

L'art. 6 § 1 CEDH donne à toute personne le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi, qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Sauf exception, cette disposition conventionnelle **s'applique dans les contestations relatives aux employés publics**, notamment lorsqu'elles portent sur un salaire, une indemnité ou d'autres droits de ce type.

La tenue de débats publics doit, sauf circonstances exceptionnelles, avoir lieu **devant les instances judiciaires précédant le Tribunal fédéral**. Il appartient à ce titre au recourant, sous peine de forclusion, de présenter une **demande formulée de manière claire et indiscutable**. Saisi d'une telle demande, le juge doit en principe y donner suite. Il peut cependant s'en abstenir dans les cas prévus par l'art. 6 § 1, 2^e phrase, CEDH, lorsque la demande est **abusive, chicanière, ou dilatoire**, lorsqu'il apparaît clairement que le recours est infondé, irrecevable ou, au contraire, manifestement bien fondé ou encore lorsque l'objet du litige porte sur des questions hautement techniques.

Tout récemment la CourEDH a rappelé que l'art. 6 CEDH – en dehors des limitations expressément prévues par cette disposition – **n'exige certes pas nécessairement la tenue d'une audience dans toutes les procédures**. Cela est notamment le cas pour les affaires ne soulevant pas de question de crédibilité ou ne suscitant pas de controverse sur les faits qui auraient requis une audience, et pour lesquelles les tribunaux peuvent se prononcer de manière équitable et raisonnable sur la base des conclusions présentées par les parties et d'autres pièces. Partant, on ne saurait conclure, même dans l'hypothèse d'une juridiction investie de la plénitude de juridiction, que l'art. 6 implique toujours le droit à une audience publique, indépendamment de la nature des questions à trancher. D'autres considérations, dont le droit à un jugement dans un délai raisonnable et la nécessité en découlant d'un traitement rapide des affaires inscrites au rôle, entrent en ligne de compte pour déterminer si des débats publics sont nécessaires. La Cour a ainsi déjà considéré que **des procédures consacrées exclusivement à des points de droit ou hautement techniques pouvaient remplir les conditions de l'article 6 même en l'absence de débats publics** (cons. 4.1 – 4.2).

Ces principes **n'ont pas été respectés** par les juges fribourgeois en l'espèce (cons. 4.4).

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Maillard, Président,
Frésard et Viscione.

Greffière : Mme von Zwehl.

Participants à la procédure

1. A.,

2. B.,

3. C.,

tous les trois représentés par Me Tarkan Göksu, avocat,
recourants,

contre

Conseil d'Etat du canton de Fribourg,
rue des Chanoines, 1700 Fribourg,
intimé,

Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport du canton de Fribourg,
rue de l'Hôpital 1, 1700 Fribourg.

Objet

Droit de la fonction publique (publicité des débats),

recours contre le jugement de la le Cour administrative du Tribunal cantonal du canton de Fribourg,
du 22 décembre 2017 (601 2016 256).

Faits :

A.

A.a. Le 3 juillet 2001, le Conseil d'Etat du canton de Fribourg a confié à la Commission d'évaluation et de classification des fonctions (CEF) le mandat d'évaluer, notamment, les fonctions de l'enseignement du degré secondaire supérieur. Se fondant sur le système d'évaluation des fonctions désigné sous l'acronyme EVALFRI, la CEF a rendu son rapport sur la base duquel le Conseil d'Etat a adopté, le 18 février 2003, une ordonnance modifiant le tableau de l'arrêté du 19 novembre 1990 concernant la classification des fonctions du personnel de l'Etat (RSF 122.72.21). Les maîtres du degré secondaire supérieur ont été mis au bénéfice de la classe de fonction 25, indépendamment des branches enseignées. Au préalable, par le biais du règlement cantonal du 20 août 1991 fixant les prescriptions particulières relatives au statut du personnel enseignant dépendant de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS), le Conseil d'Etat avait déjà fixé le nombre de leçons que devaient enseigner les professeurs en fonction des matières. Le nombre d'unités d'enseignement hebdomadaires complet était de 26 unités pour les enseignants de branches spéciales telles que l'éducation physique, les arts visuels et la musique alors que dans les branches générales, les professeurs devaient dispenser 24 unités. Cette règle a ensuite été reprise dans le règlement cantonal du 6 juillet 2004 relatif au personnel enseignant de la DICS, entré en vigueur le 1er septembre 2004, abrogé et remplacé par une réglementation du 14 mars 2016 à l'intitulé identique (RPEns; RSF 415.0.11).

A.b. Le 18 décembre 2013, A., B. et C., tous trois professeurs d'arts visuels dans les collèges du canton de Fribourg, ont déposé auprès de la DICS une requête tendant à ce que cette différence de traitement soit déclarée anticonstitutionnelle. Par décision du 29 août 2014, la DICS a rejeté la demande, motif pris que la différence des unités hebdomadaires se justifiait précisément sous l'angle de l'égalité de traitement, puisque le temps moyen consacré pour l'enseignement des branches spéciales était moindre que celui consacré à l'enseignement des branches générales et qu'en outre, il existait également une différence du point de vue du suivi pédagogique et éducatif, moins intensif pour les enseignants des branches spéciales.

Le Conseil d'Etat a rejeté les recours des trois professeurs par décision du 31 octobre 2016.

B.

Statuant le 22 décembre 2017, la le Cour administrative du Tribunal cantonal du canton de Fribourg a rejeté à son tour les recours formés par ces mêmes enseignants.

C.

Par une écriture commune, A., B. et C., forment un recours en matière de droit public et un recours constitutionnel subsidiaire contre ce jugement. Ils demandent au Tribunal fédéral de constater que l'art. 20 let. d du règlement du 6 juillet 2004 est inconstitutionnel et qu'il soit ordonné au DICS d'exiger d'eux qu'ils n'aient à accomplir dans le futur que 24 unités hebdomadaires d'enseignement,

respectivement 22 à partir de 50 ans. Subsidiairement, ils concluent au renvoi de la cause à l'autorité précédente "après avoir donné suite aux mesures des preuves requises", soit notamment l'audition de deux témoins, ainsi que l'apport "des documents et fondements de EVALFRI" et l'ordonnance d'une expertise.

La DICS conclut au rejet des recours. Le Tribunal cantonal déclare ne pas avoir d'observations à présenter.

Considérant en droit :

1.

Le jugement entrepris a été rendu en matière de rapports de travail de droit public au sens de l'art. 83 let. g LTF. Il s'agit d'une contestation pécuniaire du moment que le litige est étroitement lié au traitement des recourants (le nombre d'unités à accomplir peut être évalué en argent). Il vise donc, principalement tout au moins, un but économique. Le motif d'exclusion de l'art. 83 let. g LTF n'entre donc pas en considération. Selon les allégués non contestés des recourants, l'inégalité dont ils se plaignent entraîne une différence de traitement de 8'000 fr. par année. Considérée sur plusieurs années et compte tenu de la règle du cumul subjectif de l'art. 52 LTF, la valeur litigieuse dépasse largement le seuil de 15'000 fr. ouvrant la voie du recours en matière de droit public en ce domaine (cf. art. 85 al. 1 let. b LTF). La décision attaquée peut donc être entreprise par la voie du recours en matière de droit public. En conséquence, le recours constitutionnel subsidiaire - formé simultanément par les recourants - est irrecevable (art. 113 LTF a contrario).

2.

Dans un grief d'ordre formel, les recourants se plaignent d'une violation des art. 29 al. 2 Cst., 30 al. 3 Cst., 6 § 1 CEDH et 9 Cst. Ils reprochent au Tribunal cantonal d'avoir refusé d'ordonner des débats publics, dont ils avaient pourtant demandé la tenue sur la base de l'art. 91 du Code fribourgeois de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991 (CPJA/FR; RSF 150.1).

3.

3.1. Selon l'art. 91 CPJA/FR, si les parties le demandent ou si le règlement de l'affaire le requiert, le Tribunal cantonal ordonne des débats (al. 1). Les débats sont publics; le huis clos peut cependant être prononcé si un intérêt public ou privé l'exige (al. 2).

3.2. Comme le Tribunal fédéral a eu l'occasion de le constater (arrêts 2C_789/2014 du 20 février 2015 consid. 4.2; 2C_382/2011 du 16 novembre 2011 consid. 3.3.4), **cette disposition de procédure cantonale confère un véritable droit à la tenue d'une audience publique de plaidoiries devant le Tribunal cantonal**. Ce droit ne s'étend en revanche pas aux audiences d'instruction - par exemple, relatives à l'audition des parties (cf. art. 46 al. 1 let. c CPJA/FR) -, qui tendent à l'établissement des faits.

3.3. Pour écarter la requête des recourants, les premiers juges se sont toutefois fondés sur l'art. 91 al. 1 bis CPJA/FR, selon lequel des débats ne peuvent être requis lorsque la cause semble manifestement bien fondée ou mal fondée, pour les questions purement techniques, les questions d'assistance judiciaire ou de récusation. Ils ont considéré que, n'étant pas de nature à apporter quoi que ce soit à un recours qui n'avait aucune perspective de succès, des débats publics s'avéraient inutiles. Pour les mêmes raisons, le refus de débats publics n'emportait pas une violation de l'art. 6 CEDH.

4.

En l'espèce, il n'y a pas lieu de se demander si le refus de la juridiction cantonale pouvait se fonder sur l'art. 91 al. 1 bis CPJA/FR.

4.1. L'art. 6 § 1 CEDH, invoqué également par les recourants, donne à toute personne le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi, qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Sauf exceptions - à l'évidence non réalisées en l'espèce -, cette disposition conventionnelle s'applique dans les contestations relatives aux employés publics, notamment lorsqu'elles portent sur un salaire, une indemnité ou d'autres droits de ce type (arrêt de la CourEdH Vilho Eskelinen et autres contre Finlande du 19 avril 2007, § 62, confirmé en dernier lieu par l'arrêt Baka contre Hongrie du 23 juin 2016 § 101 ss; arrêt 8C_318/2016 du 9 décembre 2016 consid. 2.1).

4.2. La tenue de débats publics doit, sauf circonstances exceptionnelles, avoir lieu devant les instances judiciaires précédant le Tribunal fédéral. Il appartient à ce titre au recourant, sous peine de forclusion, de présenter une demande formulée de manière claire et indiscutable. Saisi d'une telle demande, le juge doit en principe y donner suite. Il peut cependant s'en abstenir dans les cas prévus par l'art. 6 § 1, 2^{ème} phrase, CEDH, lorsque la demande est abusive, chicanière, ou dilatoire, lorsqu'il apparaît clairement que le recours est infondé, irrecevable ou, au contraire, manifestement bien fondé ou encore lorsque l'objet du litige porte sur des questions hautement techniques (ATF 141 I 97 consid. 5.1 p. 98; 136 I 279 consid. 1 p. 281; 134 I 331 consid. 2.3 p. 333; 122 V 47 consid. 3b p. 55). **Une demande de débat oral dans un canton qui prévoit - comme c'est le cas ici - que les débats sont publics doit être interprétée comme une demande de débats publics; en cas de doute sur la nature de la demande, il appartient au tribunal saisi d'interpeller la partie requérante** (arrêts 8C_95/2013 du 19 juillet 2013 consid. 3.2; 2C_370/2010 du 26 octobre 2010 consid. 2.7). **Enfin, la publicité des débats implique le droit pour le justiciable de plaider sa cause lui-même ou par l'intermédiaire de son mandataire** (arrêts 9C_607/2015 du 20 avril 2016 consid. 2.2; 8C_307/2013 du 6 mars 2014 consid. 2.2; 2C_349/2012 du 18 mars 2013 consid. 3.1).

Tout récemment la CourEDH a rappelé que l'art. 6 CEDH - en dehors des limitations expressément prévues par cette disposition - n'exige certes pas nécessairement la tenue d'une audience dans toutes les procédures. Cela est notamment le cas pour les affaires ne soulevant pas de question de crédibilité ou ne suscitant pas de controverse sur les faits qui auraient requis une audience, et pour lesquelles les tribunaux peuvent se prononcer de manière équitable et raisonnable sur la base des conclusions présentées par les parties et d'autres pièces. Partant, on ne saurait conclure, même dans l'hypothèse d'une juridiction investie de la plénitude de juridiction, que l'article 6 implique toujours le droit à une audience publique, indépendamment de la nature des questions à trancher. D'autres considérations, dont le droit à un jugement dans un délai raisonnable et la nécessité en découlant d'un traitement rapide des affaires inscrites au rôle, entrent en ligne de compte pour déterminer si des débats publics sont nécessaires. La Cour a ainsi déjà considéré que des procédures consacrées exclusivement à des points de droit ou hautement techniques pouvaient remplir les conditions de l'article 6 même en l'absence de débats publics (arrêt de la CourEdH Mutu Adrian et Pechstein Claudia contre Suisse du 2 octobre 2018, § 175 ss).

4.3. Dans leur recours à l'autorité cantonale, les recourants ont présenté la demande suivante:

"Les recourants demandent explicitement au sens de l'art. 91 al. 1 CPJA la tenue de débats afin qu'ils puissent se déterminer directement auprès du Tribunal cantonal. La tenue de débats semble également nécessaire parce que les faits ont été constatés d'une façon erronée et parce qu'aucune procédure probatoire concernant les faits déterminants sur le sort de la cause (à savoir si les professeurs d'art visuel travaillent autant que leurs collègues d'autres branches) n'a eu lieu. En fait

les recourants souhaitent pouvoir établir ce fait par différents moyens de preuve, en particulier par leur interrogatoire et celui d'autres témoins."

4.4. En l'espèce, il est évident qu'aucune des exceptions au principe de la publicité mentionnée à l'art. 6 § 1 CEDH n'est réalisée. D'autre part, même si elle tendait pour une part à l'administration de preuves (interrogatoire des recourants, audition de témoins), cette requête contenait aussi une demande de comparution personnelle et/ou d'audition personnelle, qui constituait une demande de débats publics dès lors qu'il s'agissait pour les recourants d'exposer leur point de vue sur l'administration des preuves (arrêts 8C_390/2012 du 10 octobre 2012 consid. 2.3; 2C_100/2011 du 10 juin 2011 consid. 2.5). De plus, il n'y avait pas de motif pertinent d'écarter la requête des recourants. En particulier, on ne peut pas dire que le recours - qui concernait un problème d'égalité de traitement entre enseignants de diverses branches - était clairement infondé ni que le litige présentait un caractère hautement technique. On ne voit pas non plus que le principe de la célérité justifiait un refus de la requête. En l'absence d'un motif qui s'opposait à la tenue d'une audience publique devant la juridiction cantonale et compte tenu de la demande non équivoque formulée devant celle-ci par les recourants, il y a lieu d'admettre que la procédure cantonale est entachée d'un vice de procédure qui entraîne d'emblée l'annulation du jugement entrepris, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 134 I 331 consid. 3.1 p. 335 sv.).

5.

Il convient, en conséquence, de renvoyer la cause à l'autorité précédente pour qu'elle donne suite à la requête de débats publics des recourants et statue à nouveau. Pour le reste, il n'y a pas lieu de se prononcer sur l'administration des preuves proposées, qui ne relève pas de l'obligation d'ordonner des débats publics au sens de l'art. 6 § 1 CEDH.

6.

L'intimé, qui succombe, supportera les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF) et versera aux recourants une indemnité de dépens (art. 68 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours constitutionnel subsidiaire est irrecevable.

2.

Le recours en matière de droit public est admis en ce sens que l'arrêt attaqué est annulé, la cause étant renvoyée à la I e Cour administrative du Tribunal cantonal du canton de Fribourg pour qu'elle procède conformément aux considérants. Il est rejeté pour le surplus.

3.

Les frais judiciaires, arrêtés à 1'500 fr., sont mis à la charge de l'Etat de Fribourg.

4.

L'Etat de Fribourg versera aux recourants, créanciers solidaires, la somme de 2'800 fr. à titre de dépens pour la dernière instance.

5.

Le présent arrêt est communiqué aux parties, à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport du canton de Fribourg, et à la I e Cour administrative du Tribunal cantonal du canton de Fribourg.

Lucerne, le 20 novembre 2018

Au nom de la Ire Cour de droit social
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Maillard

La Greffière : von Zwehl