



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00

www.fr.ch/tc

603 2025 107

603 2025 116

Arrêt du 14 juillet 2026

III^e Cour administrative

Composition

Présidente :	Dominique Gross
Juges :	Dina Beti, Stéphanie Colella
Greffière-stagiaire :	Audrey Albieri

Parties

A. _____, recourante,

contre

**DIRECTION DE LA SÉCURITÉ, DE LA JUSTICE ET DU SPORT,
autorité intimée**

Objet

Recours contre décision incidente – Décision de suspension de la procédure

Recours (603 2025 107) du 21 juillet 2025 contre la décision du 15 juillet 2025 et requête de mesure provisionnelle (603 2025 116) du même jour

considérant en fait

A. Le 3 janvier 2025, l'Office de la circulation et de la navigation (ci-après: OCN) a adressé à A._____ une facture de CHF 327.- relative au paiement de l'impôt cantonal sur les véhicules concernant les plaques d'immatriculation pour l'année 2025, en lui impartissant un délai au 28 février 2025 pour s'acquitter du montant.

Par courrier du 8 mars 2025, l'OCN a envoyé un rappel à la précitée et lui a imparti un nouveau délai de paiement au 1^{er} avril 2025. Ce courrier précisait que, passé ce délai, une décision de retrait de plaques lui serait adressée et un émolument de CHF 65.- facturé.

Par décision du 12 avril 2025 envoyée en courrier B, l'OCN a constaté que l'intéressée n'avait pas donné suite à la facture du 3 janvier 2025 ni au rappel du 8 mars 2025, et a prononcé le retrait de ses plaques de contrôle et de son permis de circulation. Il lui a imparti un délai de dix jours pour les déposer en précisant qu'à défaut, la Police cantonale sera chargée de l'exécution du retrait mais que si le paiement du montant dû était effectué durant ce délai, la décision sera annulée.

Le 3 mai 2025, l'OCN a constaté que sa décision du 12 avril 2025 n'avait pas été exécutée par la précitée et il a mandaté la Police cantonale pour saisir immédiatement les plaques de contrôle et le permis de circulation de l'intéressée. Dans la nuit du 9 au 10 mai 2025, des agents de la Police cantonale sont entrés dans le garage collectif souterrain privé de l'intéressée, sans l'en aviser, pour exécuter l'ordre de saisie.

Le 12 mai 2025, la précitée a procédé au paiement de l'impôt sur les véhicules et, le jour-même, elle a récupéré ses plaques de contrôle et son permis de circulation.

B. Le 26 mai 2025, la précitée a déposé une plainte administrative auprès de la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (ci-après: DSJS) pour contester l'exécution du retrait de ses plaques par la Police cantonale. Elle se plaignait d'une intrusion illégale dans un garage souterrain collectif privé, de l'absence de notification de la décision de retrait du 12 avril 2025 ayant fondée l'intervention des agents de police, et du fait que ces derniers n'aient pas tenté d'entrer en contact avec elle lors de leur intervention, alors que la présence de son véhicule démontrait sa propre présence. Elle requerrait l'ouverture d'une enquête interne sur cette intervention ainsi que le versement de dommages et intérêts pour les diverses atteintes subies.

Ce même 26 mai 2025, l'intéressée a adressé une plainte pénale au Ministère public du canton de Fribourg à l'encontre des agents de police ayant procédé à la saisie de ses plaques de contrôle pour violation de domicile et exécution abusive d'une décision administrative non notifiée, alléguant des faits et des motifs similaires à ceux exposés dans la plainte administrative. Elle indiquait se constituer partie plaignante et faisait valoir des prétentions civiles à hauteur de CHF 10'000.- pour le préjudice moral subi.

Le 6 juin 2025, la Police cantonale s'est déterminée sur la procédure de plainte administrative et a requis sa suspension jusqu'à droit connu dans la procédure pénale.

Invitée à se déterminer sur la requête de suspension, la précitée s'y est opposée par courrier du 20 juin 2025, expliquant qu'il s'agissait de deux procédures distinctes, qu'une suspension reviendrait

à geler indéfiniment la procédure administrative, et que la DSJS devait pouvoir se prononcer de manière autonome sur la légalité de l'intervention policière.

Par décision incidente du 15 juillet 2025, la DSJS a suspendu la procédure administrative jusqu'à droit connu dans la procédure pénale, motif pris que l'autorité administrative ne devait pas s'écarter, sauf raison sérieuse, des faits constatés par le juge pénal.

C. Parallèlement à cette procédure, les 12 et 16 mai 2025, la précitée a formellement contesté auprès de l'OCN la décision du 12 avril 2025 prononçant le retrait de ses plaques de contrôle et de son permis de circulation. Elle expliquait, en substance, que depuis le rappel du 8 mars 2025, elle n'avait reçu aucune communication de l'OCN et n'avait donc pas été en mesure de se déterminer sur cette décision avant son exécution. Les 14 mai 2025 et 2 juin 2025, l'OCN a écarté les arguments de la précitée et implicitement confirmé le bien-fondé de la décision de retrait du 12 avril 2025. Cette décision a fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal (603 2025 82).

D. Le 21 juillet 2025, A. _____ interjette recours (603 2025 107) auprès du Tribunal cantonal contre la décision incidente de suspension de la procédure administrative rendue par la DSJS la 15 juillet 2025, en concluant à son annulation. A titre de mesure provisionnelle (603 2025 116) et provisionnelle urgente (603 2025 115), elle conclut à la reprise immédiate de l'instruction de sa plainte administrative.

À l'appui de ses conclusions, la recourante se prévaut de l'incompétence manifeste de la DSJS pour suspendre une procédure au seul motif de l'existence d'une procédure pénale pour les mêmes faits, ces deux procédures étant distinctes. Elle relève également l'absence de base légale pertinente pour justifier ladite suspension et estime que la DSJS doit rendre des comptes sur les agissements de la Police cantonale indépendamment d'éventuelles autres démarches pénales en cours.

Par ordonnance du 30 juillet 2025, la Juge déléguée à l'instruction rejette la demande de mesure provisionnelle urgente (603 2025 115), renonce en l'état au versement d'une avance de frais, et indique qu'il sera statué sur ceux-ci ultérieurement.

Dans ses observations du 12 août 2025, la DSJS conclut au rejet du recours et des mesures provisionnelles, se référant à sa décision du 15 juillet 2025.

Il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérations en droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige.

en droit

1.

1.1. La décision attaquée intervient dans le cadre d'une procédure administrative relative à la conformité de l'intervention de la Police cantonale visant à saisir les plaques de contrôle de la recourante. Partant, cette décision ne met pas fin à ladite procédure et constitue une décision incidente dont le délai de recours est de dix jours (art. 79 al. 2 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1).

En l'espèce, interjeté le 21 juillet 2025 contre une décision incidente notifiée au plus tôt le 16 juillet 2025, le recours l'a été dans le délai légal et les formes prescrits (art. 79 à 81 CPJA).

1.2. La compétence du Tribunal cantonal pour connaître du présent recours contre une décision de la DSJS rejetant une plainte administrative découle des art. 114 al. 1 let. a CPJA et 38 al. 3 de la loi fribourgeoise du 15 novembre 1990 sur la Police cantonale (LPol; RSF 551.1). En effet, selon la jurisprudence cantonale, la procédure de plainte administrative au sens de l'art. 38 LPol est une *lex specialis* par rapport à celle instaurée par l'art. 112 al. 1 et 2 CPJA et dans laquelle le dénonciateur ou le plaignant n'a aucun des droits reconnus aux parties (cf. art. 112 al. 3 CPJA; arrêt TC FR 601 2020 245 du 10 août 2021). Partant, en tant que destinataire de la décision attaquée (art. 76 let. a CPJA), la recourante a valablement agi devant l'autorité compétente.

1.3. En vertu de l'art. 120 al. 1 CPJA, les décisions incidentes sont susceptibles d'un recours séparé lorsqu'elles concernent la compétence, la récusation, la langue de la procédure, l'effet suspensif et l'assistance judiciaire gratuite. L'al. 2 précise que dans les autres cas, les décisions incidentes ne sont susceptibles d'un recours séparé que si elles sont de nature à causer un préjudice irréparable à une partie ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse.

Selon la jurisprudence cantonale, la notion de préjudice irréparable de l'art. 120 al. 2 CPJA est la même que celle figurant à l'art. 46 de la loi du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021), de sorte que la jurisprudence développée à ce propos peut être appliquée par analogie en droit cantonal (cf. parmi d'autres, arrêts TC FR 601 2025 42 du 30 mai 2025 consid. 1.2; 602 2023 109 du 14 novembre 2023). Le caractère irréparable résulte du désavantage que subirait le recourant s'il devait attendre la décision finale pour entreprendre la décision incidente. Il suffit d'un préjudice de fait, même purement économique, pour autant que celui-ci ne se résume pas à prévenir une augmentation des coûts de la procédure (ATF 130 II 149 consid. 1.1; arrêt TC FR 601 2025 42 du 30 mai 2025 consid. 1.2). Il faut cependant que le recourant ait un intérêt digne de protection à ce que la décision incidente soit immédiatement annulée ou modifiée, sans attendre le recours ouvert contre la décision finale. S'il n'est pas nécessaire que le préjudice dont est menacé le recourant soit d'une importance existentielle, il est impératif cependant qu'il soit d'un certain poids (602 2023 109 du 14 novembre 2023). Il appartient au recourant d'alléguer et d'établir les faits démontrant que la décision attaquée lui cause ou menace de lui causer un préjudice (arrêt TC FR 601 2025 42 du 30 mai 2025 consid. 1.2 et références).

1.4. En l'espèce, la recourante estime que la suspension de la procédure administrative aurait pour effet un allongement inadmissible de celle-ci et constituerait une violation de l'obligation de statuer dans un délai raisonnable. A cet égard, force est de relever que la procédure pénale initiée il y a plus d'une année est toujours pendante, de sorte que l'on ne peut exclure un certain allongement de la procédure. Cela étant, la recourante n'explique pas en quoi cette suspension lui causerait un désavantage, et en quoi elle ne pourrait contester le déroulement de la procédure administrative dans le cadre d'un recours contre la décision finale de la DSJS. De plus, la procédure administrative concernant une intervention policière qui a déjà eu lieu, on ne voit pas en quoi l'annulation de la décision incidente litigieuse pourrait lui causer un préjudice irréparable. En tout état de cause, la question de la recevabilité du présent recours peut demeurer indécise, car même si elle devait être admise, le recours devrait néanmoins être rejeté.

2.

En vertu de l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le grief d'opportunité ne peut être invoqué (art. 78 al. 2 CPJA).

3.

3.1. A teneur de l'art. 42 al. 1 let. a CPJA, l'autorité peut, pour de justes motifs, suspendre une procédure, notamment lorsque la décision à prendre dépend de l'issue d'une autre procédure ou pourrait s'en trouver influencée d'une manière déterminante.

3.2. Selon la jurisprudence, il convient d'éviter que les autorités administratives et judiciaires, à partir d'un même événement, aboutissent à des constatations de fait divergentes et apprécient les preuves à disposition de manière différente (cf. ATF 119 Ib 158; arrêt TC FR 603 2022 13 du 10 mai 2022). La sécurité du droit commande en effet d'éviter que l'indépendance de l'autorité pénale et de l'autorité administrative ne conduise à des jugements opposés, rendus sur la base des mêmes faits (cf. ATF 139 II 95 consid. 3.2; arrêt TF 1C_104/2023 du 10 juillet 2023 consid. 2.1). En raison du droit du prévenu de coopérer à l'instruction, des moyens plus vastes d'investigation et des pouvoirs procéduraux étendus du juge, la procédure pénale garantit mieux la recherche de la vérité matérielle que la procédure administrative, laquelle n'est pas soumise aux mêmes exigences formelles. Par conséquent, l'autorité administrative doit en principe surseoir à statuer jusqu'à droit connu sur le plan pénal, dans la mesure où l'état de fait ou la qualification juridique du comportement litigieux sont pertinents dans le cadre de la procédure administrative. Des exceptions à ce principe ne sont admissibles que s'il n'existe aucun doute quant à la réalisation des conditions de l'infraction (cf. ATF 119 Ib 158; arrêt TC FR 603 2023 145 du 1^{er} décembre 2023 consid. 2.1).

3.3. De manière générale, la décision de suspension d'une procédure relève du pouvoir d'appréciation du juge saisi; ce dernier procédera à la pesée des intérêts des parties, l'exigence de célérité l'emportant dans les cas limites (cf. ATF 130 V 90 consid. 5; arrêt TF 2C_71/2023 du 3 août 2023 consid. 7.2). Dans ce cadre, le juge possède un large pouvoir d'appréciation. Il y a abus de ce pouvoir lorsque l'autorité, bien que restant dans les limites du pouvoir d'appréciation qui lui est conféré, se laisse guider par des considérations non objectives, étrangères au but visé par les dispositions applicables, ou viole des principes généraux du droit tels l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité de traitement, la bonne foi ou la proportionnalité (cf. ATF 147 V 194 consid. 4.3; 143 V 369 consid. 5.4.1, III 140 consid. 4.1.3 et les arrêts cités).

3.4. En l'espèce, la plainte administrative déposée auprès de la DSJS et la plainte pénale déposée auprès du Ministère public du canton de Fribourg ont trait au même état de fait, à savoir l'exécution policière de l'ordre de saisie des plaques de contrôle de la recourante effectuée dans la nuit du 9 au 10 mai 2025. Ces deux plaintes ont été déposées le même jour et l'intéressée y allègue les mêmes motifs, soit essentiellement une violation de domicile du fait de l'intrusion illégale dans un garage privé, un abus d'autorité découlant de l'exécution d'une décision administrative non notifiée, ainsi que l'absence de prise de contact avec elle le jour de l'intervention.

Au vu de ces circonstances, la Cour retient que le risque de décisions contradictoires entre les autorités administratives et pénales saisies est avéré. En effet, l'issue de la procédure pénale en cours permettra d'établir, aux termes des mesures d'instruction jugées utiles par la direction de la

procédure pénale, si les faits allégués à la base des plaintes tant administrative que pénale sont étayées. Ainsi, à l'issue de l'établissement des faits pertinents, l'autorité intimée pourra se déterminer sur les motifs invoqués par la recourante de façon éclairée et complète et, par là-même, éviter la réalisation du risque de décisions contradictoires, comme l'y enjoint la jurisprudence précitée. Un tel procédé s'inscrit du reste dans l'intérêt de l'intéressée à bénéficier d'une procédure diligente qui repose sur des faits établis, étant relevé que, pour sa part, elle n'étaye aucun motif concret en faveur d'une reprise immédiate de la procédure administrative. Partant, la DSJS était compétente et fondée, sur la base de l'art. 42 CPJA, à prononcer la suspension de la procédure administrative et il n'apparaît pas que cette décision repose des motifs étrangers au but visé par cette disposition ni qu'elle violerait un quelconque principe général du droit.

4.

4.1. Au vu de ce qui précède, l'autorité intimée n'a ni violé la loi ni abusé de son large pouvoir d'appréciation en suspendant la procédure administrative jusqu'à droit connu au pénal. Ainsi, le recours (603 2025 107) doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable, et la décision incidente attaquée confirmée.

Dès lors que la Cour statue sur le fond du litige, la requête de mesure provisionnelle tendant à la reprise immédiate de l'instruction de la plainte administrative (603 2025 116), devenue sans objet, est rayée du rôle.

4.2. Des frais de procédure réduits, fixés à CHF 400.- pour tenir compte de la situation financière difficile de la recourante, sont mis à sa charge (art. 131 CPJA). Vu l'issue du recours, il n'est pas alloué d'indemnité de partie, la recourante n'étant du reste pas défendue par un mandataire professionnel (art. 137 al. 1 CPJA).

(dispositif en page suivante)

la Cour arrête :

- I. Le recours (603 2025 107) est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.
Partant, la décision incidente du 15 juillet 2025 de la Direction de la sécurité, de la justice et du sport est confirmée.
- II. La requête de mesure provisionnelle (603 2025 116) devenue sans objet, est rayée du rôle.
- III. Les frais de procédure, fixés à CHF 400.-, sont mis à la charge de la recourante.
- IV. Notification.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

La fixation du montant des frais de procédure peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA).

Fribourg, le 14 juillet 2026/cos/aal

La Présidente

La Greffière-stagiaire