Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2P.42/2006 /fzc

Arrêt du 3 juillet 2006
IIe Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges Merkli, Président,
Hungerbühler, Wurzburger, Müller et Yersin.
Greffier: M. Dubey.

Parties
Syndicat suisse des services publics-Région Neuchâtel et Syndicat autonome des enseignants neuchâtelois, recourants,

contre

République et Canton de Neuchâtel, 2000 Neuchâtel,
Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel, Château, 2001 Neuchâtel 1.

Objet
art. 9, 28 et 29 Cst. (arrêté concernant l'organisation des classes et le subventionnement des traitements dans l'enseignement obligatoire),

recours de droit public contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 21 décembre 2005.

Faits:
A.
Le 26 septembre 2005, le Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel (ci-après: le Conseil d'Etat) a présenté les grands axes politiques de la législature 2006-2009 et le budget 2006 de l'Etat en mettant l'accent sur les mesures d'économies prévues. Il a notamment proposé une réduction ciblée des subventions, en particulier, une réduction de 10% des subventions cantonales en faveur des communes pour la scolarité obligatoire, le taux passant ainsi de 45% à 40,5%. Le même jour, ces propositions ont fait l'objet d'un courrier adressé à toutes les instances cantonales et communales concernées ainsi qu'à tous les enseignants de la scolarité obligatoire. Le même jour également, le Conseil d'Etat a rencontré à ce sujet notamment les associations de personnel ainsi que les représentants des communes et des institutions.

Le 24 novembre 2005, le programme de législature détaillé et le plan financier ont été présentés au public. Dans le programme, sous la rubrique relative à l'enseignement et à la formation, figurait l'objectif de réduire les coûts de l'enseignement obligatoire en augmentant le nombre d'élèves par classe. Le même jour, ce programme et le plan financier ont fait l'objet d'un courrier adressé à toutes les instances cantonales et communales concernées ainsi qu'à tous les enseignants des écoles enfantines, primaires et secondaires du degré inférieur.

Le Grand Conseil a voté le budget lors de sa session des 6 et 7 décembre 2005 et promulgué le décret concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2006.
B.
Le 30 décembre 2005, le Conseil d'Etat a promulgué l'arrêté du 21 décembre 2005 concernant l'organisation des classes et le subventionnement des traitements dans l'enseignement obligatoire (ci-après: l'arrêté 2005) dans la Feuille officielle de la République et Canton de Neuchâtel. Cet arrêté fixe les effectifs d'élèves pris en considération pour l'organisation des classes de l'enseignement primaire et le subventionnement des charges

qui en résultent par ressort scolaire sous la forme d'une échelle. Le Conseil d'Etat estime qu'avec l'entrée en vigueur de l'arrêté, la moyenne des effectifs, ne sera pas augmentée de plus d'un élève par classe. Pour le canton, la moyenne de l'année scolaire 2005/2006 s'élève à 17.87, l'une des plus basses de Suisse, tandis que l'effectif moyen maximal par classe est fixé à 21 élèves par classe (art. 2a de l'arrêté) depuis 1985. Pour l'enseignement secondaire, l'arrêté 2005 aurait essentiellement pour effet d'appliquer plus rigoureusement les dispositions relatives aux effectifs des classes secondaires.
C.
Agissant par la voie du recours de droit public, le Syndicat suisse des services publics-Région de Neuchâtel (ci-après: le SSP) et le Syndicat autonome des enseignants neuchâtelois (ci-après: le SAEN) demandent au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêté 2005 dans son entier, sans frais. Ils se plaignent à titre personnel de la violation des art. 9, 28 et 29 Cst. et au nom de leurs membres de la violation de l'art. 28 Cst. A leur avis, le Conseil d'Etat aurait à tort renoncé à les consulter avant d'adopter l'arrêté 2005.

Le Conseil d'Etat conclut à l'irrecevabilité du recours subsidiairement à son rejet, sous suite de frais et dépens.

Lors d'un second échange d'écritures, les parties ont confirmé leurs conclusions respectives.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 132 III 291 consid. 1 p. 292).
1.1 La législation neuchâteloise ne prévoyant aucune voie de droit cantonal permettant d'examiner la constitutionnalité de l'arrêté attaqué (art. 1, 2 et 3 de la loi neuchâteloise du 27 juin 1979 sur la procédure et la juridiction administrative; LPJA, RSNE 152.130), le présent recours respecte l'exigence de l'épuisement des moyens de droit cantonal au sens de l'art. 86 OJ.
1.2 Aux termes de l'art. 88 OJ, ont qualité pour former un recours de droit public les particuliers ou les collectivités lésés par des arrêtés ou décisions qui les concernent personnellement ou qui sont d'une portée générale; cette voie de recours ne leur est ouverte que pour autant qu'ils puissent faire valoir leurs intérêts juridiquement protégés. Sont des intérêts personnels et juridiquement protégés ceux qui découlent d'une règle de droit fédéral ou cantonal ou directement d'une garantie constitutionnelle spécifique pour autant que les intérêts en cause relèvent du domaine que couvre ce droit fondamental (ATF 126 I 81 consid. 3b p. 85 et la jurisprudence citée).

En l'espèce, les recourants se plaignent de la violation de la liberté syndicale. Le Conseil d'Etat n'aurait pas respecté la procédure de consultation prévue par l'art. 79 de la loi neuchâteloise du 28 juin 1995 sur le statut de la fonction publique (LSt/NE; RSNE 152.510) ni la convention du 20 décembre 2000 qu'il avait passée avec les associations du personnel de la fonction publique en application de cette disposition. Pour que leur recours de droit public soit recevable à cet égard, il suffit qu'ils invoquent, comme en l'espèce, une violation de cette liberté. La question de savoir quel est son contenu et son étendue ainsi que celle de savoir si, dans un cas particulier, elle a été respectée sont des questions de fond et non de recevabilité (ATF 129 I 113 consid. 1.4 p. 118). Ce grief est par conséquent recevable.

Les recourants se plaignent également de la violation de leur droit d'être entendu tiré de l'art. 29 al. 2 Cst. D'après la jurisprudence toutefois, il est douteux qu'un syndicat puisse déduire de l'art. 29 al. 2 Cst. le droit de participer, sous une forme ou sous une autre, à des procédures législatives. La question est restée ouverte, lorsque ce droit est invoqué en relation avec la liberté syndicale (ATF 129 I 113 consid. 1.4 p. 118). En l'espèce, il n'est pas non plus nécessaire de trancher cette question. Formulé de manière identique à celui de la violation de la liberté syndicale, le grief de violation de l'art. 29 al. 2 Cst. se confond avec celui de la violation de l'art. 28 Cst. et n'a dès lors pas de portée propre.

Il en va de même du grief de violation du principe de la bonne foi qui dénonce une violation de la convention du 20 décembre 2000, portant atteinte aux droits de la personnalité (art. 28 CC) des recourants. Tel qu'il est formulé, le grief de violation de l'art. 9 Cst. se confond aussi avec celui de l'art. 28 Cst.

Enfin, il n'est pas nécessaire d'examiner si les recourants peuvent également agir dans le but de préserver l'intérêt de leurs membres, ce qui est douteux pour le SSP-RN qui n'établit pas que la majorité ou un grand nombre de ses membres sont touchés par l'arrêté 2005. En effet en tant qu'ils disposent personnellement de la qualité pour se plaindre d'une prétendue violation de la liberté syndicale qui les atteindrait directement dans l'exercice de leur activité, indépendamment de la situation de leurs membres, il convient de toute manière d'entrer en matière sur le recours. Leur grief de violation de l'art. 28 Cst. est d'ailleurs formulé de manière identique dans les deux cas.
1.3 Au surplus, déposé en temps utile et dans les formes prescrites par la loi, le présent recours remplit les autres conditions de recevabilité des art. 84 ss OJ, de sorte que le Tribunal fédéral peut entrer en matière sur la violation alléguée de l'art. 28 Cst.
2.
2.1 D'après l'art. 28 Cst., les travailleurs, les employeurs et leurs organisations ont le droit de se syndiquer pour la défense de leurs intérêts, de créer des associations et d'y adhérer ou non.

Selon la jurisprudence, la liberté syndicale comporte notamment le droit pour les syndicats de participer à des négociations collectives et de conclure des conventions collectives. Elle ne confère toutefois pas aux organisations syndicales de la fonction publique le droit de participer au processus législatif portant sur le statut du personnel, sous peine de porter atteinte au monopole de l'Etat en la matière, mais seulement celui d'être entendu de manière appropriée en cas de modifications législatives ou réglementaires touchant de manière significative les conditions de travail de leur membres (ATF 129 I 113 consid. 3 p. 120 ss). Il s'agit d'une garantie minimale, que les cantons peuvent toutefois concrétiser librement, ce qu'a fait le canton de Neuchâtel.
2.2 D'après l'art. 79 al. 1 LSt/NE, le Conseil d'Etat consulte les communes, les autres employeurs et les associations du personnel a) sur toutes les questions de portée générale concernant le personnel, ses conditions de travail et de traitement ainsi que sur des questions de principe relatives à l'application de la loi sur le Statut de la fonction publique ou de ses dispositions d'exécution et b) sur tout projet de dispositions d'exécution générales de la loi sur le statut de la fonction publique. La consultation des associations du personnel s'effectue au sein d'une commission de travail (art. 79 al. 2 LSt/NE).
2.3 Le 20 décembre 2000, le Conseil d'Etat et les associations reconnues du personnel de la République et Canton de Neuchâtel, au nombre desquelles figurent le SAEN et le SSP-RN, ont conclu une convention sur les modalités de l'obligation du Conseil d'Etat de consulter les associations du personnel telle que prévue par l'art. 79 LSt/NE. Selon l'art. 7 de la convention, doivent faire l'objet d'une négociation les thèmes d'intérêt général relevant de la compétence exclusive du Conseil d'Etat soit l'aménagement du temps et des conditions de travail, la formation continue du personnel de la fonction publique, les modalités de la retraite anticipée, les mesures de protection en matière de santé et de sécurité, les mesures d'accompagnement en cas de suppression d'emploi, la rémunération du personnel de la fonction publique dans les limites des traitement de base prévus par la loi. D'après l'art. 9 de la convention, le Conseil d'Etat informe les associations du personnel sur l'ensemble des thèmes sectoriels pouvant les intéresser, notamment sur toutes les questions de portée générale concernant le personnel (par exemple déménagement d'un service, mise à disposition de l'administration d'une bibliothèque centralisée, etc...), la
réorganisation interne de l'administration, le budget de l'Etat, les intentions du Conseil d'Etat en matière de politique salariale et de politique de l'emploi et la mise en place du système d'appréciation des prestations.
3.
Il convient d'examiner à la lumière de ces dispositions si et dans quelle mesure le Conseil d'Etat intimé devait consulter les recourants avant d'adopter l'arrêté attaqué.
3.1 De l'avis des recourants, l'arrêté du 21 décembre 2005 concernant l'organisation des classes et le subventionnement des traitements dans l'enseignement obligatoire a pour effet de péjorer les conditions de travail des enseignants, en rendant plus pénible leur tâche par l'adjonction d'un élève de plus par classe et en impliquant la suppression de postes d'enseignant. Il serait incontestable, selon eux, que ces deux objets figurent parmi ceux pour lesquels une consultation doit avoir lieu en application de l'art. 79 al. 1 lettre a LSt/NE et de l'art. 7 de la convention du 20 décembre 2000. Au surplus, l'arrêté 2005 ayant été adopté en application de la loi neuchâteloise sur l'organisation scolaire, elle-même adoptée en application de la loi neuchâteloise du 4 février 1982 concernant le statut général du personnel relevant du budget de l'Etat, aujourd'hui abrogée (art. 89 LSt/NE),

il constituerait un "projet de dispositions d'exécution générales de la présente loi" soumis à l'obligation de consultation au sens de l'art. 79 al. 1 lettre b LSt/NE.

Le Conseil d'Etat rétorque que l'arrêté 2005 fait partie d'un lot de mesures budgétaires avalisées par le Grand Conseil lors de sa session des 6 et 7 décembre 2005. Il est fondé sur la loi neuchâteloise d'organisation scolaire, qui n'aurait pas pour vocation de régler le statut du personnel enseignant, celui-ci étant régi principalement par la loi sur le statut de la fonction publique. A son avis, si l'arrêté attaqué peut avoir des incidences sur les conditions de travail de certains enseignants, tel ne serait pas le cas de la majorité d'entre eux dont les effectifs par classe seraient déjà suffisants voire dépassés. Il ne concernerait par conséquent pas des "questions de portée générale concernant le personnel".
3.2 Tel qu'il est rédigé et concrétisé par l'art. 7 de la convention du 20 décembre 2000, dont l'al. 1 chiffre 1 vise les questions relatives à l'aménagement du temps et des conditions de travail du personnel de la fonction publique, l'art. 79 LSt/NE n'a pour effet d'obliger le Conseil d'Etat à consulter les associations du personnel que sur les questions de portée générale concernant, semble-t-il, l'ensemble du personnel de la fonction publique. Or, ayant pour vocation première de mettre en oeuvre les décisions budgétaires du Grand Conseil en matière de réduction des subventions de l'Etat dans l'enseignement obligatoire, l'arrêté 2005 s'adresse en premier lieu aux communes du canton qui bénéficient de subventions de l'Etat et à qui revient la responsabilité financière inhérente aux charges de l'enseignement selon l'art. 46 LOS/NE. Il est vrai, comme l'affirment les recourants, que l'arrêté attaqué a certains effets sur les conditions de travail du corps enseignant, ces effets ne sont toutefois qu'indirects. L'arrêté 2005 n'a en effet pas pour but de remodeler le statut des membres du corps enseignant, mais bien de limiter les subventions versées aux communes. D'après le Conseil d'Etat, que les recourant ne critiquent pas sur ce
point, ces effets sont également limités s'agissant de l'augmentation des effectifs dans les classes et restent soumis à la limite maximale de l'art. 2a de l'arrêté 2005. Ces effets indirects et limités ne sont en outre que sectoriels, puisque l'arrêté 2005 concerne uniquement certains des membres du corps enseignant. A cet égard, il convient d'ailleurs de remarquer que, conformément aux obligations qui ressortent de l'art. 79 LSt/NE et l'art. 7 al. 1 chiffre 5 de la convention du 20 décembre 2000, le Conseil d'Etat a proposé d'élaborer une "convention emploi" pour le personnel touché par les suppressions de poste, qui ne jouit au demeurant pas d'un droit acquis au maintien du nombre de postes de travail. Le Conseil d'Etat intimé n'a par conséquent pas violé le droit de consultation tel qu'il est prévu par la lettre a de l'art. 79 al. 1 LSt/NE.
3.3 Il résulte enfin des grands axes politiques de la législature 2006-2009 et du budget 2006 de l'Etat que le Conseil d'Etat entendait mettre l'accent sur des mesures d'économies, proposant au Grand Conseil notamment une réduction ciblée des subventions, en particulier, une réduction de 10% des subventions cantonales en faveur des communes pour la scolarité obligatoire, le taux passant ainsi de 45% à 40,5%. L'arrêté 2005 est ainsi le résultat de l'application de décisions budgétaires impératives votées en définitive par le Grand Conseil en sa séance des 6 et 7 décembre 2005. La mise en oeuvre de ces décisions entre sans conteste dans la compétence du Conseil d'Etat. Quoi qu'en disent les recourants, l'arrêté 2005 ne repose nullement sur les dispositions de la loi neuchâteloise sur le statut du personnel, mais bien sur les dispositions financières de la loi neuchâteloise sur l'organisation scolaire. L'art. 45 LOS/NE prévoit en effet que l'Etat contribue aux dépenses des communes en accordant une subvention à leurs écoles primaires et secondaires du degré inférieur (art. 45 al. 1 LOS/NE). Dès lors que l'arrêté attaqué ne comprend pas de dispositions d'exécution générales de la loi neuchâteloise sur le statut de la fonction
publique, mais règle les questions de subventions prévues dans une autre loi cantonale, le Conseil d'Etat n'a pas violé l'obligation de consultation prévue par l'art. 79 al. 1 LSt/NE, dont la lettre b ne vise que les dispositions d'exécution générales relatives au statut des fonctionnaires.
3.4 Enfin, si les recourants estimaient, contrairement à l'avis du Conseil d'Etat, que l'une des mesures du programme de législature détaillé publié le 24 novembre 2005, qui prévoyait de réduire les coûts de l'enseignement obligatoire en augmentant le nombre d'élèves par classe, tombait sous le coup de l'art. 79 al. 1 LSt/NE et de la convention du 20 décembre 2000, ils devaient pour le moins le faire savoir au Conseil d'Etat, ce qu'ils n'ont pas fait, quand bien même ils connaissaient l'essentiel de la mesure envisagée dès le 24 novembre 2005. A cette date, l'ensemble du corps enseignant primaire et secondaire avait en effet reçu une information à ce sujet. S'il est vrai que l'information n'a pas été adressée ce jour-là ès qualité aux recourants, ils en ont néanmoins eu connaissance par leurs membres. A cela s'ajoute que les recourants avaient été informés des contraintes

budgétaires, conformément à l'art. 9 al. 1 chiffre 3 de la convention du 20 décembre 2000 lors de la journée d'information du 26 septembre 2005. Le grief de violation de l'art. 9 de cette convention doit donc également être rejeté.
4.
Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure où il est recevable.

Succombant, le SSP-NE et le SAEN doivent supporter, solidairement entre eux, les frais judiciaires (art. 156 al. 1 OJ) et n'ont pas droit à des dépens.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2.
Un émolument judiciaire de 3'000 fr. est mis à la charge des recourants, solidairement entre eux.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux recourants et au Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel.
Lausanne, le 3 juillet 2006
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: