2A.423/2000
[AZA 0/2]

IIe COUR DE DROIT PUBLIC
****

22 mars 2001

Composition de la Cour: MM. les Juges Wurzburger, président,
Hungerbühler et Berthoud, juge suppléant.
Greffière: Mme Rochat.

Statuant sur le recours de droit administratif
formé par
X._____, représenté par Me Yves Grandjean, avocat à Neuchâtel,

contre
l'arrêt rendu le 8 août 2000 par le Tribunal administratif du canton de Neuchâtel, dans la cause qui oppose le recourant au Département de l'économie publique du canton de Neuchâtel;

(infractions à la loi sur le travail)

Vu les pièces du dossier d'où ressortent
les faits suivants:

A.- X._____ exerce la fonction de sous-directeur au Centre pour handicapés "P._____", à G._____.

Après avoir été saisi d'une plainte pour harcèlement psychologique déposée par M._____, éducatrice auprès du Centre "P._____", le Service de l'inspection et de la santé au travail du canton de Neuchâtel a ouvert, le 6 mars 1997, une procédure administrative à l'encontre du directeur de l'institution, Y._____. Cette procédure administrative semble toutefois avoir été suspendue depuis le recours de l'intéressé auprès du Département de l'économie publique du 8 juillet 1997.

Le 13 juillet 1999, M._____ a adressé au Service de l'hygiène et de la santé une dénonciation contre les organes directeurs du centre "P._____", soit Y._____ et X._____, en application de l'art. 54 de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce du 13 mars 1964 (LTr ou loi sur le travail; RS 822. 11).

Considérant que les faits portés à sa connaissance constituaient des infractions aux art. 6 LTr, ainsi que 2 et 3 de l'ordonnance 3 relative à la loi sur le travail du 18 août 1993 (OLT3; RS 822. 113), le directeur du Service de l'inspection et de la santé au travail a adressé, le 1er octobre 1999, un rapport de dénonciation au Ministère public, conformément à l'art. 6 du Code de procédure pénale neuchâtelois du 19 avril 1945 (CPP neuch.). Par ordonnances du 28 avril 2000, le procureur général du canton de Neuchâtel a renvoyé Y._____ et X._____ devant le Tribunal de police du district du Val de Ruz en requérant, sur la base des art. 59, 61 al. 1 LTr, éventuellement 125 CP, une peine de1'000 fr. d'amende.

B.- X._____ a recouru auprès du Département de l'économie publique du canton de Neuchâtel le 22 mars 2000, en concluant à la constatation de la nullité du rapport de dénonciation du 1er octobre 1999. Il invoquait notamment un déni de justice dans le cadre de l'enquête administrative ouverte à son encontre.

Par décision du 15 mai 2000, le Département de l'économie publique du canton de Neuchâtel a déclaré ce recours irrecevable, aux motifs que le rapport de dénonciation adressé au Ministère public ne constituait pas une décision susceptible de recours au sens de l'art. 3 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives

du canton de Neuchâtel du 27 juin 1979 (LPJA) et que l'intéressé ne faisait personnellement l'objet d'aucune enquête administrative.

Saisi d'un recours contre la décision d'irrecevabilité du Département de l'économie publique, le Tribunal administratif l'a rejeté pour les mêmes motifs, par arrêt du 8 août 2000.

C.- Agissant par la voie du recours de droit administratif, X._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt rendu par le Tribunal administratif du canton de Neuchâtel du 8 août 2000. Il fait valoir que le rapport de dénonciation du 1er octobre 1999 à l'intention du Ministère public constituait bien une décision sujette à recours et invoque la violation des règles de procédure applicables à la loi fédérale sur le travail, ainsi que la violation de son droit d'être entendu.
Le Tribunal administratif se réfère aux considérants de son arrêt, alors que le Département de l'économie publique du canton de Neuchâtel a renoncé à formuler des observations sur le recours.

Sans se prononcer sur les questions relevant de la procédure cantonale, le Département fédéral de l'économie conclut implicitement au rejet du recours.

Considérant en droit :

1.- a) Le Tribunal fédéral examine d'office et avec plein pouvoir d'examen la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 126 I 81, consid. 1 p. 83; 126 III 274, consid. 1 p. 275 et les arrêts cités).

b) Selon l'art. 97 OJ en relation avec l'art. 5 PA, la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions fondées sur le droit public fédéral - ou qui auraient dû l'être -, à condition qu'elles émanent des autorités énumérées à l'art. 98 OJ et pour autant qu'aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ ou dans la législation spéciale ne soit réalisée (ATF 124 I 223 consid. 1a/aa p. 224, 231 consid. 1a p. 232).

En l'espèce, la décision attaquée a été rendue par une autorité judiciaire cantonale statuant en dernière instance sur la question des voies de recours ouvertes contre les décisions d'application de la loi sur le travail en vertu de l'art. 10 du règlement cantonal d'exécution de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce du 16 février 1983. Le litige porte dès lors sur l'application du droit cantonal non autonome d'exécution du droit fédéral, de sorte que le présent recours, qui remplit les autres conditions de recevabilité des art. 97 ss OJ, est recevable comme recours de droit administratif (ATF 120 Ib 224 consid. 2a p. 228; 118 Ib 234 consid. 1a p. 237).

2.- Le recourant reproche essentiellement au Tribunal administratif d'avoir refusé d'admettre que le Service de l'inspection de la santé au travail avait ouvert une procédure administrative pour harcèlement psychologique à son encontre et que le rapport de dénonciation établi le 1er octobre 1999 à l'intention du Ministère public constituait bien la première décision administrative qui lui était notifiée à ce titre.

a) D'une manière générale, l'autorité saisie d'une dénonciation pour inobservation de la loi sur le travail doit, selon l'art. 54 LTr, procéder à un certain nombre d'investigations pour en examiner le bien-fondé. L'exécution d'une telle enquête préliminaire doit lui permettre de décider des suites à donner à la dénonciation. En cas de constatation d'une infraction, elle peut procéder par la voie de la communication avec avertissement (art. 51 LTr), le cas échéant renforcée par des mesures de contrainte (art. 52 et 53 LTr), ou par la voie de la dénonciation pénale (art. 59 LTr).

A noter que ces dispositions n'ont pas changé depuis l'entrée en vigueur, le 1er août 2000, des modifications de la loi sur le travail du 20 mars 1998, mis à part le terme "hygiène" de l'art. 59 al. 1 lettre a LTr, qui a été remplacé par l'expression "protection de la santé" (RO 2000 p. 1562).

En ce qui concerne plus particulièrement le harcèlement psychologique ou mobbing, la stratégie d'intervention se diversifie selon la gravité des cas, la contrainte pénale ayant toutefois un caractère subsidiaire par rapport

à la contrainte administrative, généralement plus efficace qu'une répression pénale (Message du 30 septembre 1960 concernant un projet de loi sur le travail, FF 1960 II p. 988). Selon les circonstances, l'autorité cantonale compétente tentera donc d'abord de rappeler l'employeur à ses responsabilités en lui imposant de prendre les mesures qu'elle juge nécessaires au rétablissement de l'ordre légal dans l'entreprise, avant d'avoir recours à la contrainte pénale. Elle peut cependant suivre les deux voies en parallèle, voire même la voie pénale seule, si les mesures administratives se révèlent être d'emblée inopérantes (Gabriella Wennubst, Mobbing ou harcèlement psychologique analysé sur le lieu de travail, Lausanne 1999, p. 179 et 180).

b) En l'espèce, il est constant que, sur le plan administratif, le Service de l'inspection de la santé au travail est intervenu en mars 1997 à l'encontre du directeur de l'établissement "P._____", à la suite de la dénonciation de l'employée qui se plaignait de harcèlement psychologique.
Le directeur ayant toutefois contesté les faits qui lui étaient reprochés, l'enquête administrative n'a abouti à aucune mesure concrète et semble toujours bloquée par un recours (voir la lettre dudit service adressée le 1er octobre 1999 au Ministère public). C'est donc seulement à la suite de la dénonciation reprise par le mandataire de l'intéressée à l'encontre des deux membres de la direction, en juillet 1999, que le Service de l'inspection de la santé au travail a poursuivi ses investigations et que l'enquête a alors englobé le recourant. Au vu de la gravité des faits constatés, ledit service n'était toutefois pas tenu de rendre une décision formelle au sens de la loi sur le travail et pouvait décider de dénoncer le cas au Ministère public, conformément à l'art. 6 CPP neuch. Selon cette disposition, toute autorité constituée, tout fonctionnaire, tout agent de la police judiciaire qui acquiert, dans l'exercice de ses fonctions, la connaissance d'une infraction qui se poursuit d'office, est tenu d'en donner sur-le-champ avis au Ministère public et de lui remettre tous les renseignements, procès-verbaux et actes y relatifs. Ainsi, le rapport de dénonciation du 1er octobre 1999 ne constitue pas une décision administrative et ne
saurait déployer des effets de droit administratif. Comme le Tribunal administratif l'a en effet relevé avec pertinence, des actes tels que l'ouverture d'une enquête ou le dépôt d'une plainte pénale n'entraînent pas d'effets juridiques obligatoires pour l'administré (Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2ème édition, Berne 1983, p. 1137; André Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984p. 863).

Dans ces conditions, le recourant soutient en vain qu'il aurait d'abord dû faire l'objet d'une enquête administrative, à l'instar du directeur de l'établissement. L'autorité compétente pouvait au contraire choisir d'agir directement par la voie pénale. Il s'ensuit que le rapport du 1er octobre 1999 n'est pas une décision administrative au sens de l'art. 3 LPJA, et que le Tribunal administratif a considéré à juste titre que la voie du recours prévue à l'art. 10 du règlement d'exécution de la loi cantonale d'introduction de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce du 16 février 1983 n'était pas ouverte dans un tel cas.

3.- Le recourant reproche aussi au Service cantonal de l'inspection et de la santé au travail d'avoir violé son droit d'être entendu. La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu, en particulier, le droit pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 124 I 49 consid. 3a p. 51; 241 consid. 2 p. 242; 124 II 132 consid. 2 p. 137 et les arrêts cités).

Comme on l'a vu (supra consid. 2b), l'autorité cantonale a choisi de dénoncer directement le recourant au Ministère public et n'était nullement tenue d'ouvrir encore une enquête administrative contre lui. Le recourant, qui n'encourt aucune sanction à ce titre, ne peut donc pas revendiquer le droit d'être entendu dans une procédure qui n'existe pas. Il lui appartient ainsi de faire valoir ses droits de partie au procès dans le cadre de l'instruction pénale en cours, car la voie du recours de droit administratif ne saurait être utilisée pour se plaindre d'une éventuelle violation du droit d'être entendu en matière de poursuite pénale (art. 100 al. 1 lettre fOJ).

4.- Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté avec suite de frais à la charge du recourant (art. 156 al. 1 OJ).

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral,

1. Rejette le recours.

2. Met à la charge du recourant un émolument judiciaire de 2'000 fr.

3. Communique le présent arrêt en copie au mandataire du recourant, au Département de l'économie publique et au Tribunal administratif du canton de Neuchâtel, ainsi qu'au Département fédéral de l'économique publique.

_____

Lausanne, le 22 mars 2001 ROC/elo

Au nom de la IIe Cour de droit public
du TRIBUNAL FEDERAL SUISSE:
Le Président,

La Greffière,