



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi modifiant la loi sur le statut de la fonction
publique (LSt) et la loi sur la magistrature de l'ordre
judiciaire et la surveillance des autorités judiciaires (LMSA)**

(Du 1^{er} novembre 2021)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Avec le présent rapport, le Conseil d'État propose trois adaptations mineures de la loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995. Elles concernent le processus de levée du secret de fonction en cas de déposition en justice, la destitution de membres du personnel enseignant ou de direction, ainsi qu'une extension du droit aux primes de fidélité. Une adaptation de la loi sur la magistrature de l'ordre judiciaire et la surveillance des autorités judiciaires (LMSA), du 27 janvier 2010, est également proposée pour tenir compte de la modification de la LSt portant sur les primes de fidélité.

1. ORIGINE ET NÉCESSITÉ DU PROJET

La LSt a été adoptée en 1995 à l'appui de l'introduction d'une nouvelle politique de gestion des ressources humaines. Ce texte est applicable, sous réserve de lois spéciales, au personnel de l'administration cantonale, aux membres de la direction et du personnel des établissements de l'État qui ne sont pas dotés de la personnalité juridique, aux membres de la direction et du personnel administratif et enseignant des établissements cantonaux d'enseignement public ainsi qu'aux membres de la direction et du personnel enseignant des établissements d'enseignement public créés par une ou plusieurs communes ou par d'autres personnes morales reconnues par l'État.

Cette loi, bien que relativement ancienne, reste adaptée à une gestion moderne et évolutive des ressources humaines. Toutefois, l'adaptation de certaines dispositions se révèle parfois nécessaire et le présent rapport vise précisément la mise en conformité de trois thématiques à l'évolution de certaines contraintes ou à des besoins pratiques.

La LMSA reprend un certain nombre de dispositions de la LSt s'agissant du statut des magistrats de l'ordre judiciaire.

2. PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS

2.1 Déposition en justice – Libération du secret de fonction

La LSt définit à son art. 23 à quelles conditions les titulaires de fonction publique sont autorisé-e-s à déposer en justice sur des faits dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

Cette disposition est nécessaire tant à la bonne marche de la justice qu'à la protection du secret de fonction des titulaires. Le Conseil d'État se heurte toutefois à une problématique essentiellement pratique qu'il entend régler sous forme de délégation de compétences au niveau des départements.

Ainsi, l'art. 23 actuel définit l'autorité de nomination comme autorité compétente pour autoriser tout-e titulaire à déposer en justice. L'expérience démontre depuis 1995 que cette contrainte est superflue, et que les départements disposent de suffisamment de marge d'appréciation pour décider d'octroyer cette levée temporaire du secret de fonction.

Mais surtout, la nécessité actuelle de remonter des arrêtés ad-hoc au Conseil d'État est susceptible de générer des pertes de temps incompatibles avec une instruction rapide et efficiente de certaines affaires administratives ou pénales nécessitant des mesures à court terme.

Le Conseil d'État propose en conséquence au Grand Conseil la modification suivante du premier alinéa de l'art. 23 LSt :

Teneur actuelle LSt	Nouvelle teneur proposée LSt
<i>Art. 23 al. 1</i>	<i>Art. 23 al. 1</i>
Les titulaires de fonctions publiques ne peuvent déposer en justice sur des faits dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur activité officielle qu'avec l'autorisation écrite de l'autorité de nomination. Cette autorisation reste nécessaire après la cessation des rapports de service.	Les titulaires de fonctions publiques ne peuvent déposer en justice sur des faits dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur activité officielle qu'avec l'autorisation écrite de la cheffe ou du chef du département concerné. Cette autorisation reste nécessaire après la cessation des rapports de service.

2.2 Destitution de membres du personnel enseignant ou de direction

Les art. 45 et suivants de la LSt règlent de façon générale la cessation des rapports de service à l'initiative de l'employeur pour justes motifs ou raisons graves. Même si la procédure en place autorise dans la plupart des situations un traitement tant efficace que respectueux des situations problématiques, une adaptation touchant les membres du personnel enseignant ou de direction est nécessaire aux yeux du Conseil d'État.

En effet, l'apparition de problématiques très difficiles en lien notamment avec la pédophilie ou d'autres déviances aux impacts dramatiques sur les élèves en particulier et sur la société de manière plus générale nécessitent le renforcement des normes légales. La rapidité d'action de l'employeur est à ce titre primordiale, même si un traitement équitable et proportionné des cas doit rester garanti.

Le rôle particulier de l'école justifie que lorsqu'une personne a été renvoyée pour des motifs qui font apparaître qu'elle ne peut plus, en tout cas pour un temps, exercer de telles fonctions, elle ne puisse pas être engagée dans une autre école publique du canton. La destitution inscrite à l'art. 49 LSt est le résultat de ces réflexions et concrétise une attente

légitime du public envers son système éducatif. Au niveau intercantonal, cette mesure est prévue à l'art. 12 bis de l'accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études, du 18 février 1993, lequel prévoit l'établissement d'une liste des personnes déchues du droit d'enseigner.

Les articles 7 et 12, ainsi que la lettre e) de l'article 49 actuel posent toutefois question sur plusieurs aspects qui font l'objet de propositions de clarification.

Art. 7 et 12

Le renvoi, cité dans la loi, est une mesure qui vise uniquement un ou une fonctionnaire nommé-e . Or, lorsque des événements graves conduisent à rompre les relations de travail, l'absence de nomination ne justifie pas une différence de traitement. Le projet élargit expressément la destitution aux autres statuts (contrat de droit privé ou engagement provisoire).

Art. 49, al. 1, 2 et 3

Par ailleurs, les motifs de la destitution ne sont pas décrits dans la base légale actuelle. La jurisprudence admet la pratique suivie par le Conseil d'État mais la loi peut être utilement complétée sur ce point. Il est également proposé que le Conseil d'État reçoive communication de la rupture de relations de travail qui pourraient entraîner ce type de mesures. Quant aux motifs, le projet s'inspire du droit bernois. Il vise en premier lieu des comportements qui pourraient porter atteinte à l'intégrité des élèves, mais n'exclut pas une destitution prononcée en raison des conséquences sur la mission, d'une pathologie telle que l'alcoolisme. Le projet évoque une menace directe ou indirecte parce que les membres du personnel enseignant et de direction ont une fonction particulière s'agissant de la préservation de l'intégrité des élèves (cf. par exemple, l'obligation d'aviser de l'art. 314d du Code Civil). Cela justifie l'examen d'une destitution y compris pour celui qui, sans s'être fait l'auteur-e direct-e d'atteintes à l'intégrité, a montré une tolérance, voire un intérêt pour des actes inadmissibles, et dont on pourrait douter qu'il y réagisse adéquatement, même s'il n'en est que témoin.

Par ailleurs, le texte actuel ne vise que le personnel enseignant. Or, notamment dans l'enseignement obligatoire, les membres de direction ont souvent une grande proximité avec les élèves et peuvent être amenés, plus ou moins régulièrement, à assumer des activités d'enseignement. Il semble donc adéquat d'élargir la destitution aux membres de direction qui seraient renvoyés.

L'objet de la destitution est ainsi élargi, pour inclure l'enseignement, les fonctions de direction et des activités assimilables.

Art. 49, al. 4

Cette disposition permet expressément au Conseil d'État l'adoption de mesures provisionnelles même durant la procédure de décision. Pour sa seconde partie, cet alinéa vise la pratique adoptée par le Conseil d'État depuis plusieurs années – fort heureusement, à l'occasion d'un petit nombre de cas –, d'une destitution prononcée à durée indéterminée, mais avec une durée minimale réservée. Ce dernier aspect permet de s'assurer que la personne ne puisse être réemployée qu'après un délai de carence ou d'oubli. Le caractère indéterminé vise, lui, à obtenir des garanties, par exemple par une thérapie suivie avec succès, que la personne en cause ne justifie plus une destitution. La loi précise encore que les frais d'instruction d'une telle demande reviennent à celui qui a initialement causé l'intervention de l'État et qui bénéficiera de sa levée.

Art. 49, al. 5

Il s'agit pour l'essentiel d'un rappel. D'autres dispositions, notamment en matière de procédure pénale, existent qui permettent d'obtenir la collaboration et la consultation des dossiers dans le cadre de procédure de destitution. L'inscrire ôte tout doute quant à l'intérêt public que revêt la procédure inscrite à l'article 49 et l'instruction de telles décisions.

Même si la notion d'autorité administrative et pénale mentionnée dans ce nouvel alinéa inclut formellement la police neuchâteloise, il doit être compris que cette dernière ne peut transmettre un dossier que si elle agit sur demande ou avec l'aval du ministère public.

Le Conseil d'État propose en conséquence au Grand Conseil les modifications suivantes des art. 7, 12 et 49 LSt :

Teneur actuelle LSt	Nouvelle teneur LSt proposée
Art. 7	Art. 7 (nouvel alinéa 3)
	³ En cas de licenciement d'un membre du personnel enseignant ou de direction d'un établissement d'enseignement public, l'article 49 LSt s'applique par analogie
Art. 12	Art. 12 (nouvel alinéa 6)
	⁶ Lors du congé d'un membre du personnel enseignant ou de direction d'un établissement d'enseignement public, l'article 49 LSt s'applique par analogie
Art. 49	Art. 49
<i>Note marginale</i>	<i>Note marginale</i>
e) en cas de renvoi d'un membre du personnel enseignant	Renvoi d'un membre du personnel enseignant ou de direction
Toute décision de renvoi prise à l'égard d'un membre du personnel enseignant d'un établissement d'enseignement public est communiquée immédiatement au Conseil d'État, qui décide s'il y a lieu de destituer en outre l'intéressé du droit d'enseigner dans les écoles publiques du canton à titre temporaire ou définitif	¹ Toute décision de renvoi d'un membre du personnel enseignant ou de direction d'un établissement d'enseignement public est communiqué immédiatement au Conseil d'État par l'auteur de la mesure, lorsqu'il pourrait être justifié de destituer la personne concernée du droit d'enseigner dans les écoles publiques du canton. ² Le Conseil d'État prononce une destitution, à titre temporaire ou définitif, lorsque la personne en cause présente une menace, directe ou indirecte, pour l'intégrité psychique ou physique des élèves ou lorsque son emploi porterait gravement atteinte à la crédibilité de l'école. ³ La destitution exclut aussi de l'exercice de tâches d'accompagnement ou de surveillance de l'enseignement, ainsi que de tâches de direction et d'encadrement. ⁴ Le Conseil d'État peut décider de mesures provisionnelles et fixer les conditions auxquelles la destitution peut être levée. Les frais y relatifs sont à la charge de la personne requérante.

⁵Les autorités administratives et pénales sont tenues de collaborer à la procédure de destitution ou à sa levée, notamment en permettant la consultation de dossiers en cours ou archivés.

2.3. Primes de fidélité – Extension du droit aux 40 années de service

La LSt définit à son art. 59 que les titulaires ont droit à une prime de fidélité après 20 et 30 ans d'activité, et donne la compétence au Conseil d'État d'en fixer les montants et les modalités d'octroi. La loi offre la possibilité aux titulaires de convertir sous certaines conditions la prime en jours de vacances.

De 1996 à 2018, le montant de la prime de fidélité se montait à un 13^{ème} du salaire annuel, au prorata des taux d'activité des 10 années précédant les échéances de 20 et 30 ans, avec un plancher fixé à CHF 6'000 pour une activité à 100%. Pour des raisons principalement budgétaires, le Conseil d'État a décidé en 2018 de réduire progressivement les montants des primes de fidélité servies durant les années 2019 à 2021, pour aboutir dès 2022, à un montant forfaitaire unique de CHF 2'000 pour une activité à 100%.

Les art. 20 et suivants du règlement général d'application de la loi sur le statut de la fonction publique (RSt), du 9 mars 2005, ainsi que les articles 30 et suivants du règlement général d'application de la loi sur le statut de la fonction publique dans l'enseignement (RSten), du 21 décembre 2005, fixent de manière détaillée les montants et modalités d'octroi de ces primes.

En parallèle à ces réductions, le Conseil d'État s'était engagé envers les associations du personnel à solliciter du Grand Conseil une extension du droit à la prime pour les titulaires qui atteignent 40 années de service. Cette extension représente une reconnaissance symbolique pour les titulaires les plus fidèles, dont bon nombre ne comprennent pas pourquoi leur engagement de 40 ans n'ouvre le droit à aucune reconnaissance matérielle.

Le Conseil d'État propose en conséquence la modification suivante du 1^{er} alinéa de l'art. 59 LSt :

Teneur actuelle LSt	Nouvelle teneur LSt proposée
<i>Art. 59, al. 1</i>	<i>Art. 59, al. 1</i>
Les titulaires de fonctions publiques ont droit à une prime de fidélité après 20 et 30 ans d'activité au service de l'État, d'un établissement de l'État ou d'un établissement d'enseignement public.	Les titulaires de fonctions publiques ont droit à une prime de fidélité après 20, 30 et 40 ans d'activité au service de l'État, d'un établissement de l'État ou d'un établissement d'enseignement public.

Par souci de cohérence, le Conseil d'État propose également une adaptation de la disposition de la LMSA traitant des primes de fidélité des membres de la magistrature de l'ordre judiciaire.

Il est question ici d'introduire un droit à la prime après 40 ans de service, et aussi de corriger un problème d'asymétrie entre la LSt et la LMSA s'agissant des types d'engagements reconnus dans le calcul des années d'ancienneté. En effet, alors que la LSt mentionne toutes les activités au service « de l'État, d'un établissement de l'État ou d'un établissement d'enseignement public », la LMSA se limite aux activités « au sein de la magistrature neuchâteloise ». Ceci implique qu'une personne bouclant 20 années après avoir passé 10 ans au sein de la magistrature puis 10 ans dans un service de l'État aura droit à une prime alors que la situation actuelle ne le permet pas.

La magistrature de l'ordre judiciaire faisant partie « de l'État », il est proposé de reprendre dans la LMSA la disposition prévue pour la LSt ; une parfaite symétrie sera alors établie, ne discriminant pas les personnes ayant à un moment de leur carrière passé dans un sens ou dans un autre de la magistrature à l'administration ou encore dans l'enseignement.

Teneur actuelle LMSA	Nouvelle teneur LMSA proposée
<i>Art. 23, al. 1</i>	<i>Art. 23, al. 1</i>
Les membres de la magistrature de l'ordre judiciaire ont droit à une prime de fidélité après vingt et trente ans d'activité au sein de la magistrature neuchâteloise.	Les membres de la magistrature de l'ordre judiciaire ont droit à une prime de fidélité après 20, 30 et 40 ans d'activité au service de l'État, d'un établissement de l'État ou d'un établissement d'enseignement public.

3. INCIDENCES FINANCIÈRES, SUR LE PERSONNEL ET SUR LES COMMUNES

Les impacts financiers de ces propositions ne sont pas significatifs. Seule celle concernant l'extension du droit à la prime de fidélité implique une conséquence budgétaire. Une estimation basée sur les titulaires actuellement en activité laisse apparaître un coût inférieur à CHF 30'000 pour l'ensemble de l'administration, ce qui est faible par rapport aux économies générées par la réduction des montants des primes versées antérieurement.

Les impacts de ces propositions sur le personnel seront limités puisque la première mesure ne consiste qu'en une adaptation formelle, et que celle relative aux primes de fidélité ne touchera finalement que peu de titulaires et par ailleurs positivement. En revanche, la deuxième proposition aura potentiellement un impact bénéfique sur les titulaires de fonctions publiques dont l'activité se déroule au contact d'auteurs d'actes répréhensibles visés par la modification légale.

Au niveau communal, le personnel enseignant et de direction sera concerné de plein droit par ces modifications dont les impacts financiers et humains seront aussi mesurés que pour l'administration cantonale.

4. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES, AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES.

Si aucune des trois propositions du Conseil d'État n'a d'impact économique ou environnemental direct, celle relative à la destitution du personnel enseignant ou de direction pour des motifs graves amène des solutions visant à protéger plus efficacement les potentielles victimes d'actes inacceptables socialement.

5. PRÉAVIS DES ASSOCIATIONS DU PERSONNEL ET DES AUTORITÉS JUDICIAIRES

Consultées, les associations du personnel souscrivent globalement aux propositions de modifications faisant l'objet du présent rapport. Le Conseil d'État a intégré à la version finale du rapport certaines de leurs propositions, alors que certaines autres ont fait l'objet de discussions qui ont permis de lever certaines craintes ou interrogations.

La commission administrative des autorités judiciaires (CAAJ) soutient également les modifications proposées dans le présent rapport. La proposition visant à instaurer une cohérence entre la LSt et la LMSA au niveau des primes de fidélité est le fait de la CAAJ.

6. VOTE DU GRAND CONSEIL

Au vu de l'absence de conséquences financières significatives, un vote à la majorité simple est requis.

7. CONCLUSION

Dans un souci d'adaptation continue des dispositions légales relatives au statut de la fonction publique à l'évolution de l'environnement, le Conseil d'État formule dans ce rapport trois propositions. Celles-ci ne portent pas atteinte à la politique de gestion des ressources humaines actuellement en application, mais elles représentent une mise en conformité indispensable à une gestion efficace et respectueuse de la fonction publique.

C'est pourquoi, il invite votre Autorité à valider le contenu du présent rapport par l'adoption du projet de loi qui l'accompagne.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 1^{er} novembre 2021

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi modifiant la loi sur le statut de la fonction publique (LSt) et la loi sur la magistrature de l'ordre judiciaire et la surveillance des autorités judiciaires (LMSA)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'État, du 2021,

décrète :

Article premier La loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995, est modifiée comme suit :

Art. 23, al. 1

Les titulaires de fonctions publiques ne peuvent déposer en justice sur des faits dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur activité officielle qu'avec l'autorisation écrite de la cheffe ou du chef du département concerné. Cette autorisation reste nécessaire après la cessation des rapports de service.

Art. 49, note marginale, al. 1, al. 2, 3, 4 et 5 (nouveaux)

Renvoi d'un membre
du personnel
enseignant ou de
direction

¹Toute décision de renvoi d'un membre du personnel enseignant ou de direction d'un établissement d'enseignement public est communiquée immédiatement au Conseil d'État, lorsqu'il pourrait être justifié de destituer la personne concernée du droit d'enseigner dans les écoles publiques du canton.

²Le Conseil d'État prononce une destitution, à titre temporaire ou définitif, lorsque la personne en cause présente une menace, directe ou indirecte, pour l'intégrité psychique ou physique des élèves ou lorsque son emploi porterait gravement atteinte à la crédibilité de l'école.

³La destitution exclut aussi l'exercice de tâches d'accompagnement ou de surveillance de l'enseignement, ainsi que de tâches de direction et d'encadrement.

⁴Le Conseil d'État peut décider de mesures provisionnelles et fixer les conditions et charges qui permettent une levée de la mesure. Les frais de procédure relatifs à une levée de la destitution sont à la charge de la personne requérante.

⁵Les autorités administratives et pénales sont tenues de collaborer à la procédure de destitution ou à sa levée, notamment en permettant la consultation de dossiers en cours ou archivés.

Art. 59 al. 1

¹Les titulaires de fonctions publiques ont droit à une prime de fidélité après 20, 30 et 40 ans d'activité au service de l'État, d'un établissement de l'État ou d'un établissement d'enseignement public.

Art. 2 La loi sur la magistrature de l'ordre judiciaire et la surveillance des autorités judiciaires (LMSA), du 27 janvier 2010, est modifiée comme suit :

Art. 23, al. 1

Prime de fidélité

Les membres de la magistrature de l'ordre judiciaire ont droit à une prime de fidélité après 20, 30 et 40 ans d'activité au service de l'État, d'un établissement de l'État ou d'un établissement d'enseignement public.

Art. 3 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 4 ¹Le Conseil d'État fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

²Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,