

A1 17 7

ARRÊT DU 29 SEPTEMBRE 2017

**Tribunal cantonal du Valais
Cour de droit public**

Composition : Thomas Brunner, président ; Christophe Joris, juge ; Frédéric Fellay,
juge suppléant,

en la cause

X _____, recourant, représenté par Maître M _____, avocat,

contre

**SERVICE DE PROTECTION DES TRAVAILLEURS ET DES RELATIONS DU
TRAVAIL (SPT), autorité attaquée**

(frais de contrôle)

recours de droit administratif contre la décision du 30 novembre 2016

Faits

A. Le 18 novembre 2015, l'Inspection cantonale de l'emploi (ICE) du canton du Valais a établi un rapport duquel il ressort notamment que X _____, domicilié à xxx _____, a employé des ressortissants étrangers dépourvus des autorisations nécessaires dans le cadre du chantier de rénovation de son chalet sis à xxx _____.

Par ordonnance pénale du 29 mars 2016, entrée en force, et dont les considérants se réfèrent au dit rapport, le Ministère public a reconnu le prénommé coupable d'infraction à l'article 117 alinéas 1 et 3 et de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr ; RS 142.20) et l'a condamné à une amende de 4500 fr. ainsi qu'au paiement des frais de procédure par 4000 fr.

B.a Le 24 mai 2016, le Service de protection des travailleurs et des relations de travail (SPT) a, en application des articles 16 de la loi sur le travail au noir du 17 juin 2005 (LTN ; RS 822.41) et 7 de l'ordonnance sur le travail au noir du 6 septembre 2006 (OTN ; RS 822.41), porté une décision relative aux frais de contrôle et mis à la charge de X _____ un montant de 4811 fr. 50 de ce chef, frais de décision par 150 fr. en sus.

B.b Le 30 juin 2016, X _____ a réclamé contre ce prononcé qui lui avait été communiqué le 30 mai 2016. Invoquant une violation de son droit d'être entendu, il s'est plaint de n'avoir pas été mis en position de se déterminer ni d'avoir eu accès au dossier. Au fond, il a rappelé que, conformément à l'article 422 alinéa 2 lettre d du Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP ; RS 312.0), les débours fixés par l'autorité pénale comprenaient aussi les frais de participation d'autres autorités. Or, le Ministère public, qui l'avait condamné au paiement de 4500 fr. de frais alors même qu'il n'avait tenu aucune audience et que les échanges s'étaient limités à deux courriers, avait manifestement intégré les frais du SPT. La décision de ce service devait être, partant, annulée. Au demeurant, celle-ci violait l'article 7 alinéa 2 OTN prévoyant que l'émolument doit être proportionné à l'ampleur du contrôle nécessité pour constater l'infraction. A entendre X _____, cet émolument ne pouvait valablement excéder 500 fr. du moment qu'il avait reconnu « n'avoir peut-être pas fait preuve de la diligence la plus haute en l'espèce », qu'il avait immédiatement réalisé les démarches

nécessaires auprès des autorités et que le contrôle n'avait débouché que sur une simple infraction, et non sur celles initialement dénoncées par le SPT.

Interpellé à deux reprises par le SPT, qui souhaitait, entre autres précisions, obtenir la confirmation « que les frais de procédure [...] arrêtés à 4000 fr. concernent exclusivement les émoluments du Ministère public et n'englobent conséquemment pas nos propres frais de contrôle, dont aucun décompte ne vous a été communiqué par nos soins » (cf. ses lettres des 5 août et 13 octobre 2016), le Premier procureur A _____ a répondu que l'ordonnance pénale du 4 mai 2016 était définitive et qu'il n'appartenait pas au Ministère public de la commenter ou de répondre aux éventuelles interrogations du service (cf. ses réponses des 9 août et 18 octobre 2016).

Ces pièces n'ont pas été communiquées à X _____.

Le 30 novembre 2016, le SPT a rejeté la réclamation et confirmé la décision du 24 mai 2016. Il a considéré que le droit d'être entendu d'X _____ n'avait pas été violé puisque, contrairement à ce que prétendait l'intéressé, le dossier lui avait été communiqué par courriel le 5 février 2016. Au fond, il a jugé ses critiques mal fondées. Il ressortait de l'ordonnance pénale que les 4000 fr. de frais de procédure correspondaient aux seuls émoluments du Ministère public. Or, si l'intéressé les estimait trop élevés, il lui aurait appartenu de former opposition, ce dont il s'était abstenu. Pour le reste, le SPT a considéré qu'au vu des pièces du dossier, les frais de contrôle n'étaient pas excessifs en tant qu'ils intégraient 3 déplacements pour un total de 5h25 et 430 km, 8h50 d'investigations et 32h consacrés à la rédaction d'un rapport de 21 pages - l'heure étant facturée à 90 fr., ainsi que des frais de correspondance, d'ouverture et de constitution de dossier.

C. Le 9 janvier 2017, X _____ a requis le Conseil d'Etat d'annuler ce prononcé, d'admettre sa réclamation et d'annuler la décision du 24 mai 2016, le tout sous suite de frais et dépens. A l'appui de ces conclusions, le recourant invoque une violation de son droit d'être entendu. Sur ce point, il se plaint de ne pas avoir été informé des démarches entreprises par le SPT auprès du Ministère public et de ne pas avoir pu, en corollaire, se déterminer sur les différents courriers y relatifs. Au fond, il argue d'une violation de l'article 422 CPP et d'abus du pouvoir d'appréciation du SPT en maintenant que les 4500 fr. (*recte* : 4000 fr.) de frais de procédure mis à sa charge par le Ministère public comprenaient bel et bien les frais de contrôle encourus par le service. A l'entendre, « il incombe dès lors aux autorités valaisannes de prendre attache auprès des autorités afin d'obtenir, le cas échéant, une allocation desdits frais ».

Le recourant réitère subsidiairement son moyen de violation de l'article 7 alinéa 2 OTN et soutient qu'un émolument supérieur à 500 fr. ne pouvait être arrêté sous peine de violer le principe de proportionnalité cité par cette disposition légale.

Le 12 janvier 2017, la Chancellerie a, en application de l'article 7 alinéa 3 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6), transmis d'office ce mémoire au Tribunal comme objet de sa compétence.

Dans sa réponse du 27 janvier 2017, le SPT a déclaré maintenir sa réclamation et s'en remettre à justice.

Le 2 février 2017, le recourant a indiqué avoir vainement sollicité du SPT un tirage des pièces 754 ss du dossier de cette autorité et a requis le Tribunal de les lui remettre directement.

Le juge délégué a fait droit à cette demande le 6 février 2017 en prolongeant simultanément au 20 février 2017 le délai imparti au recourant pour émettre ses éventuelles remarques complémentaires.

Le 20 février 2017, X _____ a insisté sur le fait que le SPT n'avait pas respecté son droit d'être entendu et a réitéré que l'émolument perçu par le Ministère public genevois tenait « de toute évidence » compte des frais de contrôle.

L'instruction s'est close le 21 février 2017 par la communication de cette écriture au SPT.

Les autres faits important à l'arrêt seront repris ci-après.

Considérant en droit

1.1 La conclusion en annulation articulée à l'endroit de la décision du 24 mai 2016 n'est pas recevable : conformément à l'article 34e LPJA, est seule susceptible d'un recours la décision sur réclamation, qui s'est substituée à la première.

1.2 Le prononcé attaqué mentionne faussement la possibilité d'un recours auprès du Conseil d'Etat alors que la législation cantonale ouvre un recours céans à l'encontre des décisions rendues par le SPT (art. 15 al. 3 de la loi d'application de la loi fédérale sur les travailleurs détachés et de la loi fédérale sur le travail au noir du 12 mai 2016 - LALDétLTN ; RS/VS 823.1 et art. 67 al. 2 de la loi cantonale sur le travail du 12 mai

2016 - LcTR ; RS/VS 822.1). Cette indication erronée de la voie de droit ne doit, conformément à l'article 31 LPJA, porter aucun préjudice au recourant. Celui-ci ayant agi en temps utile compte tenu des fêtes de Noël (art. 79a let. c ; cf. ég. art. 14 alinéa 1 LPJA) et son mémoire, transmis d'office au Tribunal par la Chancellerie (art. 7 al. 2 LPJA), satisfaisant au surplus aux réquisits légaux (art. 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1, 46 et 48 LPJA), il convient d'entrer en matière.

2. A la forme, le recourant reproche au SPT d'avoir omis de lui communiquer la correspondance échangée avec le Ministère public et d'avoir ainsi violé son droit d'être entendu.

2.1 L'article 6 la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH ; RS 0.101) invoqué par le recourant est inopérant dans la mesure où cette norme ne s'applique pas aux autorités administratives (p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 2P.22/2004 du 25 octobre 2004). Le grief doit être examiné à la lumière de l'article 29 alinéa 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst ; RS 101). Tel qu'il est garanti par cette disposition, le droit d'être entendu comprend notamment le droit de prendre connaissance de toute prise de position soumise à l'autorité et de se déterminer à ce propos, que celle-ci contienne ou non de nouveaux arguments de fait ou de droit et qu'elle soit ou non concrètement susceptible d'influer sur la décision (ATF 133 I 100 consid. 4.3). L'autorité qui verse au dossier de nouvelles pièces dont elle entend se prévaloir dans son prononcé est dans ce sens tenue d'en aviser les parties et de leur donner l'occasion de se déterminer à leur sujet (ATF 132 V 387 consid. 3.1).

2.2 En l'espèce, force est d'admettre que le SPT - qui n'a pas jugé utile de se déterminer sur les critiques visant la régularité formelle de la procédure menée par ses soins - n'a pas respecté les exigences rappelées ci-dessus. Ni ses lettres des 5 août et 13 octobre 2016 adressées au Ministère public, ni les réponses apportées les 9 août et 18 octobre 2016 par le premier procureur A _____ n'ont été portées à la connaissance du recourant. A tout le moins, celui-ci aurait dû être informé de l'existence de ces pièces avant la prise de décision du SPT pour pouvoir, le cas échéant, demander à les consulter. Cela étant, le grief de violation du droit d'être entendu articulé par X _____ s'avère fondé.

2.3 Reste à examiner si, comme le soutient l'intéressé, ce vice conduit à l'annulation de la décision attaquée.

2.3.1 Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle dont la violation doit, en principe, entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 135 I 187 consid. 2). Une violation de ce droit en instance inférieure peut cependant être réparée lorsque l'intéressé a eu la faculté de se faire entendre en instance supérieure par une autorité disposant d'un plein pouvoir d'examen (ATF 134 I 331 consid. 3.1). Une telle réparation dépend de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu et doit rester l'exception (ATF 126 I 68 consid. 2). Elle peut également se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 133 I 201 consid. 2.2). Un tel « *formalistischer Leerlauf* » existe notamment lorsque l'autorité invitée à statuer en respectant le droit d'être entendu rendrait une décision très vraisemblablement identique à la première (Bernhard Waldmann/Jürg Bickel in : Bernhard Waldmann/ Philippe Weissenberger, VwVG, 2^e éd. 2016, n° 116 ad art. 29).

2.3.2 Le recourant a été nanti céans des pièces litigieuses et a pu utilement se déterminer à leur propos dans ses remarques complémentaires du 20 février 2017. Faisant valoir que le SPT a statué avec un pouvoir d'examen étendu à l'opportunité, il conteste implicitement que cette consultation ait pu remédier à l'informalité commise par cette autorité. Cette opinion tombe à faux dès lors que les griefs soulevés devant le SPT et réitérés céans relèvent concrètement de l'application du droit - soit l'article 422 CPP et 7 alinéa 2 OTN - et que cette problématique est examinée par le Tribunal avec un plein pouvoir d'examen (art. 78 let. a LPJA). Pour le reste, la violation du droit d'être entendu subie par le recourant ne saurait être qualifiée de grave dans la mesure où, dans ses lettres des 9 août et 18 octobre 2017, le Ministère public s'est borné à déclarer au SPT qu'il ne lui appartenait pas de commenter l'ordonnance pénale concernée ou de répondre aux éventuelles interrogations du service. Il appert ainsi que les pièces litigieuses ne contenaient aucun élément nouveau déterminant pour l'issue du litige. Cela étant et dès lors qu'un renvoi de l'affaire entraînerait une vaine prolongation de la procédure, il ne se justifie pas d'annuler la décision attaquée pour le motif formel évoqué ci-devant et de renvoyer la cause au SPT pour qu'il se prononce à nouveau.

3. Au fond, le recourant argue d'une violation de l'article 422 CPP et d'un abus du pouvoir d'appréciation.

3.1 Aux termes de l'article 422 alinéa 1 CPP, les frais de procédure se composent des émoluments visant à couvrir les frais et des débours effectivement supportés. L'alinéa 2 précise qu'on entend notamment par débours : a. les frais imputables à la

défense d'office et à l'assistance gratuite; b. les frais de traduction; c. les frais d'expertise; d. les frais de participation d'autres autorités; e. les frais de port et de téléphone et d'autres frais analogues.

3.2 X _____ soutient que, du moment que le Ministère public n'avait tenu aucune audience et que les échanges s'étaient limités à deux courriers, l'émolument de 4500 fr. (*recte* : 4000 fr.) mis à sa charge par cette autorité pénale intégrait nécessairement les frais de contrôle du SPT. Le recourant n'explique cependant pas en quoi de tels frais entreraient habituellement dans les «frais de participation d'autres autorités » au sens de l'article 422 alinéa 2 lettre d CPP. En tout état de cause, la lecture de l'ordonnance pénale infirme définitivement la thèse du recourant. En page 4 de cet acte figure en effet le détail de l'émolument de 4000 fr. : il en ressort que ce montant se rapporte intégralement aux « émoluments du Ministère public (PV audiences, ordonnances, etc.) ». Les rubriques « frais d'autres autorités (police, médecine légale, etc.) » et « frais de procédure hors canton » sont, pour leur part, complétées de l'indication « CHF 0.- ». L'argumentation du recourant, qui s'estime lésé par un manque de communication entre le SPT et le Ministère public et qui se plaint d'un abus de pouvoir d'appréciation, tombe partant à faux. Pour le reste, il ne revenait pas au SPT pas plus qu'il n'appartient à la Cour de céans de se prononcer sur la légalité de l'émolument de procédure pénale, qu'il aurait été loisible au recourant de contester par la voie de l'opposition (art. 354 CPP par renvoi de l'article 357 CPP). Cette problématique excède l'objet du litige, circonscrit à l'examen d'une décision administrative imputant à l'intéressé les frais de contrôle au sens de l'article 16 LTN. Dans le cadre du procès d'espèce, il s'impose seulement de constater que ces frais par 4811 fr. 50 n'ont pas été intégrés à l'émolument réclamé par le Ministère public. Il s'ensuit que le SPT était en droit, par une décision propre prise en application des articles 16 alinéa 1 LTN et 7 alinéa 1 OTN, de les faire supporter à X _____, étant entendu que les faits à l'origine de l'ordonnance pénale du 29 mars 2016 pour violation de l'article 117 alinéas 1 et 3 LEtr consacrent de manière constante une atteinte au sens de l'article 6 LTN.

4. Subsidiairement, le recourant argue du caractère selon lui disproportionné du montant de 4811 fr. 50 mis à sa charge.

4.1 Selon l'article 7 alinéa 2 OTN invoqué à cet égard, un émolument est perçu auprès des personnes contrôlées qui n'ont pas respecté leurs obligations en matière d'annonce et d'autorisation visées à l'article 6 LTN (al. 1). Les émoluments sont calculés sur la base d'un tarif horaire de 150 francs au maximum pour les activités des personnes chargées des contrôles et comprennent en outre les frais occasionnés à

l'organe de contrôle. Le montant de l'émolument doit être proportionné à l'ampleur du contrôle nécessité pour constater l'infraction (al. 2). Le montant des frais ne varie dès lors pas en fonction du caractère intentionnel ou non des infractions commises et du type ou du nombre d'infractions aux prescriptions légales constatées. Il doit être calculé en fonction du temps qui a été effectivement consacré au contrôle et à son suivi administratif (cf. p. ex. arrêt GE.2015.0051 du 27 octobre 2015 de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois - CDAP consid. 2c et les références), conformément au principe d'équivalence, qui est l'expression du principe de proportionnalité en matière de contributions publiques (ATF 135 I 130 consid. 2).

4.2 Au vu de ce qui précède, X _____ demande vainement à devoir supporter les frais de contrôle à hauteur de 500 fr. maximum au motif qu'il « a[urait] immédiatement reconnu [n'avoir pas fait] preuve de la diligence la plus haute en l'espèce » ou qu'il « a[urait] immédiatement réalisé les démarches nécessaires auprès des autorités concernées ». De telles circonstances ne sont pas de nature à le libérer, même partiellement, du paiement de l'émolument visé par l'article 16 LTN et qui table, en l'occurrence, sur un décompte à l'endroit duquel le recourant n'articule aucune critique. Dans sa décision sur réclamation, le SPT a précisé que les 4811 fr. 50 correspondaient à 3 déplacements (5h25 et 430 km), à la rédaction d'un rapport de 21 pages (32h), aux investigations (8h50), aux frais de correspondance, d'ouverture, de constitution et d'envoi du dossier. L'intéressé ne conteste pas l'effectivité de ces diverses opérations ni ne prétend que le temps qui leur a été consacré serait excessif, opinion que la teneur du dossier et l'affaire en cause ne permettraient d'ailleurs pas de soutenir avec succès. Il observe encore que « le contrôle n'a débouché que sur une simple contravention, et non sur les infractions initialement dénoncées [par le SPT] » mais sans alléguer ni *a fortiori* démontrer que certaines des investigations concrètement menées par l'autorité intimée seraient inutiles ou sans rapport aucun avec le constat d'une atteinte au sens de l'article 6 LTN qu'établit sa condamnation pénale du 29 mars 2016. Au surplus, il n'apparaît pas - et le recourant ne le soutient d'ailleurs pas - que la facturation établie par le SPT se départirait du tarif fixé par l'arrêté concernant les frais de contrôle et les émoluments relatifs aux travailleurs détachés et le travail au noir du 3 novembre 2010 (RO/VS 2010 p. 416 ss ; ce texte a été abrogé par l'article 17 de l'ordonnance du 14 septembre 2016, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2016, de la loi d'application de la loi fédérale sur les travailleurs détachés et de la loi fédérale sur le travail au noir - RS/VS 823.100).

5.1 En définitive, X _____ argue à bon droit d'une violation de son droit d'être entendu. Le recours est donc à admettre partiellement sur ce point nonobstant la réparation de cette informalité dans l'instance. Il est rejeté pour le surplus, soit pour ce qui a trait au droit matériel (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

5.2 Cette issue du litige doit être prise en compte dans la réparation des frais et dépens (cf. p. ex. ATF 126 II 111 consid. 7b et arrêt du Tribunal fédéral 1C_533/2012 du 12 septembre 2013 consid. 9). Le recourant supportera dès lors les deux tiers des frais arrêtés à 1500 fr. notamment au vu des principes de couverture des frais et d'équivalence des prestations (art. 89 al. 1 LPJA, art. 3. al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives - LTar ; RS/VS 173.8), soit 1000 fr. Le solde ne sera pas exigé du SPT (art. 89 al. 4 LPJA).

L'Etat du Valais versera à X _____ une indemnité réduite de dépens (art. 91 al. 1 LPJA). Ceux-ci seront fixés à 600 fr., TVA et débours compris, compte tenu notamment de l'activité déployée par Maître M _____ qui a principalement consisté en la rédaction d'un recours de 3 pages et d'une détermination complémentaire d'une page et demie (art. 4 al. 3, 25, 27 et 39 LTar).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est partiellement admis au sens du considérant 2.2 ; il est rejeté pour le surplus.
2. Le recourant supportera 1000 fr. de frais.
3. L'Etat du Valais versera au recourant 600 fr. de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître M _____, avocat, pour le recourant, et au Service de protection des travailleurs et des relations de travail, à Sion.

Sion, le 29 septembre 2017