

1A 2007-109

Arrêt du 20 janvier 2009

I^e COUR ADMINISTRATIVE

PARTIES X., **recourante**, représentée par Me Elmar Perler, avocat, Cité Bellevue 6,
Case postale 41, 1707 Fribourg 7,

contre

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG, Rue des Chanoines 17,
1701 Fribourg, **autorité intimée**,

DIRECTION DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE, DE LA CULTURE ET DU SPORT (DICS), Rue de l'Hôpital 1, Case postale, 1701 Fribourg, intimée,

OBJET Agents des collectivités publiques

Recours du 16 août 2007 contre la décision du 11 juin 2007

c o n s i d é r a n t e n f a i t

A. X., suffragante depuis octobre 2003 et pasteure depuis le 1^{er} septembre 2005 au sein de la paroisse réformée de Y. (ci-après: la paroisse), a été engagée par la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (ci-après : DICS) en qualité d'enseignante de religion auprès du cycle d'orientation (ci-après : CO), à raison de 3/26, par contrat du 16 août 2004.

Depuis novembre 2005, X. n'a plus dispensé d'enseignement. Par écrit du 1^{er} décembre 2005, le Conseil synodal a fait part à X. de sa décision de lui accorder «un congé de convalescence spirituelle». (...)

B. Par lettre du 29 juin 2006, le groupe d'administration de la paroisse a signifié à la précitée son congé pour le 30 juin 2006. Avisée de cette décision, la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (ci-après: DICS) a engagé une procédure de renvoi pour de justes motifs, le 28 juillet 2006, et a prononcé la suspension d'activité de X., avec suspension de traitement dès le 31 juillet 2006. Le recours formé auprès du Conseil d'Etat contre cette décision a été rejeté, le 13 février 2007.

Statuant sur recours de X., le Conseil synodal a annulé la décision de licenciement, le 29 août 2006, (...) et a prononcé la suspension définitive de X., assortie d'une suspension de traitement avec effet au 30 septembre 2006. Dans le cadre du recours déposé contre cette décision, une conciliation - dont les termes sont demeurés confidentiels - a mis définitivement fin au litige.

C. Par décision du 13 décembre 2006, la DICS a prononcé la résiliation pour justes motifs des rapports de travail de X. avec effet immédiat, fixé au 15 décembre 2006. Elle a estimé, pour l'essentiel, que l'Etat ne pouvait maintenir en activité une enseignante de religion dont l'Eglise d'appartenance lui avait retiré son mandat.

D. Statuant sur recours de X., le Conseil d'Etat du canton de Fribourg, par décision du 11 juin 2007, a confirmé la décision de première instance. Il a relevé que, selon les règles de la bonne foi, l'autorité d'engagement avait à juste titre considéré que les rapports de service de cette enseignante ne pouvaient pas être maintenus compte tenu des circonstances, à savoir le retrait de la mission d'enseignement par l'Eglise évangélique réformée. Il a également souligné que l'intéressée ne pouvait ignorer la connexité entre ses deux fonctions et, plus précisément, que son ministère et son enseignement religieux procédaient du même engagement, ce qui ressort clairement de l'art. 27 de la loi sur l'école enfantine, l'école primaire et l'école du cycle d'orientation (loi scolaire; LS; RSF 411.0.1).

E. Par mémoire du 26 juillet 2007, X. a recouru auprès du Tribunal administratif (le Tribunal cantonal depuis le 1^{er} janvier 2008) contre cette décision, en concluant, sous suite de frais et dépens, au paiement de son salaire jusqu'au 31 août 2007 (fin de l'année scolaire 2006/2007). Selon elle, on pourrait admettre qu'elle ne répondait plus aux exigences de la fonction sous l'angle des aptitudes, puisque l'Etat n'engage comme enseignant de catéchisme que des personnes proposées par les Eglises et qu'elle-même ne l'était plus par la sienne; partant, son contrat devait être résilié pour la fin de l'année scolaire en cours. En revanche, il n'existe pas de motif justifiant un licenciement immédiat, sanction la plus grave pouvant toucher un salarié.

La recourante invoque une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents en soulignant que son agrégation pastorale n'a pas été retirée. Elle reproche par ailleurs au Conseil d'Etat de s'être fondé sur le rapport de l'enquête ordonnée par le Conseil synodal alors qu'elle l'avait formellement contesté, et d'avoir en revanche omis de retenir qu'elle s'était trouvée dans impossibilité matérielle de donner son enseignement de catéchisme au CO en raison de la décision de l'autorité religieuse. Elle reproche également au Conseil d'Etat d'avoir pris sa décision alors que la question de la poursuite ou de la cessation de son activité pastorale n'était pas encore réglée de manière définitive.

La recourante affirme par ailleurs qu'elle ignorait complètement que la DICS n'engageait comme enseignant de religion que des personnes proposées et agréées par les Eglises. Cela ne ressort du reste d'aucun texte légal, ni des contrats conclus; sa fonction de pasteure n'était en outre pas une condition sine qua non pour l'enseignement religieux. Au regard du principe de la bonne foi, la DICS aurait dû la rendre attentive à cette exigence et la faire figurer dans son contrat d'engagement comme agente des services publics, soit sous forme de condition résolutoire soit sous la forme d'une remarque.

F. Le Conseil d'Etat a déposé ses observations sur le recours le 12 novembre 2007. Il a confirmé que, selon lui, le retrait du mandat de l'Eglise évangélique réformée constitue une circonstance justifiant le renvoi pour de justes motifs et impliquant une cessation immédiate de l'activité d'enseignant. Il rappelle en outre que la recourante n'a plus enseigné depuis le 23 novembre 2005 et que le versement de son traitement n'a été suspendu qu'à compter du 31 juillet 2006; elle a ainsi bénéficié d'un salaire durant huit mois pour une activité qu'elle ne dispensait plus.

e n d r o i t

1. a) Interjeté devant le Tribunal cantonal dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss du code de procédure et de juridiction administrative; CPJA; RSF 150.1) contre une décision prise sur recours par le Conseil d'Etat (cf. art. 132 al. 2 de loi sur le personnel de l'Etat, LPers; RSF 122.70.1) - l'avance de frais requise ayant par ailleurs été versée en temps utile - le recours est recevable à la forme.

b) En vertu de l'art. 77 al. 1 CPJA, le recours peut être formé (let. a) pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation et (let. b) pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Dans la mesure où aucune des situations prévues aux lettres a à c de l'art. 78 al. 2 CPJA n'est réalisée, le Tribunal cantonal ne peut pas, dans le cas particulier, revoir l'opportunité de la décision entreprise.

2. a) Selon l'art. 27 al. 1 LS, durant la scolarité obligatoire, l'horaire hebdomadaire comprend un temps mis à la disposition des Eglises reconnues pour leur enseignement religieux. Les Eglises reconnues ont le droit d'utiliser à cet effet les locaux scolaires. L'Etat peut participer à la rémunération de l'enseignement religieux selon des modalités fixées par convention.

Il ressort de cette disposition - la seule qui règle l'enseignement religieux au CO - que l'enseignement religieux relève de la compétence exclusive des Eglises reconnues; l'engagement de l'Etat se limite à prévoir un temps nécessaire à cet enseignement dans la grille horaire des classes et à une éventuelle participation financière. Cela signifie - comme l'ont déjà souligné les autorités administratives - que ce sont les Eglises qui fixent, en toute

autonomie et indépendance, le contenu de leur enseignement, lequel ne peut être sans autre comparé à une autre branche figurant dans la grille-horaire. On doit nécessairement en déduire aussi que les Eglises sont seules habilitées à déterminer les capacités requises pour dispenser l'enseignement religieux dans les écoles et, partant, pour choisir l'enseignant apte à dispenser leur enseignement.

b) Or, selon la pratique cantonale actuelle - et en l'absence de réglementation sur cette question - les enseignants de religion du CO sont choisis par les Eglises mais ils sont formellement engagés par l'Etat, par contrat de durée déterminée ou indéterminée; ils sont dès lors soumis aux dispositions applicables au personnel de l'Etat. Il n'incombe pas à l'autorité de céans d'examiner l'opportunité de cette pratique; tout au plus, il faut retenir que la recourante ne la conteste pas, dans son principe, et que, dans son rapport du 8 mai 2007, le groupe de travail pour l'élaboration d'une convention relative à l'organisation de l'enseignement religieux dans les écoles de la scolarité obligatoire a proposé d'entériner cette option dans le cadre du projet de convention entre les Eglises catholique romaine et évangélique réformée du canton et l'Etat de Fribourg. En tout état de cause, la solution retenue - dans la mesure où elle permet de positionner l'autorité scolaire dans une relation contractuelle de travail avec le représentant des Eglises au sein de l'école publique - n'est pas contraire au droit.

3. a) La LPers - applicable au cas d'espèce - règle, en son chapitre 5, la résiliation ordinaire (section 4, art. 36 à 43) et la résiliation extraordinaire (section 5, art. 44 à 55) des rapports de service d'un collaborateur.

Selon l'art. 37 LPers, le contrat de durée indéterminée est résiliable dans un délai de trois mois pour la fin d'un mois (1^{ère} phrase). L'art. 38 LPers précise que le licenciement par l'autorité d'engagement a lieu lorsque le collaborateur ou la collaboratrice ne répond plus aux exigences de la fonction sous l'angle des prestations, du comportement ou des aptitudes.

Par ailleurs, l'autorité d'engagement peut décider du renvoi pour de justes motifs du collaborateur ou de la collaboratrice en cas de manquements graves ou répétés aux devoirs de service, ou pour d'autres circonstances qui, selon les règles de la bonne foi, ne permettent pas d'exiger de l'autorité d'engagement le maintien des rapports de service (art. 44 LPers). L'art. 32 du Règlement du personnel de l'Etat (RPers; RSF 122.70.11), précise que lorsque le motif de renvoi est particulièrement grave et de nature à porter atteinte définitivement aux liens de confiance (al. 3) ou lorsqu'il est d'emblée prouvé ou admis par le collaborateur ou la collaboratrice (al. 4), l'autorité d'engagement rend la décision de renvoi après avoir entendu oralement le collaborateur ou la collaboratrice (al. 3 - qui renvoie aux art. 29 al. 4 et 5 LPers - et al. 4). La décision de renvoi prend effet dès sa réception par le collaborateur ou la collaboratrice (al. 5).

b) La résiliation pour de justes motifs n'est légitime que si la poursuite des rapports de service est intolérable pour l'autorité. En d'autres termes, cette résiliation n'est possible que si la poursuite de l'emploi mettrait en cause l'intérêt public et surtout la confiance de l'autorité dans ses agents, ainsi que le bon fonctionnement du service (B. KNAPP, La violation du devoir de fidélité, cause de cessation de l'emploi des fonctionnaires fédéraux, RDS 103/1984 I p. 511). Le critère de savoir ce que l'autorité peut tolérer est essentiel (KNAPP, p. 511).

Les justes motifs peuvent être de toute nature (SCHROFF & GERBER, Die Beendigung der Dienstverhältnisse in Bund und Kantonen, St Gall, 1985, no 109 ss). Certains sont des

événements ou des circonstances que le fonctionnaire ne pouvait éviter; d'autres sont des activités, des comportements, des situations imputables à l'intéressé (cf. P. MOOR, Droit administratif, vol. III, Berne 1992, p. 250).

c) Ainsi, et contrairement à la révocation disciplinaire, le renvoi pour justes motifs n'implique pas nécessairement une faute de l'agent. Il suffit que ce dernier se trouve dans une situation telle que la continuation des rapports de service soit préjudiciable aux intérêts de l'Etat. Cela recouvre toutes les circonstances qui, d'après les règles la bonne foi, font admettre que l'autorité qui nomme ne peut plus continuer les rapports de service. On peut ainsi distinguer les causes de cessation de l'emploi dues au fait de l'agent (incapacité, non respect des conditions d'éligibilité, justes motifs tenant à la personne) des causes tenant à l'intérêt public, par exemple lorsque, par sa seule présence, le fonctionnaire perturbe le déroulement du service, notamment en cas de conflit de personnalités au sein d'un même service (B. KNAPP, Précis de droit administratif, Bâle 1991, p. 645-646; Arrêt du Tribunal fédéral non publié du 14 février 2000 en la cause F.). Le renvoi pour de justes motifs permet ainsi de prendre en considération des éléments qui ne se rapportent pas nécessairement à la violation d'obligations déterminées imposées aux fonctionnaires, mais qui constituent des circonstances excluant la poursuite des rapports de service, même en l'absence de faute; par exemple une dégradation des rapports de confiance ou des incompatibilités entre personnes qui, même si elles ne sont pas imputables à faute à l'un ou l'autre des membres du personnel d'une administration, peuvent imposer une résiliation des rapports de service pour assurer la bonne marche de l'administration (RDAF 1997 I p. 81).

4. a) En l'espèce, il faut d'emblée constater que le renvoi pour de justes motifs de la recourante n'a pas été prononcé pour cause de manquements graves ou répétés de sa part, au sens de l'art. 44 LPers. L'autorité intimée a retenu en revanche que les rapports de service d'une enseignante de religion ne pouvaient, selon les règles de la bonne foi, être maintenus lorsque, comme en l'espèce, l'Eglise que celle-ci représente au sein de l'école lui avait retiré sa mission. Le Conseil d'Etat a ainsi considéré que le retrait du mandat d'enseignement par l'Eglise évangélique réformée constitue une circonstance objective de renvoi pour de justes motifs, soit une circonstance qui, selon les règles de la bonne foi, ne permet pas le maintien des rapports de service de la recourante, au sens de la disposition précitée. Cette appréciation échappe à la critique.

b) Dans la mesure où l'on doit nécessairement reconnaître aux Eglises la compétence de désigner les personnes aptes à dispenser leur enseignement spécifique, il ne peut être question de maintenir dans son poste l'enseignant de religion auquel l'Eglise a retiré sa mission ou son mandat. Il faut considérer, en pareille situation, qu'une condition essentielle mise à l'engagement du collaborateur par l'Etat - à savoir sa capacité à professer un enseignement religieux pour une Eglise et au nom de celle-ci - fait désormais défaut, de sorte qu'une poursuite des rapports de service n'est plus envisageable (cf. T. JAAG, Das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis im Bund und im Kanton Zurich - ausgewählte Fragen, in : ZBI 1994 p. 464). Le retrait de la mission canonique ou du mandat d'enseignement de l'Eglise constitue un motif objectif de renvoi, au sens de l'art. 44 LPers.

Toute autre conclusion reviendrait à imposer à l'Eglise que l'enseignement qu'elle désire transmettre aux écoliers de sa confession soit dispensé par une personne qui ne la représente plus, et ce pour quels que motifs que ce soient; il n'incombe en effet pas à l'Etat de s'opposer à une décision prise par l'Eglise dans un domaine qui lui est propre, ni d'en remettre en cause le contenu. Telle immixtion constituerait une violation manifeste de

l'autonomie de l'Eglise, pourtant reconnue constitutionnellement et légalement dans le domaine de l'enseignement religieux.

c) En tout état de cause, et pour les mêmes motifs, une résiliation ordinaire pour la fin de l'année scolaire (cf. art. 6 du règlement relatif au personnel enseignant de la DICS; RPens; RSF 415.0.11) fondée sur l'art. 37 LPers ne pouvait pas entrer en ligne de compte. Contrairement à ce qu'avance la recourante, l'Etat n'est pas habilité à qualifier l'aptitude de l'enseignant de religion; celle-ci, directement liée à la nature et au contenu de l'enseignement religieux, ne peut être appréciée que par l'Eglise qui l'a mandaté à cette tâche. En revanche, il sied de noter que l'Etat employeur est en droit de sanctionner les défauts de comportement éventuels des enseignants de religion et leurs manquements aux devoirs généraux de service des collaborateurs de l'Etat (cf. art. 37 et 44 LPers); tel n'est cependant pas le cas d'espèce, l'autorité d'engagement n'ayant pas invoqué ces motifs de licenciement.

d) Cela étant, il reste à examiner si le renvoi de la recourante était fondé, au regard des règles de la bonne foi.

5. La recourante reproche principalement à son employeur de ne l'avoir pas renseignée sur son statut particulier au sein de l'Etat. Cette critique ne résiste pas à l'examen.

a) D'une part, en tant qu'employée par l'Etat comme enseignante de religion au CO, la recourante ne peut valablement faire valoir qu'elle ne connaissait pas la teneur de l'art. 27 LS, seule disposition légale traitant de la question de l'enseignement religieux à l'école obligatoire; or, on l'a vu, cet article confère aux Eglises reconnues la possibilité de dispenser leur propre enseignement durant le temps de classe. Partant, la recourante savait que, dans sa tâche d'enseignante, elle œuvrait au nom de l'Eglise qui l'avait désignée pour transmettre l'enseignement religieux aux élèves. Dans ces conditions, elle ne pouvait douter qu'un retrait de sa mission pastorale induirait nécessairement une cessation de son enseignement et, par conséquent, la fin de ses rapports de service avec l'Etat.

Quoiqu'il en soit, les faits démontrent qu'elle était bien consciente des particularités de son statut d'enseignante. Ainsi, dès qu'elle a été mise en "congé de convalescence spirituelle" par le Conseil synodal, en novembre 2005, elle n'a plus donné d'enseignement religieux au CO, sans en avertir les autorités scolaires. Cette réaction prouve bien qu'elle savait que son activité professorale était étroitement liée à son mandat pastoral, et que l'une ne pouvait pas être exercée indépendamment de l'autre. Du reste, dès le mois de décembre 2005, c'est son Eglise - dans le cadre de ses compétences - qui a confié ses cours à d'autres personnes et qui les a rémunérées; la recourante en a été informée.

Au vu de ces éléments, la recourante ne peut prétendre de bonne foi qu'elle ignorait que son enseignement ne dépendait pas de son contrat d'engagement par l'Etat mais bien de sa mission pastorale au service de sa paroisse.

b) D'autre part, en tant que pasteure, la recourante était soumise au Règlement ecclésiastique de l'Eglise évangélique réformée du canton de Fribourg (ci-après: RE), ainsi qu'aux lignes directrices d'engagement pour le personnel catéchétique de l'enseignement religieux confessionnel fribourgeois, édictées par le Synode de l'Eglise évangélique réformée du canton de Fribourg. Or, les art. 3.2 et 3.4 de ces directives énoncent que la catéchèse reçoit un mandat d'enseignement dans des classes définies, mandat dont la mission est définie dans le contrat d'engagement et le cahier des charges (cf. art. 156 al. 2 RE) et qu'elle est subordonnée au Conseil de paroisse. Il est évident que la recourante connaissait la teneur de ces règles. Preuve en soit que, dans son rapport du 29 juillet 2005

sur l'estimation du temps nécessaire pour les activités ministérielles dans la paroisse, la recourante avait clairement pris en compte ses heures d'enseignement, ce qui atteste bien qu'elle considérait que celles-ci faisaient partie de son ministère.

Ainsi, il est établi que la recourante savait précisément que l'enseignement religieux qu'elle dispensait au CO faisait partie intégrante de sa mission pastorale et que son engagement par l'Etat de Fribourg reposait sur le mandat d'enseignement que lui avait confié son Eglise. Son allégation, selon laquelle elle ignorait que par principe l'Etat n'engageait comme enseignant de religion que des personnes proposées et agréées par les Eglises, s'avère sans pertinence.

c) Au vu des considérations qui précèdent, la recourante est mal venue de faire croire qu'elle pouvait penser que son contrat avec l'Etat serait néanmoins maintenu. Il est incontestable en effet que, dès le moment où la recourante n'était plus légitimée à dispenser l'enseignement de son Eglise au CO, l'Etat se devait de mettre un terme à son engagement, la condition de base de celui-ci ayant cessé d'exister. A l'évidence, cette situation tombe sous le coup de l'art. 44 LPers; le retrait du mandat pastoral ne permet pas, selon les règles de la bonne foi, d'exiger de l'autorité d'engagement le maintien - purement fictif - des rapports de service.

d) Que cette condition de base n'ait pas fait l'objet d'une clause résolutoire du contrat d'engagement ne constitue pas une irrégularité apte à entraîner la nullité ou l'annulation de la décision contestée. Il appert en effet clairement que la recourante en avait connaissance; en tous les cas, elle ne peut, de bonne foi, prétendre le contraire. Au demeurant, il sied de relever qu'en règle générale les circonstances susceptibles d'entraîner un renvoi pour de justes motifs selon l'art. 44 LPers n'ont pas à être mentionnées dans le contrat d'engagement. Leur survenance impose en revanche à l'autorité d'engagement d'examiner, selon les règles de la bonne foi, si la poursuite de l'emploi mettrait en cause l'intérêt public ou le bon fonctionnement du service. Tel est manifestement le cas en l'espèce.

6. Les autres griefs invoqués par la recourante doivent être rejetés.

a) En particulier, il n'appartient pas à l'autorité de céans de se prononcer sur la pertinence et la portée du rapport de l'enquête requise par le Conseil synodal - critiqué en de nombreux points par la recourante - ni de remettre en causes les conclusions qu'en ont tirées les autorités religieuses compétentes. Par contre, il est indiscutable que l'autorité d'engagement devait y donner suite sur le plan contractuel et mettre fin aux rapports de service de l'enseignante à qui l'Eglise qu'elle représentait au sein de l'école publique avait retiré son mandat professoral.

b) C'est à tort par ailleurs que la recourante reproche à l'autorité administrative d'avoir prononcé son renvoi alors que la décision de cessation de son activité pastorale n'était pas encore réglée de manière définitive. La décision de renvoi pour de justes motifs a en effet été ordonnée, à bon escient, dès le moment où l'autorité religieuse compétente a retiré à la recourante sa mission pastorale. L'Etat se devait de donner suite sans délai à cette décision par le prononcé d'un renvoi, d'autant plus que la recourante - dont le traitement avait déjà été suspendu à compter du 31 juillet 2006 - n'enseignait plus depuis le mois de novembre 2005.

c) Enfin, la recourante souligne à tort que le licenciement immédiat constitue la sanction la plus sévère pouvant toucher un salarié. Il importe en effet de rappeler que le renvoi pour de justes motifs n'implique pas nécessairement une faute de l'agent; il suffit que ce dernier se trouve dans une situation telle que la continuation des rapports de

service ne peut plus entrer en ligne de compte. Tel est le cas en l'occurrence; les autorités administratives l'ont du reste bien souligné dans leurs décisions.

d) Pour le reste, la connexité éventuelle entre la présente procédure et le projet de convention relative à l'organisation de l'enseignement religieux dans les écoles de la scolarité obligatoire est sans incidence aucune sur l'issue du recours.

7. a) Pour l'ensemble des considérants qui précèdent, la Cour de céans constate qu'en ordonnant et confirmant le renvoi pour de justes motifs de la recourante, les autorités administratives n'ont pas violé le droit, ni commis un excès ou un abus de leur pouvoir d'appréciation. Partant, la décision contestée doit être confirmée et le recours rejeté.

b) Il appartient à la recourante qui succombe de supporter les frais de procédure, en application de l'art. 131 CPJA.

Pour le même motif, elle n'a pas droit à une indemnité de partie.

I a C o u r a r r ê t e :

I. Le recours de X. est rejeté.

Partant, la décision du 11 juin 2007 est confirmée.

II. Les frais de procédure, par fr. 800.-, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés par l'avance de frais versée.

III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.

103.8; 106.10