Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.70/2002

Séance du 15 novembre 2002
IIe Cour de droit public

Les juges fédéraux Wurzburger, président,
Hungerbühler, Müller, Yersin et Merkli.
greffier Addy.

1. Fédération syndicale SUD, 1000 Lausanne 9,
2. Société Vaudoise des Maîtres Secondaires,
1006 Lausanne,
3. Syndicat Général de la Fonction Publique,
1000 Lausanne 9,
4. X._____,

recourants, tous les quatre représentés par Me Christophe Tafelmacher, avocat, rue du Valentin 20, case postale, 1000 Lausanne 17,

contre

Conseil d'Etat du canton de Vaud,
Château cantonal, 1014 Lausanne.

Art. 8 et 28 Cst.: participation au processus d'élaboration des règlements d'application de la loi sur le personnel de l'Etat de Vaud; liberté syndicale; égalité

(recours de droit public contre la décision du Conseil d'Etat
du canton de Vaud du 4 février 2002)

Faits:
A.
En septembre 1999, le Conseil d'Etat du canton de Vaud (ci-après: le Conseil d'Etat) a rendu public un texte fixant sa politique des ressources humaines, dans le cadre de travaux visant à moderniser la fonction publique et à l'adapter aux évolutions de la société. Sur cette base, il a entamé des négociations avec les trois associations faîtières du personnel de l'Etat de Vaud, soit la Fédération des sociétés de fonctionnaires (ci-après: FSF), la Fédération syndicale SUD (ci-après: SUD) et le Syndicat des services publics (ci-après: SSP). Ce processus a débouché sur la signature d'un accord le 28 janvier 2000 entre le Conseil d'Etat et la FSF; SUD a refusé de signer cet accord, tandis que le SSP ne s'est pas présenté à la dernière séance de négociations (cf. Exposé des motifs et projet de loi n°212 sur le personnel de l'Etat de Vaud, in Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud [ci-après: BGC]septembre 2001, p. 2212 et 2215). Intitulé «Les grandes options à partir desquelles l'avant-projet de loi sur le personnel de l'Etat de Vaud sera élaboré», l'accord se divise en dix points portant sur des thèmes généraux (préambule, champ d'application, temps de travail, droits et devoirs, politique salariale...) qui se
subdivisent eux-mêmes en alinéas en face desquels figure, pour chaque alinéa, une indication précisant à quel niveau normatif son contenu sera traité: «niveau de la loi», «exposé des motifs» ou «niveau réglementaire».

Le 6 août 2001, le Chef du Département des finances du canton de Vaud (ci-après: le Chef du Département) a adressé à SUD et au SSP une lettre les informant en particulier de la procédure prévue pour la préparation des

règlements d'application du projet de loi sur le personnel de l'Etat de Vaud (ci-après: loi sur le personnel ou LPers). Pour l'essentiel, il ressortait de cette lettre qu'un «Comité de pilotage», composé de représentants de l'administration cantonale (de chefs de service) et de la FSF, serait placé sous la responsabilité du Service du personnel et jouerait le rôle de «véritable noyau central» pour élaborer les dispositions réglementaires, tandis que SUD et le SSP seraient associés à cette procédure sous la forme d'une consultation écrite. Par courrier du 22 août 2001, SUD a contesté cette procédure, car elle privilégiait la FSF par rapport aux deux autres syndicats concernés. Le 20 septembre 2001, le Chef du Département a adressé à SUD la réponse suivante:
«La structure mise en place, contre laquelle vous vous insurgez, résulte et fait suite à l'accord signé. Car on ne peut pas vouloir tout et son contraire. Comment pourriez-vous négocier alors que vous avez manifesté votre désaccord sur de nombreux points qui font l'objet de la convention paraphée entre le Conseil d'Etat et la FSF et qui se retrouveront au niveau des dispositions réglementaires ?

Tenant compte de la situation, le Conseil d'Etat a pris la décision de vous associer aux travaux d'élaboration des règlements d'application sous la forme d'une consultation écrite.
Pour aller dans votre sens, je propose de vous donner la possibilité de faire valoir vos remarques sur les projets de règlements sous la forme d'une intervention orale devant le Comité de pilotage. De telle sorte, vous serez à même de préciser votre point de vue sur des textes élaborés avec plus de nuance que ne peut le refléter un texte écrit.»
Le 28 septembre 2001, SUD a recouru au Conseil d'Etat contre la réponse du Chef du Département du 20 septembre 2001 qu'elle a considérée comme valant décision, en concluant à l'annulation de celle-ci et à son inclusion pleine et entière dans le processus d'élaboration des règlements d'application du projet de loi sur le personnel.
B.
Le 12 novembre 2001, le Grand Conseil du canton de Vaud (ci-après: le Grand Conseil) a adopté la loi sur le personnel.
C.
Par décision du 4 février 2002, le Conseil d'Etat a rejeté le recours de SUD. Il a notamment retenu que le principe de l'égalité n'avait pas été violé, dans la mesure où la situation de la FSF, signataire de l'accord du 28 janvier 2000, était différente de celle des deux autres syndicats qui avaient, de leur côté, refusé cet accord. Au surplus, le Chef du Département avait octroyé à SUD un droit de participation «non négligeable» en lui permettant de s'exprimer oralement sur les projets de règlements en cause devant le Comité de pilotage.
D.
Agissant par la voie du recours de droit public, SUD, la Société Vaudoise des Maîtres Secondaires (ci-après: SVMS), le Syndicat Général de la Fonction Publique (ci-après: SGFP) et X._____ demandent au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, d'annuler la décision prise le 4 février 2002 par le Conseil d'Etat. Ils se plaignent essentiellement de violation de la liberté syndicale et du principe de l'égalité. Ils se réfèrent aux art. 8, 9, 28 et 36 Cst., et mentionnent également l'art. 11 CEDH ainsi que les art. 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels conclu le 16 décembre 1966 (Pacte ONU I; RS 0.103.1) et 2 - en réalité 22 - du Pacte international relatif aux droits civils et politiques conclu le 16 décembre 1966 (Pacte ONU II; RS 0.103.2). SUD invoque aussi les art. 28 ss CC dans la mesure où ils protègent la personnalité.

Le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours sous suite de frais.
E.
Par ordonnance du 10 avril 2002, le Président de la IIe Cour de droit public a rejeté la requête de mesures provisoires présentée par les recourants.

F.
Le 2 juin 2002, les citoyens vaudois ont voté l'abrogation de l'art. 63 de la constitution du canton de Vaud du 1er mars 1885 et, par là-même, la suppression du système de la nomination des fonctionnaires auquel était subordonnée l'entrée en vigueur de la loi sur le personnel (cf. art. 70 al. 2 LPers).
Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 127 I 92

consid. 1 p. 93).
1.1 La recevabilité du recours de droit public suppose, sauf exceptions non réalisées en l'espèce (cf. art. 86 al. 2 OJ), l'épuisement préalable des moyens de droit cantonal (art. 86 al. 1 OJ).

En l'espèce, à l'exception de SUD, les recourants n'ont pas participé à la procédure devant le Conseil d'Etat. Déjà de ce fait, le recours est donc irrecevable en tant qu'il concerne la SVMS, le SGFP et X._____.
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).
1.3 SUD invoque en particulier une atteinte à la liberté syndicale qui est garantie aux travailleurs, aux employeurs et à leurs organisations (art. 28 Cst.) ainsi que la violation du principe de l'égalité (art. 8 Cst.). En substance, elle fait valoir que le Conseil d'Etat a méconnu ces dispositions constitutionnelles en associant plus étroitement la FSF que les deux autres syndicats - dont elle-même - au processus d'élaboration des règlements d'application de la loi sur le personnel.

On distingue la liberté syndicale individuelle de la liberté syndicale collective. La liberté syndicale individuelle donne au particulier le droit de contribuer à la création d'un syndicat, d'adhérer à un syndicat existant ou de participer à son activité (liberté syndicale positive) ainsi que celui de ne pas y adhérer ou d'en sortir (liberté syndicale négative), sans se heurter à des entraves étatiques. Quant à la liberté syndicale collective, elle garantit au syndicat la possibilité d'exister et d'agir en tant que tel, c'est-à-dire de défendre les intérêts de ses membres (Manfred Rehbinder, Gegenwartsprobleme der Koalitionsfreiheit, Berne 1979, p. 12; Charles-Albert Morand, Rapports pour le Colloque International sur la liberté syndicale des salariés, 1978, p. 15 et 17; Pierre Garrone, La liberté syndicale, in Droit constitutionnel suisse, Zurich 2001, p. 795 ss, n. 7 et 9 p. 797/798; Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3e éd., Berne 1999, p. 350/351); elle implique notamment le droit de participer à des négociations collectives et de conclure des conventions collectives (Pierre Garrone, op. cit., n. 10 p. 798; Jörg Paul Müller, op. cit., p. 351).
1.4 Ces considérations, valables pour le secteur privé, ne sauraient s'appliquer telles quelles à la fonction publique, car les conditions de travail n'y sont pas réglées au travers de la négociation d'une convention collective, comme en droit privé, mais sont arrêtées dans un texte légal à l'issue d'un processus législatif. Il faut donc se demander si, par analogie avec le droit de négociation collective reconnu en droit privé, SUD peut déduire de la liberté syndicale le droit de participer, sous une forme ou une autre, à l'élaboration des règlements d'application de la loi sur le personnel. D'un côté, il est douteux qu'on puisse tirer un tel droit de l'art. 29 al. 2 Cst. (art. 4 aCst.), la jurisprudence considérant, d'une manière générale, que les citoyens ou des associations ne peuvent pas exciper du droit d'être entendu celui de participer à des procédures législatives (cf. ATF 123 I 63 consid. 2a p. 67 et les arrêts cités). D'un autre côté, du fait de sa position particulière d'employeur, l'Etat ne saurait dénier aux organisations syndicales tout droit d'être entendues, en particulier en relation avec l'art. 28 Cst., lorsque sont en jeu, comme en l'espèce, des questions importantes concernant les conditions de travail au sein de la fonction publique (dans ce sens, cf. arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans la cause Syndicat national de la police belge du 27 octobre 1975, Série A, vol. 19, par. 38/39).

Cela étant, c'est une question de fond, et non de recevabilité, que de déterminer le contenu et l'étendue d'un droit fondamental et d'en vérifier le respect dans un cas particulier soit, en l'occurrence, d'examiner si la liberté syndicale confère à SUD le droit d'être associée et, le cas échéant, sous quelle forme, à l'élaboration des règlements d'application de la loi sur le personnel. Il convient donc d'entrer en matière sur le grief tiré de la violation de la liberté syndicale.
1.5 Conformément à la jurisprudence rendue à propos de l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.; cf. ATF 126 I 81 consid. 2a p. 84; 123 I 41 consid. 5b p. 42; 121 I 267 consid. 2 p. 268 et les arrêts cités), le principe de l'égalité (art. 8 Cst.) ne confère en principe pas, à lui seul, un intérêt juridiquement protégé au sens de l'art. 88 OJ (cf. ATF 112 Ia 174 consid. 3c p. 178; 105 Ia 271 consid. 2c p. 275; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, Berne 1994, 2e éd., p. 238). En l'espèce, ainsi qu'on le verra (infra consid. 5.3),

l'un des aspects importants de la liberté syndicale est le droit, pour les syndicats de la fonction publique, de ne pas subir de discriminations de la part de l'Etat employeur. Dans cette mesure, le grief tiré de la violation de l'égalité, invoqué en relation avec le principe de la liberté syndicale, est également recevable (pour comparaison, le droit à l'égalité entre concurrents directs, ATF 123 I 279 consid. 3d p. 281; 121 I 129 consid. 3d p. 134, 279 consid. 4a p. 285).
1.6 Selon la jurisprudence, une association peut agir par la voie du recours de droit public en vue de sauvegarder les intérêts de ses membres, quand bien même elle n'est pas elle-même directement touchée par l'acte entrepris. Il faut notamment qu'elle ait la personnalité juridique et que la défense des intérêts de ceux-ci figure parmi ses buts statutaires. En outre, ses membres doivent être personnellement touchés par l'acte litigieux, du moins en majorité ou en grand nombre (ATF 125 I 369 consid. 1a p. 372; 124 I 145 consid. 1c p. 149; 123 I 221 consid. 2 p. 224/225 et les références citées).

Bien que ses statuts du 7 décembre 2000 (ci-après cités: les Statuts) ne le disent pas expressément, SUD revêt la forme juridique de l'association (cf. art. 2 al. 2 des Statuts a contrario). C'est une organisation syndicale faîtière qui réunit «des associations de personnel régi par la législation cantonale» et «des associations regroupant des travailleuses et travailleurs du secteur parapublic subventionné» (art. 1er des Statuts). Elle a pour but en particulier de prendre en charge «l'action générale liée à la défense du service public, à la défense des intérêts des salariés/es du service public, notamment en ce qui concerne la loi sur le Statut» (cf. art. 2 des Statuts). Douée de la personnalité morale et autorisée par ses Statuts à représenter les intérêts de ses membres dont la plupart, sinon la totalité, sont des salariés de l'Etat de Vaud ou d'institutions parapubliques, SUD est donc recevable à agir pour se plaindre, indirectement, d'une violation de la liberté syndicale individuelle de ses membres.

Par ailleurs, SUD est titulaire de la liberté syndicale collective, si bien qu'elle dispose de la qualité pour se plaindre d'une prétendue violation de cette liberté qui l'atteindrait elle-même directement dans l'exercice de son activité, indépendamment de la situation de ses membres.
1.7 SUD a recouru alors que les règlements d'application de la loi sur le personnel étaient en cours d'élaboration et ceux-ci ne sont encore pas en vigueur à ce jour; il y a donc lieu d'admettre l'existence d'un intérêt actuel à l'admission du recours (cf. ATF 127 III 429 consid. 2b p. 431). Au demeurant, la jurisprudence renonce à cette condition lorsqu'elle ferait obstacle au contrôle de constitutionnalité d'un acte qui, comme en l'occurrence, peut se reproduire en tout temps dans des circonstances semblables et qui, en raison de sa brève durée, échapperait ainsi toujours à la censure de la cour suprême (cf. ATF 127 I 164 consid. 1a p. 166 et la jurisprudence citée).
1.8 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, sous réserve que les griefs soulevés répondent aux exigences de motivation déduites de l'art. 90 al. 1 let. b OJ.
2.
2.1 Selon l'art. 90 al. 1 let. b OJ, l'acte de recours doit - sous peine d'irrecevabilité - contenir «un exposé des faits essentiels et un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés, précisant en quoi consiste la violation». Lorsqu'il est saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral n'a donc pas à vérifier, de lui-même, si la décision attaquée est en tout point conforme au droit et à l'équité; il n'examine que les moyens de nature constitutionnelle, invoqués et suffisamment motivés dans l'acte de recours. L'intéressé ne saurait se contenter de soulever de vagues griefs ou de renvoyer aux actes cantonaux (ATF 125 I 71 consid. 1c p. 76; 122 I 168 consid. 2b p. 172/173; 115 Ia 27 consid. 4a p. 30; 114 Ia 317 consid. 2b p. 318).
2.2 A côté de la liberté syndicale et de l'égalité de traitement, SUD invoque la protection de sa personnalité garantie par les art. 28 ss CC, sans toutefois développer à ce sujet d'argumentation conforme à l'art. 90 al. 1 let. b OJ. Ce grief est donc irrecevable.

La recourante mentionne également l'art. 9 Cst., mais sans dire précisément en quoi cette disposition serait violée dans le cas d'espèce. En outre, si elle se réfère à l'art. 11 CEDH ainsi qu'aux art. 8 du Pacte ONU I et 22 du Pacte ONU II, la recourante ne développe aucune motivation topique relative à une prétendue violation de ces dispositions conventionnelles, son argumentation se confondant, à cet égard, avec ce qu'elle dit à propos des art. 8 et 28 Cst. Les moyens qu'elle prétend tirer des dispositions conventionnelles précitées ainsi que de l'art. 9 Cst. sont donc irrecevables au regard de l'art. 90 al. 1 let. b OJ.

3.
3.1 La liberté syndicale est consacrée à l'art. 28 Cst., dont l'alinéa 1 dispose que 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. Le message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale (in FF 1997 I 1 ss, p. 180) analyse cette disposition comme suit:
«Le 1er alinéa explicite les différentes facettes du contenu de la liberté syndicale. Conçue spécifiquement dans le contexte des relations (collectives) de travail, elle garantit le droit, pour les travailleurs et les employeurs, de se syndiquer et de créer des syndicats, c'est-à-dire des associations pour la défense de leurs intérêts et la sauvegarde de leurs conditions de travail. Elle comprend en outre le droit, pour les individus, de s'affilier à un tel syndicat (portée positive), comme celui de ne pas y adhérer ou d'en sortir (portée négative), ainsi que le droit de ces syndicats d'exercer librement leur activité et de se fédérer (...). La liberté syndicale interdit la dissolution ou la suppression des organisations syndicales par voie administrative.»
Le contenu de l'actuel art. 28 al. 1 Cst. n'a pas fait l'objet de discussions aux Chambres, l'attention des députés s'étant essentiellement portée sur les droits de grève et de «lock-out». En réalité, la liberté syndicale était reconnue avant d'être expressément garantie dans une disposition constitutionnelle spéciale. Antérieurement, on la déduisait en effet de la liberté d'association garantie à l'art. 56 aCst. (cf. le message précité du Conseil fédéral, in FF 1997 I 179; Pierre Garrone, op. cit., n. 1 p. 795). Les droits consacrés par cette dernière disposition en matière de liberté syndicale sont dorénavant garantis par l'art. 28 al. 1 Cst.

Selon la doctrine, la liberté syndicale comporte notamment, comme on l'a vu (supra consid. 1.3 et les références), le droit pour les syndicats de participer à des négociations collectives et de conclure des conventions collectives. Un tel droit n'existe toutefois pas tel quel dans la fonction publique (cf. supra consid. 1.4), où les conditions de travail sont réglées par voie législative, ce qui a pour effet de conférer à l'Etat le double rôle de puissance publique (législateur) et d'employeur (sur cette question, cf. Peter Helbling, Gesamtarbeitsverträge [GAV]für den Staatsdienst, in PJA 1998 p. 899 ss, 902; Jürg Brühwiler, Gesamtarbeitsvertrag im öffentlichen Dienst, Gedanken zum Verhandlungs- und Beitrittsanspruch der Personalverbände, in DTA 2001, p. 171 ss; voir aussi Liberté syndicale et négociation collective, Etude d'ensemble des rapports sur la convention no 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical et sur la convention no 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective, rapport publié sous l'égide du Bureau International du Travail [BIT]lors de la 81e session de la Conférence internationale du Travail, Genève 1994, p. 123 ss). Or, le pouvoir législatif est un attribut essentiel de la
souveraineté de l'Etat, si bien que les consultations et négociations effectuées durant le processus d'élaboration d'une loi ne sauraient lier définitivement le législateur. Il en va de même, quoique dans une moindre mesure, au niveau réglementaire; en effet, même s'il peut discuter (ou même négocier) certaines modalités d'application de textes légaux, l'exécutif ne peut exercer ses compétences que dans le cadre délimité par le législateur (cf. Helbling, op. cit., p. 903 ss, qui parle à ce sujet d'un «monopole» de l'Etat). Un accord préalable négocié en vue de l'établissement d'un projet de loi ou de règlement est ainsi dénué de force contraignante à l'égard des autorités, sans qu'il soit nécessaire de le préciser expressément, puisque cela découle directement de la souveraineté de l'Etat en matière législative et réglementaire; toute autre solution nécessiterait en effet que l'Etat renonce au «monopole» dont il jouit en cette matière (Helbling, loc. cit.). Il n'en reste pas moins que, sous réserve des restrictions précitées, les parties à un tel accord doivent respecter les principes généraux de la bonne foi et de la loyauté (art. 5 al. 3 et art. 9 Cst.).
3.2 Que des négociations entre syndicats et pouvoirs publics ne lient pas le législateur ne signifie cependant pas que les syndicats de la fonction publique ne puissent se faire entendre au sujet du statut et des conditions de travail de leurs membres.

Dans l'arrêt précité du 27 octobre 1975 impliquant un syndicat de fonctionnaires communaux, la Cour européenne des droits de l'homme a relevé que l'art. 11 par. 1 CEDH ne garantissait pas aux syndicats, ni à leurs membres, un traitement précis de la part de l'Etat et notamment le droit d'être consultés par lui. En effet, non seulement ce dernier droit ne se trouvait pas mentionné à l'art. 11 par. 1 CEDH, mais on ne pouvait affirmer que les Etats contractants le consacraient tous en principe dans leur législation et leur pratique internes, ni qu'il fût indispensable à l'exercice efficace de la liberté syndicale. En revanche, en vue de la défense de leurs intérêts, les membres d'un syndicat avaient droit à ce que celui-ci soit entendu. Cependant, l'art. 11 par. 1 CEDH laissait

à chaque Etat le choix des moyens à employer à cette fin; la consultation en constituait un, mais il en existait d'autres. La Convention européenne des droits de l'homme exigeait seulement que la législation nationale permette aux syndicats, selon des modalités non contraires à l'art. 11 CEDH, de lutter pour la défense des intérêts de leurs membres (arrêt de la CourEDH dans la cause Syndicat national de la police belge du 27 octobre 1975, Série A, vol. 19,
par. 38/39; Luzius Wildhaber, Zum Fall des «Syndicat national de la police belge», in Gedächtnisschrift Peter Jäggi, Fribourg 1977, p. 365 ss, 385; Arthur Haefliger, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, 2e éd., Berne 1999, p. 311/312; Thilo Marauhn, Zur Bedeutung von Art. 11 EMRK für das kollektive Arbeitsrecht und das Gesellschaftsrecht, in Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht, vol. 63, 1999, p. 537 ss; Gérard Cohen-Jonathan, La Convention européenne des droits de l'homme, Aix-en-Provence 1989, p. 509 ss, 511).

Le Tribunal fédéral a repris la substance de cet arrêt en matière de contrat de travail de droit privé, alors que la liberté syndicale était encore déduite de l'art. 56 aCst. (ATF 111 II 245 consid. 4a p. 251; cf. également arrêt 2P.264/1992 du 19 novembre 1993 consid. 2, concernant le secteur parapublic).
3.3 A quelques exceptions près, les auteurs n'ont pas examiné la portée de la liberté syndicale dans le secteur public et les moyens d'action à disposition des associations de personnel pour exercer cette liberté. Toutefois, s'exprimant à une époque où l'art. 23 du statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 (StF; RS 172.221.10) consacrait l'interdiction de la grève, Charles-Albert Morand (op. cit., p. 51) a déclaré que l'interdiction faite aux fonctionnaires fédéraux de faire partie d'un syndicat qui prévoit ou utilise la grève des fonctionnaires était d'une constitutionnalité douteuse: sous l'angle du principe de la proportionnalité, le fait qu'un syndicat eût déclenché une grève des fonctionnaires ne justifiait pas l'interdiction généralisée qui leur était faite de s'y affilier. Garrone (op. cit., n. 7 p. 797/798) affirme pour sa part que, dans le secteur public, certaines ingérences ne sont pas exclues de la part de l'Etat employeur. Il considère que, de manière générale, des restrictions à la liberté syndicale individuelle des agents de l'Etat ne sont conformes à la Constitution que dans des cas exceptionnels. Quant à Brühwiler (op. cit., p. 175-177), il estime que les organisations syndicales de la fonction publique
bénéficient du droit d'être reconnues comme parties à la négociation en vue de la conclusion d'une convention collective de travail, pour autant qu'elles soient compétentes pour la conclusion d'une telle convention dans le domaine concerné et qu'elles satisfassent à certaines exigences de représentativité et de loyauté. Enfin, Helbling (op. cit., p. 903 ss) plaide en faveur de la mise en place d'un cadre légal permettant à l'Etat employeur de passer des conventions collectives avec les syndicats de la fonction publique, ce qui implique de la part de ce dernier un renoncement - du moins partiel - à ses prérogatives de législateur souverain.
3.4 A la lumière de la jurisprudence et de la doctrine précitées, il faut admettre que sous certaines conditions, tenant en particulier à la représentativité des syndicats et à leur obligation de loyauté, ceux-ci sont en droit de représenter leurs membres employés de la fonction publique; de ce point de vue, ils apparaissent ainsi comme des interlocuteurs valables et «obligatoires» des pouvoirs publics. Il ne s'ensuit pas que les syndicats puissent tirer de l'art. 28 al. 1 Cst. le droit de participer à l'élaboration des projets de lois et de règlements concernant les conditions de travail de leurs membres; la reconnaissance d'un tel droit se heurterait en effet à la souveraineté de l'Etat en matière législative et réglementaire. Même si leur avis ne lie pas les autorités, en particulier le législateur, les syndicats du secteur public ont toutefois le droit d'être entendus sous une forme appropriée en cas de modifications significatives - législatives ou réglementaires - touchant le statut de leurs membres.
3.5 En l'espèce, sans y être tenu par l'art. 28 Cst., le Conseil d'Etat a ouvert des négociations avec trois syndicats; celles-ci ont notamment débouché sur le texte improprement nommé en l'espèce «accord» préalable du 28 janvier 2000 portant sur le projet de loi sur le personnel ainsi que sur ses règlements d'application; SUD n'a pas signé cet accord, ce qui était son droit. Par la suite, SUD s'est vu accorder le droit de s'exprimer par écrit et oralement sur les projets de règlements d'application de la loi sur le personnel élaborés par le Comité de pilotage. C'est dès lors à tort qu'elle se plaint d'une violation de l'art. 28 Cst., la liberté syndicale garantie par cette disposition constitutionnelle n'allant pas au-delà, quand il s'agit de fixer les conditions de travail dans le secteur public, de la reconnaissance aux organisations syndicales d'un simple droit d'être entendu dont la mise en oeuvre et les modalités appartiennent aux cantons. Il convient également, par conséquent, de rejeter le grief tiré de la violation de l'art. 36 Cst.
4.
La recourante reproche au Conseil d'Etat d'avoir adopté un comportement contradictoire en ceci que, d'un côté,

il a reconnu dans l'accord susmentionné du 28 janvier 2000 le droit des associations professionnelles faîtières de négocier la «loi sur le statut» - c'est-à-dire la loi sur le personnel - et ses dispositions d'application et, de l'autre côté, il n'a associé que la FSF, à l'exclusion de SUD et du SSP, à l'élaboration des projets de règlements d'application de la loi sur le personnel.
La législation vaudoise en vigueur ne reconnaît pas aux syndicats le droit de participer à l'élaboration de projets de textes législatifs ou réglementaires, de sorte que les autorités cantonales jouissent de la liberté d'associer ou non des syndicats à ce travail et, si elles les y associent, de déterminer librement la forme que prendra cette participation. La recourante n'invoque d'ailleurs aucune disposition du droit vaudois actuel offrant une protection supérieure à celle qui découle de l'art. 28 Cst.

Il est vrai que des négociations entre le Conseil d'Etat et les associations du personnel sont prévues par la législation future, soit l'art. 13 LPers, qui reprend sur ce point l'accord précité du 28 janvier 2000 et dispose:

«Le Conseil d'Etat reconnaît les syndicats et les associations faîtières du personnel (ci-après: associations du personnel) qui représentent les collaborateurs de l'Etat.

Il négocie avec ces représentants sur les projets de modification de la présente loi et ses règlements d'application, sauf dispositions différentes.

Il leur octroie des moyens, notamment sous forme de décharges, qu'il détermine après discussions avec elles.»
Toutefois, cette disposition - qui va plus loin que l'art. 28 Cst. - n'est pas encore en vigueur, de sorte que le Conseil d'Etat n'avait pas (encore) d'obligation légale de négocier avec les syndicats le projet de loi sur le personnel et ses règlements d'application.

Au surplus, la recourante ne saurait se prévaloir de l'accord du 28 janvier 2000, ne l'ayant pas signé. Elle ne fait pas valoir non plus que l'autorité intimée aurait promis que l'art. 13 LPers serait mis en vigueur de façon anticipée - ce qui aurait pu se justifier. Dès lors, le grief de la recourante doit être écarté, car on ne saurait reprocher à l'autorité intimée de ne pas avoir appliqué avant son entrée en vigueur la réglementation projetée; de plus, en l'absence de promesse relative à une mise en vigueur anticipée de l'art. 13 LPers, il n'y a pas non plus de violation des règles de la bonne foi (cf. art. 5 et 9 Cst.).
5.
La recourante voit une violation du principe de l'égalité, garanti par l'art. 8 Cst., dans le fait que la FSF a été associée plus étroitement qu'elle-même et le SSP à l'élaboration des règlements d'application de la loi sur le personnel.
5.1 Une décision viole le principe de l'égalité lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 125 I 1 consid. 2b/aa p. 4 et la jurisprudence citée).
5.2 En l'espèce, lorsqu'il a entamé des négociations en septembre 1999, le Conseil d'Etat a mis les trois organisations syndicales FSF, SUD et SSP sur un même pied. En signant, le 28 janvier 2000, l'accord formant la base sur laquelle allaient être élaborés le projet de loi sur le personnel et ses règlements d'application, la FSF a adopté une position différente de celle des deux autres syndicats, notamment de SUD. C'est pour ce motif que le Conseil d'Etat l'a associée de façon spécialement étroite à la suite du processus, en intégrant certains de ses représentants dans le Comité de pilotage chargé de préparer les projets de règlements d'application de la loi sur le personnel. En revanche, les deux autres syndicats, dont SUD, n'ont été associés à ces projets que sous la forme d'une consultation écrite; comme SUD a contesté cette procédure, la possibilité lui a encore été donnée de faire valoir ses remarques par une intervention orale devant le Comité de pilotage.

Il apparaît ainsi que le motif retenu par le Conseil d'Etat pour justifier sa décision d'avoir associé les trois syndicats précités de façon différente à la suite du processus législatif repose sur le degré de leur collaboration

avec l'Etat employeur et, plus précisément, sur leur adhésion - plus ou moins forte - aux options de celui-ci en matière de politique du personnel. C'est donc, en définitive, l'opinion défendue par SUD durant la phase préalable de négociations qui a motivé la décision du Conseil d'Etat, sinon de l'écarter de la suite du processus législatif, du moins de l'y faire participer d'une manière moins active que la FSF. Ce motif ne constitue toutefois pas un critère objectif et raisonnable de nature à justifier pareille différence de traitement.
5.3 Que SUD ait manifesté sa désapprobation avec l'accord sur la base duquel les projets réglementaires devaient être élaborés, en ne le signant pas, ne permet en effet nullement de lui faire le reproche d'avoir adopté un comportement contraire aux règles de la bonne foi ou d'avoir pratiqué une politique d'obstruction.

Il est au contraire dans la nature des relations entre employeurs et syndicats que des divergences de vues plus ou moins profondes puissent se manifester et séparer les partenaires sociaux, les intérêts des uns et des autres ne se recoupant pas nécessairement. Les syndicats tirent d'ailleurs précisément leur raison d'être de la qualité qui leur est reconnue de représenter et de défendre les intérêts de leurs membres vis-à-vis notamment de l'employeur soit, dans le secteur public, de l'Etat. C'est donc un corollaire essentiel de la liberté syndicale, considérée sous sa composante collective, que le droit pour les syndicats d'exprimer et de soutenir librement des idées et des opinons en vue de la défense des intérêts de leurs membres (cf. le rapport précité du BIT, Liberté syndicale et négociation collective, p. 19/20).

Afin qu'un tel droit puisse effectivement être exercé dans le secteur public, l'Etat employeur se doit dès lors, dans ses rapports avec les organisations syndicales, de leur garantir non seulement l'existence, mais aussi l'autonomie et une certaine sphère d'activité (cf. Jean-Daniel Delley/Charles-Albert Morand, Rôle et statut constitutionnel des centrales syndicales en Suisse, in Recueil des travaux suisses présentés au Xe Congrès international de droit comparé, Bâle 1979, p. 175 ss, 187). En particulier, l'Etat n'a pas à favoriser l'émergence d'un monopole syndical sous la forme d'un «syndicat d'Etat»; la liberté syndicale présuppose au contraire une pluralité de syndicats (cf., à propos de l'art. 11 CEDH, Jacques Velu, La Convention européenne des droits de l'homme, Bruxelles 1990, p. 654). Ce souci est exprimé de manière assez nette par l'art. 5 de la Convention no 151 concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique, entrée en vigueur pour la Suisse le 3 mars 1982 (RS 0.822.725.1), qui énonce que «les organisations d'agents publics doivent jouir d'une complète indépendance à l'égard des autorités publiques».
5.4 Cela étant, le procédé de l'autorité intimée, consistant à reléguer SUD à un rôle de second plan dans la suite du processus législatif parce qu'elle n'a pas ratifié l'accord signé par la FSF, revient de la part de l'Etat à pratiquer à son endroit une discrimination qui s'apparente, si ce n'est à une mesure de rétorsion, du moins à un moyen de pression inadmissible; tout se passe en effet comme si le droit d'être inclus au sein du Comité de pilotage était subordonné à la condition d'épouser les vues de l'Etat en matière de politique du personnel. Certes SUD devait-elle s'engager à respecter, dans la suite du processus, aussi bien la lettre que l'esprit de la loi sur le personnel; elle ne pouvait ainsi pas, quelles que soient ses vues, chercher à remettre en cause des options clairement choisies par le législateur souverain. En outre, conformément aux principes de la bonne foi et de la loyauté, elle devait également s'abstenir de revenir sur des points déjà décidés dans l'accord signé le 28 janvier 2000 entre l'Etat et la FSF. Rien ne permet toutefois de penser que la volonté de SUD était d'emprunter ou d'adopter un tel comportement; l'autorité intimée ne le soutient du reste pas.

Partant, en refusant à SUD de faire partie du Comité de pilotage et de collaborer à l'élaboration des règlements d'application à la même enseigne que la FSF, le Conseil d'Etat a instauré à son préjudice une différence de traitement non justifiée par les circonstances. A cet égard, il sied de souligner que le Comité de pilotage a été conçu, selon les termes mêmes du Chef du Département, comme le «noyau central» du dispositif mis en place pour élaborer les règlements d'application; or, il n'est pas contesté que ces règlements devaient concrétiser et préciser des principes importants contenus dans la loi sur le personnel. Le fait de pouvoir participer activement au sein du Comité de pilotage revêtait par conséquent pour SUD une importance certaine qu'une consultation exercée sous la forme d'un simple droit d'être entendu, fût-ce oralement et par écrit, ne saurait compenser.
5.5 Mais l'inégalité de traitement en cause ne porte pas seulement atteinte à la liberté syndicale collective en cela qu'elle empêche la recourante d'exercer en toute indépendance les prérogatives attachées à cette liberté, en particulier le droit de prendre librement position sur des questions importantes touchant le statut de ses

membres. Une telle différence de traitement pourrait en effet aussi avoir pour conséquence de mettre en péril l'existence même du syndicat lésé qui, privé du droit de participer aussi activement qu'une autre organisation syndicale à une étape clé du processus législatif, risque la désaffection d'une partie de ses membres qui, à tout prendre, pourront lui préférer le syndicat concurrent admis à négocier et à collaborer avec l'employeur. Or, le droit à l'existence est une condition fondamentale de la liberté syndicale collective.
5.6 De surcroît, le comportement de l'autorité intimée est également susceptible, dans une certaine mesure, de porter indirectement atteinte à la composante individuelle de la liberté syndicale en limitant, de facto, la liberté de choix des particuliers désirant se syndiquer; en effet, ceux qui, en raison de leur sensibilité, voudraient adhérer à SUD ou en rester membres, seront placés devant un dilemme, puisqu'ils devront dans le même temps admettre d'entrer ou de demeurer dans un syndicat ne disposant - à tort - pas des mêmes prérogatives vis-à-vis de l'Etat employeur que d'autres organisations syndicales.
5.7 Par conséquent, le grief tiré de la violation de l'art. 8 Cst. (en relation avec l'art. 28 Cst.) est bien fondé.
6.
Au vu de ce qui précède, le recours doit être admis, dans la mesure où il est recevable, et la décision attaquée annulée.

Le canton de Vaud, dont l'intérêt pécuniaire n'est pas en cause, n'a pas à supporter les frais judiciaires (art. 156 al. 2 OJ). En revanche, les recourants Société vaudoise des Maîtres Secondaires, Syndicat Général de la Fonction publique et X._____ qui succombent, supporteront solidairement une partie de ces frais (art. 156 al. 1 et 7 OJ) et n'ont pas droit à des dépens (art. 159 al. 1 OJ a contrario).

Obtenant gain de cause, SUD droit à des dépens (art. 159 al. 1 OJ).
Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est admis, dans la mesure où il est recevable, et la décision du Conseil d'Etat du canton de Vaud du 4 février 2002 est annulée.
2.
Un émolument judiciaire de 1'500 fr. est mis à la charge des recourants Société vaudoise des Maîtres Secondaires, Syndicat Général de la Fonction publique et X._____, solidairement entre eux.
3.
Le canton de Vaud versera à la Fédération syndicale SUD une indemnité de 1'000 fr. à titre de dépens.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire des recourants et au Conseil d'Etat du canton de Vaud.
Lausanne, le 15 novembre 2002
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: