

Tribunal fédéral – 8C_295/2019
1^{re} Cour de droit social
Arrêt du 5 mai 2020 (f)

Résumé et commentaire

Proposition de citation :

Valérie Défago Gaudin, Collectivités publiques et droit privé du travail : les églises également ; commentaire de l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_295/2019, Newsletter DroitDuTravail.ch septembre 2020

Newsletter septembre
2020

Les églises, tout comme les autres collectivités publiques, peuvent soumettre au droit privé les rapports de travail de certains de leurs agents

Art. 40 Cst./EREJU ; 86
al. 2 LTF



Collectivités publiques et droit privé du travail : les églises également ; commentaire de l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_295/2019 du 5 mai 2020

Valérie Défago Gaudin, professeure à l'Université de Neuchâtel

I. Objet de l'arrêt

L'arrêt porte sur la possibilité qu'ont les églises, lorsqu'elles sont organisées sous la forme de collectivités publiques, de soumettre au droit privé les rapports de travail de certains de leurs agents. Il se situe dans la continuité de la jurisprudence.

II. Résumé de l'arrêt

A. Les faits

Les époux A. ont été engagés en 2011 par la Paroisse de Porrentruy de l'Eglise réformée évangélique de la République et canton du Jura (EREJU) pour un poste de concierge/sacristain à 100%, le taux d'occupation étant réparti à raison de 75% pour Monsieur A. et 25% pour Madame A. Le contrat a été conclu « selon les bases légales du code des obligations », avec un délai de résiliation de six mois « de part et d'autre ».

Au mois de septembre 2018, le Conseil de Paroisse a mis un terme aux rapports de travail des époux A. pour le 31 mars 2019, au motif de la rupture du lien de confiance indispensable à tout rapport de travail.

Les époux A. ont alors recouru contre ce licenciement auprès de la Chambre des recours de l'EREJU en concluant à son annulation et à leur réintégration, respectivement au versement d'une indemnité.

Le recours des époux A. a été déclaré irrecevable au motif de la compétence des juridictions civiles dans la mesure où les relations de travail relevaient du droit privé.

Les époux A. ont formé un recours de droit public et un recours constitutionnel subsidiaire auprès du Tribunal fédéral contre la décision de la Chambre des recours de l'EREJU, en concluant à son annulation et au renvoi de la cause à l'autorité pour qu'elle statue.

Le Tribunal fédéral a rejeté le recours en matière de droit public après avoir déclaré irrecevable le recours constitutionnel subsidiaire.

B. Le droit

Dans un premier temps, sous l'angle de la recevabilité, le Tribunal fédéral s'est penché sur la qualité d'autorité précédente de la Chambre des recours de l'EREJU. Cette autorité présente les caractéristiques d'un tribunal supérieur au sens de l'art. 86 al. 2 LTF, soit d'une autorité judiciaire cantonale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours ordinaire sur le plan cantonal et qui ne dépend pas du point de vue hiérarchique d'une autre autorité judiciaire (cf. ATF 136 II 470, cons. 1.1, p. 472 et les références). En effet, cette autorité, composée de trois membres élus par l'Assemblée de l'Eglise (art. 23 al. 1 let. b en corrélation avec l'art. 30 de la Constitution de l'EREJU du 29 juin 1979 [ci-après : Cst./EREJU]), connaît définitivement des contestations internes fondées sur la Loi cantonale du 26 octobre 1978 concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat (LREE/JU ; RS/JU 471.1), sur les Constitutions ecclésiastiques et les prescriptions édictées par les Eglises, ainsi que sur le droit public fédéral et cantonal (art. 37 al. 1 de ladite loi sur les rapports entre les Eglises et l'Etat en corrélation avec l'art. 29 Cst./EREJU). Sa juridiction s'étend par ailleurs à tout le canton dans son domaine de compétence – lequel comprend notamment les contestations relatives aux rapports de service (art. 2b al. 1 de l'Ordonnance concernant la Chambre des recours du 1er décembre 1981) – et elle examine librement le fait et le droit (art. 20 al. 1 de l'ordonnance précitée), de sorte qu'elle satisfait aux exigences pour être considérée comme un tribunal supérieur au sens de l'art. 86 al. 2 LTF (TF 8C_817/2015 du 6 juillet 2016, cons. 2.2 et 2.3) (cons. 1.1).

Toujours sous l'angle de la recevabilité, le Tribunal fédéral a examiné si la décision attaquée relevait d'une cause de droit public. Sur le fond, la contestation dont a été saisie la Chambre des recours porte sur la résiliation de rapports de travail. Devant le Tribunal fédéral, le litige se résume toutefois à la question de savoir si lesdits rapports de travail sont soumis au droit privé, auquel cas ils ressortissent à la compétence des tribunaux civils, comme en a statué la Chambre des recours, ou s'ils relèvent du droit public, auquel cas la compétence de ladite Chambre serait donnée, comme le veulent les recourants. Le Tribunal fédéral, en application par analogie de la théorie de la double pertinence (cf. ATF 142 III 466, cons. 4.1, p. 469 ; 141 III 294, cons. 5.2, p. 298 et les références), est entré en matière sur le recours en matière de droit public – en se basant à ce stade sur l'allégation des recourants que la contestation porte sur des rapports de travail de droit public – pour trancher au fond le caractère de droit public ou de droit privé de la contestation. En admettant ainsi à ce stade que la décision entreprise a été rendue en matière de rapports de travail de droit public au sens de l'art. 83 let. g LTF, et comme la contestation au fond porte sur la résiliation de ces rapports, le Tribunal fédéral a retenu la présence d'une contestation de nature pécuniaire. La valeur litigieuse atteignait par ailleurs le seuil de 15'000 fr. ouvrant la voie du recours en matière de droit public en ce domaine (art. 51 al. 2 et 85 al. 1 let. b LTF). Le Tribunal fédéral est par conséquent entré en matière sur le recours en matière de droit public et a déclaré irrecevable le recours constitutionnel subsidiaire formé simultanément par les recourants (cons. 1.2).

Sur le fond, le Tribunal fédéral a rappelé sa jurisprudence désormais établie selon laquelle, en substance, il n'existe pas d'exclusion générale du recours au droit privé pour régler les rapports de travail du personnel étatique, mais qui précise que l'engagement de droit privé, par une collectivité publique, suppose en tous les cas que celui-ci trouve un fondement dans une réglementation cantonale (ou communale) claire et sans équivoque et qu'il ne soit pas

exclu par le droit applicable (ATF 118 II 213, cons. 3, p. 217 ; TF 8C_227/2014 du 18 février 2015 précité, cons. 4.2.3). En outre, toujours selon la jurisprudence, si une autorité est partie audit rapport de droit, le droit public est présumé applicable, et, pour déterminer si un rapport juridique relève du droit privé ou du droit public, la qualification juridique utilisée par les parties n'est pas décisive, mais le contenu réel du rapport de droit (TF 8C_227/2014 précité, cons. 4.2.3 ; 2P.151/2005 du 9 février 2006, cons. 5 et les références) (cons. 3.1-3.2).

Le Tribunal fédéral illustre ensuite ses propos en se référant à trois arrêts rendus entre 2003 et 2016. Dans l'arrêt 2P.181/2002 du 4 février 2003, le Tribunal fédéral avait à juger de la qualification d'un contrat de travail qui avait été signé par les deux parties, à savoir une ergothérapeute et une association subventionnée par le canton. Ledit contrat renvoyait certes, pour ce qui était du salaire, à la classification cantonale des traitements et il avait été ratifié par l'exécutif cantonal ; cependant, il n'était pas contesté que l'intéressée avait été engagée sur la base d'un contrat de travail, et non pas en qualité de fonctionnaire. Par conséquent, le droit des obligations était applicable à son cas, en particulier à la résiliation de ses rapports de travail (cons. 3.3.1). Dans l'arrêt du TF 8C_227/2014 précité, il s'agissait d'un responsable de déchetterie communale qui avait été engagé sur la base d'un contrat de travail soumis au droit privé et non pas selon les règles applicables au personnel communal en général. Le Tribunal fédéral a considéré que les conditions d'une éventuelle requalification du contrat de droit privé en une relation de droit public – laquelle peut se justifier s'il apparaît que la réglementation applicable ne laisse pas de place au droit privé ou que les conditions posées pour qu'il soit possible d'y recourir ne soient pas réalisées ou encore, en application du principe de l'égalité de traitement, s'il n'existe aucune raison objective de faire coexister des statuts différents (de droit privé et de droit public) – n'étaient pas remplies. En effet, le règlement communal applicable prévoyait la possibilité d'un engagement selon le droit privé et les tâches assignées à l'intéressé, si elles étaient certes des tâches d'intérêt public, n'étaient pas liées au bon fonctionnement de la collectivité au point qu'elles ne pouvaient être confiées qu'à une personne soumise à un statut de droit public (cons. 3.3.2). Dans l'arrêt du TF 4A_88/2016 précité se rapportant à une affaire fribourgeoise, le Tribunal fédéral a eu à se pencher sur le licenciement d'un prêtre de l'Eglise catholique romaine. Il a exposé que dans le canton de Fribourg, la Constitution cantonale accorde un statut de droit public à l'Eglise catholique romaine, qui est, comme l'Eglise évangélique réformée, reconnue dans sa constitution et son organisation propre. En tant qu'Eglise reconnue, l'Eglise catholique romaine est organisée en corporations ecclésiastiques au niveau paroissial et au niveau cantonal, la Corporation cantonale étant une personne morale de droit public cantonal, dotée de la personnalité juridique. Conformément à la loi cantonale concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat, l'Eglise catholique romaine s'est donné un Statut ecclésiastique, qui prévoit qu'une convention conclue entre la Corporation cantonale et l'Autorité diocésaine règle, entre autres, la participation des corporations ecclésiastiques à l'établissement des normes concernant la rémunération et le régime de prévoyance des prêtres et des autres agents pastoraux. La convention sur les emplois pastoraux ainsi passée s'applique aux agents pastoraux (prêtres, diacres, religieux et laïcs) qui effectuent à titre professionnel un travail pastoral selon le droit canonique et qui sont nommés par l'Autorité diocésaine. Par ailleurs, les Vicariats épiscopaux, la Corporation cantonale et les agents pastoraux laïcs du canton de Fribourg ont conclu un Accord sur les conditions de travail des agents pastoraux laïcs engagés au service de l'Eglise catholique romaine du canton de Fribourg. Aux termes de cet Accord, les rapports de travail concluent entre l'Autorité diocésaine et les agents pastoraux laïcs ainsi que les droits et obligations qui en découlent sont régis par le contrat d'engagement ; les contrats

de travail des agents pastoraux laïcs ressortissent au droit privé, les dispositions du code des obligations et de la loi sur le travail étant applicables dans la mesure où le contrat ne contient pas de règle, et le tribunal des Prud'hommes est compétent pour juger des éventuels litiges. Le Tribunal fédéral a déduit de ces diverses normes que dans le canton de Fribourg, les rapports entre l'Eglise catholique romaine et ses corporations, d'une part, et les agents pastoraux, d'autre part, ne sont pas régis par le droit privé, sauf si l'agent a été engagé par un contrat de droit privé, ce qui n'est pas le cas des prêtres, lesquels sont soumis au droit public et au droit canon (cons. 3.3.3).

Le Tribunal fédéral a donc tout d'abord examiné si les normes applicables permettaient à l'EREJU de recourir à un engagement sous seing privé. L'EREJU est reconnue collectivité de droit public par l'art. 130 al. 1 de la Constitution de la République et Canton du Jura du 20 mars 1977 (Cst./JU ; RS 131.235). Ses paroisses (Delémont, Franches-Montagnes et Porrentruy) sont également des collectivités de droit public selon l'art. 133 al. 2 Cst./JU, l'art. 7 al. 2 LREE/JU précisant qu'elles sont dotées de la personnalité juridique. Conformément à l'art. 131 al. 2 Cst./JU, l'EREJU s'est donné une Constitution (RLE [Recueil des lois de l'Eglise] 71.110 ; ce recueil peut être consulté sur le site internet des Eglises réformées Berne-Jura-Soleure [<http://www.refbejuso.ch/fr/publications/recueil-des-lois-rle/>, consulté le 24 mars 2020]). Cette Constitution contient à son chapitre V (intitulé « Les ministères ») plusieurs dispositions relatives au ministère pastoral (art. 36 à 39). Elle prévoit à son art. 40 que l'Eglise reconnaît d'autres ministères, dont ceux de diacre, de catéchète, d'évangéliste, d'animateur et de secrétaire (al. 1) et que les paroisses ont la faculté de créer de tels postes (al. 2). Aux termes de l'art. 42 de l'ordonnance concernant les ecclésiastiques du 16 mai 1998 (RLE 71.320), une paroisse peut engager un collaborateur paroissial à temps complet ou partiel, conformément à l'art. 40 Cst./EREJU (al. 1). Les tâches du collaborateur paroissial sont déterminées par les besoins de la paroisse et définies dans un cahier des charges établi par le Conseil de paroisse sur la base des directives de l'Union synodale (al. 2). L'engagement d'un collaborateur paroissial se conclut selon le droit civil et les directives précitées ; il doit être approuvé par le Conseil de l'Eglise (al. 3). Le règlement ecclésiastique de l'Union synodale réformée évangélique Berne-Jura du 11 septembre 1990 (RLE 11.020) contient à son titre II, chapitre 3 (intitulé « Les ministères et les autres services »), des dispositions relatives au ministère pastoral (art. 123 à 135), au ministère de la catéchèse (art. 136 à 140), au ministère socio-diaconal (art. 141 à 145a) et aux autres services (art. 145b à 145f). L'art. 145d définit les tâches du musicien d'Eglise et l'art. 145e celles du sacristain/concierge. Sous le titre marginal « Autres collaborateurs ecclésiaux », l'art. 145f dispose que sans être chargés du ministère diaconal ou catéchétique, les autres collaborateurs ecclésiaux peuvent être appelés à accomplir des tâches dans les domaines de la catéchèse, de la diaconie, de l'animation de jeunesse, de l'accompagnement des personnes âgées, de la formation de toutes les générations ou d'autres champs d'activité voisins (al. 1) (cons. 4.1).

Au vu de l'ensemble de ces dispositions, le Tribunal fédéral a retenu, comme l'instance précédente, qu'il existe une base légale suffisante pour fonder un engagement relevant du droit privé. En effet, les parties ont conclu un contrat de travail qui était expressément conclu « selon les bases légales du code des obligations ». L'art. 42 al. 3 de l'ordonnance concernant les ecclésiastiques permet à une paroisse d'engager un collaborateur paroissial dont l'engagement se conclut selon le droit civil. Il s'agit là d'une base légale claire (cf. cons. 3.2 *supra*) – à l'instar de celle que connaît aussi le droit ecclésiastique fribourgeois (cf. cons. 3.3.3 *supra*) – permettant l'engagement de certains collaborateurs selon le droit privé. Il n'y a rien

d'insoutenable à compter les concierges/sacristains, dont les tâches sont succinctement décrites à l'art. 145e du règlement ecclésiastique qui précède immédiatement l'art. 145f consacré aux « autres collaborateurs », comme des collaborateurs pouvant être engagés selon le droit privé, à la différence des personnes assumant un ministère pastoral ou diaconal (cf. art. 123 ss du règlement ecclésiastique), dont le statut est exhaustivement réglé par l'ordonnance concernant les ecclésiastiques. A l'instar de celle d'un responsable de déchetterie (cf. cons. 3.3.2 *supra*), la tâche d'un concierge/sacristain n'a pas une nature telle qu'elle ne pourrait être confiée qu'à une personne soumise à un statut de droit public (cons. 5.2.1).

Sous l'angle d'une éventuelle analogie des fonctions, le Tribunal fédéral n'a pas suivi les recourants qui souhaitaient disposer d'un statut analogue à celui des animateurs de jeunesse (cons. 5.2.2). Il n'a pas non plus considéré comme caractéristiques de rapports soumis au droit public le fait que le salaire soit basé sur celui de l'Église, que les recourants se trouvent dans l'obligation de loger dans un appartement de service (cons. 5.2.3).

III. Commentaire

Cet arrêt, qui se trouve dans la continuité de la jurisprudence, appelle quelques brèves remarques.

Les églises comme collectivités publiques employeuses. – Dans certains cantons, comme en l'occurrence le Jura, les églises, voire les paroisses, sont reconnues collectivités publiques. Leur statut ecclésiastique, qui les distingue des autres collectivités, corporations ou établissements publics, n'a toutefois pas d'incidence sur la question de savoir dans quelle mesure elles ont la possibilité de soumettre au droit privé les rapports de travail de certains de leurs agents : la jurisprudence développée par le Tribunal fédéral pour les collectivités publiques en général vaut *mutatis mutandis* pour les églises et paroisses.

Les conditions pour que les collectivités publiques soumettent au droit privé les rapports de travail de certains de leurs agents (rappel). – En substance, il faut et il suffit qu'une base légale de densité suffisante le prévoie, d'une part, et que le principe de l'égalité de traitement soit assuré, d'autre part (not. THIERRY TANQUEREL, Droit public et droit privé : unité et diversité du statut de la fonction publique, *in* : T. Tanquerel/F. Bellanger (éd.), Les réformes de la fonction publique, Genève 2012, p. 74). Nous avons déjà eu l'occasion de douter que la nature de la tâche à exécuter par l'agent de la collectivité publique engagé sous contrat de droit privé ne puisse être retenue comme un critère déterminant pour (re)qualifier un contrat de droit privé en un contrat de droit public (VALÉRIE DÉFAGO GAUDIN, Les obstacles à la privatisation de la fonction publique, *in* : J.-P. Dunand/P. Mahon/S. Perrenoud, Le droit de la relation de travail à la croisée des chemins : convergences et divergences entre le droit privé du travail et le droit de la fonction publique, Genève 2016, p. 256/275). Force est de constater que, dans le présent arrêt, le Tribunal fédéral n'est pas entré en matière sur la discussion de la nature de l'activité de sacristain pour trancher la question (cons. 5.2.2). Pour ce qui est du grief d'égalité de traitement, il semble, au vu des termes utilisés par le Tribunal fédéral, que les plaideurs l'aient développé et invoqué avant tout au regard de l'égalité devant la loi. En effet, le Tribunal fédéral se réfère au fait que les sacristains ne peuvent pas revendiquer un traitement juridique similaire à celui des animateurs de jeunesse au motif que le statut de ces derniers fait l'objet d'une réglementation de droit public extrêmement détaillée (cons. 5.2.2). A notre sens, la question de l'égalité de traitement dans cette problématique relève avant tout de l'égalité

dans la loi. Par conséquent, il convient bien plus que les plaideurs et les tribunaux se demandent pour quelles raisons la collectivité publique, dans sa réglementation, a choisi de soumettre certaines catégories de son personnel au droit privé, d'une part, et si les distinctions qui en découlent se justifient, d'autre part.

La recevabilité du recours en matière de droit public. – Enfin, il peut être utile de rappeler que l'entrée en matière à raison des faits de double pertinence ne dispense pas que les conditions ordinaires de recevabilité du recours en matière de droit public doivent être réalisées, qu'il s'agisse, hormis de la qualité pour recourir (art. 89 LTF), du caractère de la décision, en principe finale (art. 90 et 93 LTF), de la valeur litigieuse (art. 85 LTF), de l'absence d'exception (art. 83 LTF) ou de la qualité de tribunal supérieur de l'autorité précédente (art. 86 LTF). A propos de cette dernière condition, lorsque des collectivités publiques ecclésiastiques sont en cause et que des organes de recours sont spécifiquement institués hors l'organisation judiciaire cantonale, l'on peut se référer à l'ATF 145 I 121 cons. 1.3, JT 2019 I 139 et à l'ATF 129 I 91, cons. 4, JT 2004 I 385, bien que ce second arrêt ait été rendu avant l'ère de la LTF.