



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 (exigence des extraits de casier judiciaire dans l'enseignement)
en réponse
au postulat 23.168, du 22 février 2023, « Renforcer la protection des mineurs en exigeant l'extrait spécial du casier judiciaire »

(Du 23 octobre 2024)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Dans les établissements d'enseignement public de la scolarité obligatoire et de l'enseignement postobligatoire, les membres du personnel enseignant doivent fournir selon le dispositif actuel, à leur engagement, un extrait du casier judiciaire destiné à des particuliers.

Cela étant, le droit du casier judiciaire a changé en Suisse en janvier 2023. Il en ressort qu'il y a maintenant plusieurs types d'extraits du casier judiciaire, dont un nouvel extrait spécial qui cible les mesures d'interdiction prononcées qui auraient un impact sur une activité impliquant des contacts réguliers notamment avec des mineur-e-s.

En mai 2023, votre Autorité acceptait un postulat qui demandait que les bases légales cantonales soient modifiées de sorte d'exiger l'extrait spécial du casier judiciaire.

En l'occurrence, après examen du contenu de l'extrait du casier judiciaire destiné à des particuliers et de l'extrait spécial, le Conseil d'État parvient à la conclusion que l'exigence des deux extraits se révèle pertinente pour les membres du personnel enseignant.

En ce sens, le Conseil d'État propose une modification de la loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995, afin de renforcer la protection des élèves.

1. POSTULAT DÉPOSÉ

Le Grand Conseil a accepté, le 23 mai 2023, le postulat amendé du groupe UDC 23.168, « Renforcer la protection des mineurs en exigeant l'extrait spécial du casier judiciaire », dont nous rappelons la teneur ci-après :

23.168

22 février 2023

Postulat du groupe UDC (initialement déposé sous forme de motion le 22 février 2023 / amendé par le groupe libéral-radical le 16 mai 2023 / postulat amendé accepté le 23 mai 2023)

Renforcer la protection des mineurs en exigeant l'extrait spécial du casier judiciaire

La protection des mineurs doit être une priorité et les bases légales actuelles ne sont pas suffisantes pour la garantir dans le cadre scolaire.

De ce fait, nous demandons au Conseil d'État d'élaborer de nouvelles bases légales qui exigent l'extrait spécial du casier judiciaire pour les emplois dans toutes les écoles du canton de Neuchâtel lors d'un nouvel engagement, et une vérification périodique de ce dernier.

L'étude portera également sur l'opportunité d'exiger l'extrait spécial, en sus de l'extrait du casier judiciaire destiné aux particuliers, dans toutes les structures publiques et parapubliques travaillant au contact de mineurs ou de personnes vulnérables.

Développement :

Actuellement, dans le canton de Neuchâtel, il est exigé un extrait du casier judiciaire et non pas l'extrait spécial pour les postes dans le cadre de l'enseignement.

Or, il nous semble important de demander un extrait spécial du casier judiciaire ; en effet, ce dernier indique s'il est interdit à une personne déterminée d'entrer en contact ou d'exercer une activité avec des personnes particulièrement vulnérables ou des mineurs. Malheureusement, un extrait du casier judiciaire « standard » ne donne pas ce type d'information.

Dès lors, mettre en place des bases légales relatives à la demande obligatoire d'un extrait spécial du casier judiciaire pour tout nouvel engagement dans l'enseignement est impératif afin de renforcer la protection des mineurs.

2. INTRODUCTION

Le casier judiciaire suisse est un fichier qui peut être consulté par différentes autorités, comme les autorités de poursuite pénale et dont certains particuliers peuvent obtenir un extrait.

Ce fichier sert principalement à connaître les éventuels antécédents pénaux des personnes, ce qui est utile à différentes fins comme la fixation de la peine en droit pénal ou la prévention d'infractions.

Le droit du casier judiciaire a changé en Suisse en date du 23 janvier 2023. Il en ressort qu'il y a maintenant plusieurs types d'extraits du casier judiciaire, à savoir quatre sortes d'extraits destinés aux autorités et deux sortes d'extraits destinés aux particuliers.

Les extraits destinés aux autorités se distinguent les uns des autres par les autorités habilitées à les consulter, les données contenues et la durée d'élimination de ces données. Le droit fédéral¹ prévoit une liste des entités qui peuvent y avoir accès, mais uniquement pour accomplir les buts indiqués par la loi². Il détaille précisément le mode de consultation possible (en ligne ou seulement sur demande écrite) et les raisons pour lesquelles la consultation est accordée. Parmi les autorités, on trouve notamment les tribunaux de droit pénal, les ministères publics cantonaux et de la Confédération, le service de renseignement et le secrétariat d'État aux migrations, les polices cantonales, ou les autorités cantonales de circulation routière. À titre d'exemple, les autorités cantonales de protection de l'enfance ou de surveillance en matière de placement d'enfants se voient reconnaître un droit d'accès. Mais ce droit leur est reconnu sur demande écrite (et non « en ligne »)³, cela uniquement pour les mesures qu'elles ordonnent ou pour examiner la réputation des personnes s'occupant d'enfants⁴. Les autorités scolaires ne font pas partie de cette liste et elles ne peuvent donc pas avoir accès aux extraits destinés aux autorités.

¹Articles 45, 46 et 47 de la Loi sur le casier judiciaire (LCJ), du 17 juin 2016 (RS 330).

²Aux articles 45 à 52 LCJ.

³Seulement pour l'extrait 2.

⁴Art. 51 LCJ (cf. pour comparaison, l'art. 46 LCJ pour les autorités habilitées à consulter l'extrait 2 en ligne).

Les extraits destinés aux particuliers se composent quant à eux de l'extrait destiné à des particuliers⁵ et de l'extrait spécial destiné à des particuliers⁶ (ci-après : l'extrait spécial).

L'extrait du casier judiciaire destiné à des particuliers donne des renseignements sur tous les jugements rendus pour des crimes et délits lorsque la personne a été jugée en tant qu'adulte pour au moins une part des infractions, jusqu'à l'expiration de certains délais.

L'extrait spécial cible les mesures d'interdiction prononcées qui auraient un impact sur une activité impliquant des contacts réguliers avec des mineur-e-s ou d'autres personnes particulièrement vulnérables. Il ne peut être demandé que pour des activités impliquant un contact régulier avec des mineur-e-s, des personnes ayant besoin de protection ou pour le secteur de la santé, où il y a des contacts directs avec les patient-e-s.

3. DISPOSITIF ACTUELLEMENT EN VIGUEUR DANS LA SCOLARITÉ OBLIGATOIRE ET L'ENSEIGNEMENT POSTOBLIGATOIRE

À leur engagement dans les établissements d'enseignement public de la scolarité obligatoire et de l'enseignement postobligatoire⁷, les membres du personnel enseignant doivent fournir un extrait du casier judiciaire destiné à des particuliers qui ne doit pas être daté de plus de trois mois.

S'agissant des remplacements, toute personne qui souhaite en effectuer en se mettant à disposition par le biais de la plateforme cantonale GER (gestion évoluée des remplacements) doit également fournir un extrait du casier judiciaire destiné à des particuliers. Pour les remplaçant-e-s qui viennent directement s'inscrire dans les écoles, il est demandé aux autorités scolaires communales et intercommunales d'exiger un extrait du casier judiciaire du même type. Au niveau de l'enseignement postobligatoire, l'utilisation de la GER est obligatoire et l'extrait de casier judiciaire destiné à des particuliers est exigé.

De plus, une fois engagé, si un membre du personnel enseignant est poursuivi pénalement en raison d'un crime ou d'un délit intentionnel, il doit en aviser immédiatement l'autorité dont il dépend. Pour sa part, le Ministère public informe d'office cette autorité des poursuites pénales ouvertes contre un titulaire de fonction publique, respectivement un membre du personnel enseignant, en raison d'un crime ou d'un délit intentionnel. La décision qui statue sur la cause est transmise sans délai à cette autorité (art. 35 LSt⁸).

En outre, les titulaires de fonctions publiques qui acquièrent, dans l'exercice de leurs fonctions, la connaissance d'une infraction se poursuivant d'office, sont tenus d'en aviser sans délai le Ministère public. Ils doivent alors procéder par la voie hiérarchique (art. 22 LSt).

Cela étant, en fonction des faits reprochés, des mesures sont prises. En cas de violation grave des devoirs de service, l'autorité de nomination peut procéder au renvoi du titulaire de fonction publique avec effet immédiat, le cas échéant sans avertissement préalable (art. 48 et 51 LSt).

Cas échéant, lorsqu'il pourrait être justifié de destituer la personne concernée du droit d'enseigner dans les écoles publiques du canton, la décision de renvoi prise à l'égard d'un membre du personnel enseignant est communiquée immédiatement au Conseil d'État, qui décide s'il y a lieu de destituer l'intéressé-e du droit d'enseigner dans les écoles publiques du canton à titre temporaire ou définitif (art. 49 LSt ; cf. aussi art. 7, al. 3, et 12, al. 6, LSt).

À ce titre, le Département de la formation, des finances et de la digitalisation (DFFD) tient une liste des enseignant-e-s destitué-e-s du droit d'enseigner dans les écoles publiques du canton, par décision ayant force exécutoire. Il communique sans délai chaque inscription, rectification et radiation de la liste cantonale à la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction

⁵Art. 41 LCJ.

⁶Art. 42 LCJ.

⁷Lycées et CPNE.

⁸Loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995 (cf. par opposition, TF 7B_129/2023, du 3 janvier 2024 pour la situation vaudoise, en l'absence d'une telle disposition).

publique (CDIP), laquelle tient une liste intercantonale des retraits du droit d'enseigner prononcés en Suisse⁹.

Les services concernés de l'administration cantonale¹⁰ contrôlent deux fois par année qu'aucun-e collaborateur et collaboratrice en activité (membres du personnel enseignant, membres de direction et remplaçant-e-s) n'est inscrit-e dans la liste CDIP des personnes qui se sont vues retirer le droit d'enseigner au terme d'une procédure cantonale ayant force de chose jugée¹¹.

Pour le surplus, l'annexe 1 présente la situation dans les différents cantons romands quant à l'exigence des extraits du casier judiciaire.

4. MODIFICATIONS PROPOSÉES DU DISPOSITIF

4.1. Exigence de l'extrait spécial en plus de l'extrait destiné à des particuliers

L'exigence de l'extrait destiné à des particuliers et/ou de l'extrait spécial a fait l'objet d'un examen détaillé.

En l'occurrence, comme le montre le comparatif de l'annexe 2, l'extrait spécial contient beaucoup moins d'informations que l'extrait destiné à des particuliers et ces deux extraits mentionnent les interdictions d'exercer une activité, de contact ou géographique¹².

Néanmoins, à la différence de l'extrait destiné à des particuliers, l'extrait spécial a pour principal avantage, notamment dans le domaine des loisirs, que les personnes employées et les bénévoles ne doivent pas révéler la totalité de leurs antécédents judiciaires tout en permettant aux organisations ou aux employeurs concernés d'être informés d'une éventuelle interdiction.

De plus, l'extrait spécial ne représente pas uniquement un avantage pour la personne employée ou le-la bénévole concerné-e. Il a, par rapport à l'extrait destiné à des particuliers, deux avantages allant dans le sens d'un renforcement de la protection des élèves :

1^{er} avantage :

Si une interdiction d'exercer a été ordonnée dans le jugement ou une décision ultérieure, les condamnations prononcées contre des mineur-e-s figurent dans l'extrait spécial (art. 42, let. c. LCJ), indépendamment d'une condamnation en tant qu'adulte pour l'extrait destiné à des particuliers (cf. art. 40, al. 1 let. d, par renvoi de l'art. 41 LCJ).

2^e avantage :

L'extrait du casier judiciaire destiné à des particuliers et l'extrait spécial ont leurs propres règles pour le calcul des délais¹³ dans la LCJ.

⁹Art. 12bis de l'accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études, du 18 février 1993.

¹⁰Le service de l'enseignement obligatoire (SEEO), pour la scolarité obligatoire, et le service des ressources humaines de l'État (SRHE), pour l'enseignement postobligatoire, effectuent conjointement ces contrôles.

¹¹Dans la scolarité obligatoire, les employé-e-s des écoles dont le statut n'est pas cantonal (personnel administratif, membres d'un service socio-éducatif, etc.) sont de la responsabilité de leurs autorités communales et intercommunales.

¹²Ces interdictions sont prononcées entre autres pour des infractions d'ordre sexuel ainsi que pour des infractions impliquant des violences graves.

¹³Les interdictions n'ont en général aucune influence sur le calcul de la durée de parution dans l'extrait destiné à des particuliers. Les jugements suisses et étrangers prononcés contre des adultes ou des mineur-e-s peuvent être consultés dans l'extrait spécial lorsqu'une interdiction d'exercer une activité ou une interdiction de contact ou géographique a été ordonnée. Les données apparaissent sur l'extrait destiné à des particuliers aussi longtemps que l'interdiction qui se rapporte à ce jugement de base est en vigueur. La durée de parution des jugements sur l'extrait spécial dépend de la durée effective de l'interdiction. Pendant une privation de liberté ou une mesure privative de liberté, l'interdiction est suspendue.

Exemples¹⁴ :

- *Si une interdiction au sens de l'art. 67 CP, al. 2, de 5 ans et une peine d'emprisonnement de 2 ans ont été prononcées, le jugement apparaît 7 ans dans l'extrait spécial (à condition que la personne condamnée doive purger la totalité de la peine après le début de l'interdiction). Dans l'extrait destiné à des particuliers, cette condamnation apparaît pendant 11 1/3 ans (2/3 de 17 ans).*
- *Si une interdiction de 5 ans a été prononcée en vertu de l'article 67 CP, paragraphe 2, et qu'une peine d'emprisonnement de 2 ans avec sursis a été prononcée en même temps, le jugement apparaît sur l'extrait destiné à des particuliers jusqu'à l'expiration du délai d'épreuve qui a été accompli avec succès, alors qu'il apparaît sur l'extrait spécial pendant 5 ans.*

Partant, il est possible que des condamnations apparaissent sur l'extrait spécial alors qu'elles ne figurent plus sur l'extrait destiné à des particuliers et vice versa.

En conclusion, le Conseil d'État parvient à la conclusion que l'exigence des deux extraits se révèle pertinente pour les membres du personnel enseignant.

4.2. Moment de l'exigence des extraits

Se pose ensuite la question du moment de l'exigence de l'extrait spécial en plus de l'extrait destiné à des particuliers dans les établissements d'enseignement public. En effet, la procédure de demande de l'extrait spécial implique certaines démarches qui représentent un investissement tant au niveau administratif que financier¹⁵, de sorte qu'une pesée d'intérêts doit être faite entre le gain qu'une telle mesure pourrait avoir au niveau de la protection des élèves d'une part et ses conséquences administratives et financières d'autre part.

En l'occurrence, il semble adéquat d'exiger l'extrait spécial à l'engagement comme pour l'extrait destiné à des particuliers, c'est-à-dire lors de l'engagement ou du dépôt de l'inscription des remplaçant-e-s dans la GER ou dans les écoles.

Il est par contre renoncé à demander le renouvellement de l'extrait spécial. En effet, un extrait de casier judiciaire, qu'il soit destiné à des particuliers ou spécial, est une image à un moment donné. S'il est pertinent, comme on l'a vu, de demander un extrait spécial à l'engagement ou à l'inscription, demander son renouvellement n'a pas de sens étant donné les avantages que l'extrait spécial a sur l'extrait destiné à des particuliers.

S'agissant du renouvellement de l'extrait destiné à des particuliers, il est proposé le maintien de la situation actuellement pour les personnes engagées pour qui il n'est pas demandé en raison de l'article 35 LSt¹⁶. Néanmoins, si l'infraction est commise ailleurs que dans le canton de Neuchâtel et poursuivie par la justice d'un autre canton, l'art. 35 LSt n'est pas applicable. Dès lors, les autorités d'engagement et de nomination doivent avoir la possibilité de demander un extrait de casier judiciaire destiné à des particuliers en cours d'emploi, ce qui est prévu dans le présent projet de loi (art. 10, al. 5). De même, la situation est différente pour les remplaçant-e-s pour lequel-le-s l'application de l'article 35 LSt est difficile, voire impossible. En conséquence, il est prévu de demander aux remplaçant-e-s de le renouveler à l'avenir tous les deux ans.

¹⁴Source : Office fédéral de la justice / Mars 2024.

¹⁵Les conséquences pour les employeurs ont été évoquées au niveau fédéral (ex : Motion 19.4364 (Sommaruga - Fehlmann Rielle) « Extrait du casier judiciaire. Gratuité pour les jeunes »).

¹⁶Art. 35 LSt : « Si un membre du personnel enseignant ou de direction est poursuivi pénalement en raison d'un crime ou d'un délit intentionnel, il doit en aviser immédiatement l'autorité dont il dépend. Pour sa part, le Ministère public informe d'office cette autorité des poursuites pénales ouvertes contre un membre du personnel enseignant ou de direction en raison d'un crime ou d'un délit intentionnel. La décision qui statue sur la cause est transmise sans délai à cette autorité ».

4.3. Conséquences de l'exigence de l'extrait spécial pour les employeurs

La procédure prévue au niveau fédéral, pour commander un extrait spécial, se compose des étapes suivantes :

- a) L'administration concernée doit établir la confirmation pour la personne concernée qu'il existe une activité avec des mineur-e-s ou d'autres personnes particulièrement vulnérables, ou une activité relevant du domaine de la santé qui implique des contacts directs avec des patient-e-s.
- b) L'administration concernée doit remettre la confirmation signée à la personne concernée.
- c) La personne concernée doit commander l'extrait spécial auprès de l'Office fédéral de la justice (à cet effet, il a besoin de la confirmation de l'administration¹⁷).

L'Office fédéral de la justice ne dispose d'aucune procédure simplifiée pour obtenir des extraits spéciaux qui permettrait aux employeurs ayant un grand nombre de demandes à traiter de gagner du temps.

Pour la scolarité obligatoire et l'enseignement postobligatoire, cela représentera environ 1300 demandes à traiter par année¹⁸, ce qui devrait représenter environ 200 heures de travail supplémentaire pour l'ensemble des administrations concernées¹⁹ (environ 170 heures pour l'État et 30 heures pour les cercles scolaires communaux et intercommunaux²⁰). Il s'agit ici de l'État pour l'enseignement postobligatoire, le Conservatoire de musique neuchâtelois, ainsi que les classes cantonales de la scolarité obligatoire²¹ et des autorités scolaires communales et intercommunales pour ce qui est de la scolarité obligatoire. L'État aura également à effectuer ces démarches pour les remplaçant-e-s de la plateforme cantonale de gestion évoluée des remplacements (GER).

4.4. Coûts liés aux demandes d'extraits

Aujourd'hui, comme c'est le cas dans les autres cantons de Suisse romande, les frais liés à la commande de l'extrait destiné à des particuliers sont à la charge de la personne concernée. Comme c'est le cas dans les cantons de Genève et de Fribourg, qui exigent déjà l'extrait spécial en plus de l'extrait destiné à des particuliers, il est prévu d'appliquer le même principe à la commande de l'extrait spécial. Le fait que les personnes concernées prennent directement en charge les coûts liés à la commande de leurs extraits permet avant tout de limiter la surcharge de travail pour les administrations qui auront déjà à intégrer le traitement de la nouvelle exigence de l'extrait spécial²². Pour les personnes concernées, cela représente 34 francs (pour les deux extraits) pour une carrière en cas d'engagement. Pour un-e remplaçant-e, le coût induit correspond à 34 francs (pour les deux extraits) la première année, puis à 17 francs (uniquement celui destiné à des particuliers) tous les deux ans.

¹⁷La personne concernée peut commander l'extrait spécial soit via Internet, soit auprès de la Poste suisse.

¹⁸Engagement et inscription des remplaçant-e-s.

¹⁹Temps estimé par demande : 10 minutes.

²⁰Travail effectué au niveau de l'État par le SEEO pour la scolarité obligatoire (remplacements via la GER) et par le SRHE pour l'enseignement postobligatoire (engagements et remplacements). Les cercles scolaires communaux et intercommunaux effectuent cette tâche pour les engagements dans la scolarité obligatoire.

²¹Exemple : classes du Centre fédéral d'accueil de Boudry.

²²En évitant les démarches administratives et financières de remboursement.

4.5. Synthèse des mesures proposées par le Conseil d'État

1.	Exigence de l'extrait destiné à des particuliers et de l'extrait spécial	Oui pour les enseignant-e-s et d'autres fonctions des établissements d'enseignement public selon l'appréciation du Conseil d'État ²³ (ci-après : le personnel) Oui pour les remplaçant-e-s
2.	Moment de l'exigence de l'extrait destiné à des particuliers et de l'extrait spécial	À l'engagement pour le personnel À l'engagement ou à l'inscription pour les remplaçant-e-s
3.	Renouvellement de l'extrait destiné à des particuliers	Oui pour les remplaçant-e-s (tous les deux ans) et possible pour le personnel
4.	Renouvellement de l'extrait spécial	Non, car cela n'amène aucune plus-value
5.	Autorités compétentes pour le contrôle des extraits et la participation à la procédure de demande de l'extrait spécial	L'autorité d'engagement pour le personnel L'État pour les remplaçant-e-s inscrit-e-s dans la plateforme de gestion évoluée des remplacements (GER)
6.	Prise en charge des frais liés à la commande des extraits	À la charge de la personne concernée, sauf en cas de demande en cours d'exercice pour le personnel
7.	Entrée en vigueur visée	Dès la rentrée d'août 2025

5. STRUCTURES PUBLIQUES ET PARAPUBLIQUES

L'amendement du groupe libéral-radical demande que l'analyse porte également l'opportunité d'exiger l'extrait spécial, en sus de l'extrait du casier judiciaire destiné aux particuliers, dans toutes les structures publiques et parapubliques travaillant au contact de mineur-e-s ou de personnes vulnérables.

Ce sont premièrement les institutions sociales pour adultes, les institutions d'éducation spécialisées et les écoles spécialisées qui sont concernées. Afin de garantir une protection comparable à celle qui sera donnée par la modification légale proposée, le Conseil d'État thématise cette nouvelle exigence dans les négociations des prochains contrats de prestations avec ces institutions. En effet, pour ces structures publiques ou parapubliques, les avantages qu'il y a à exiger un extrait spécial en plus de l'extrait destiné à des particuliers sont les mêmes que pour les établissements d'enseignement public. Vu le statut juridique des institutions, l'outil du contrat de prestations constitue le moyen le plus efficace d'atteindre l'objectif souhaité par le postulat.

En outre, ce sont, au niveau de la scolarité obligatoire, le personnel technique, socio-éducatif et administratif des écoles ainsi que les accompagnant-e-s des activités scolaires qui sont concernés. Or, ils ne dépendent pas du statut cantonal contrairement aux enseignant-e-s, aux membres de direction et aux remplaçant-e-s. L'État n'intervient ni dans leur recrutement, ni dans leur gestion et n'a pas la compétence de contraindre les autorités communales à exiger l'extrait de casier judiciaire pour ce personnel. Par contre, les communes seront invitées, par analogie avec les règles posées pour le personnel dont le statut est cantonal, à mettre en œuvre une telle exigence pour leur personnel communal.

Finalement, la problématique des personnes adultes vulnérables répondant à d'autres dispositifs, le présent rapport s'est concentré sur les mineur-e-s.

²³ Exemple : personnel technique et administratif.

6. MODIFICATIONS LÉGISLATIVES

6.1 L'adaptation de la LSt

Vu les mesures envisagées, le Conseil d'État propose à votre Autorité de modifier la loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995. Il s'agit de lui permettre de définir des exigences qui soient à même de s'adapter rapidement aux évolutions du cadre légal fédéral et de celui du contexte cantonal. En outre, il apparaît qu'il n'y a pas que l'enseignement qui puisse être concerné par cette problématique. Vu ce qui précède, le texte suivant est proposé :

Art. 7 LSt, al. 1 (nouvelle teneur)

¹Le Conseil d'État ou l'autorité qu'il désigne à cet effet peut, à titre exceptionnel, engager du personnel par contrat de droit privé, notamment pour l'exécution de tâches spéciales, ou de durée limitée, ou encore pour assurer le remplacement temporaire d'un titulaire de fonction publique. L'article 10, alinéa 5, est applicable à ces engagements.

Art. 10 LSt, al. 5 (nouveau)

⁵Le Conseil d'État détermine les fonctions dont l'exercice peut être lié à des exigences de probité et de moralité accrues et pour lesquelles un ou des extraits de casier judiciaire doivent être produits auprès des autorités compétentes au sens de l'article 9, la nature de ceux-ci, le moment de leur exigence, ainsi que les modalités de mise en œuvre qui en découlent.

L'alinéa 5 donne la compétence au Conseil d'État de légiférer de manière à avoir une certaine uniformité des règles au niveau de la fonction publique.

Comme le texte de l'alinéa 5 le met en lumière, c'est non seulement l'engagement ou la nomination, mais bien « l'exercice » de la fonction publique qui est lié à des exigences particulières. De ce fait, si le dépôt d'extraits peut être demandé à la prise de fonction, cela n'exclut pas qu'une nouvelle vérification intervienne en cours d'exercice de la fonction. Ainsi, « le moment de leur exigence » n'est pas forcément unique : il correspondra en général à l'engagement voire à la nomination, mais l'exigence pourra aussi en être renouvelée par exemple au bout d'un certain délai.

Comparatif avec le droit actuel :

<u>Disposition en vigueur</u>	<u>Proposition du Conseil d'État</u>
<p>Contrats de droit privé</p> <p>Art. 7 LSt</p> <p>¹Le Conseil d'État ou l'autorité qu'il désigne à cet effet peut, à titre exceptionnel, engager du personnel par contrat de droit privé, notamment pour l'exécution de tâches spéciales, ou de durée limitée, ou encore pour assurer le remplacement temporaire d'un titulaire de fonction publique.</p> <p>²Le personnel dont l'activité est très partielle, en particulier le personnel enseignant, peut également être engagé par contrat de droit privé.</p> <p>³En 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.</p>	<p>Contrats de droit privé</p> <p>Art. 7 LSt (alinéa 1 nouvelle teneur)</p> <p>¹Le Conseil d'État ou l'autorité qu'il désigne à cet effet peut, à titre exceptionnel, engager du personnel par contrat de droit privé, notamment pour l'exécution de tâches spéciales, ou de durée limitée, ou encore pour assurer le remplacement temporaire d'un titulaire de fonction publique. <i>L'article 10, alinéa 5, est applicable à ces engagements.</i></p> <p>²Le personnel dont l'activité est très partielle, en particulier le personnel enseignant, peut également être engagé par contrat de droit privé.</p> <p>³En 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.</p>

<p>Conditions d'accès aux fonctions publiques</p> <p>Art. 10 LSt</p> <p>¹Seules peuvent être engagées à titre provisoire ou nommées à une fonction publique les personnes qui :</p> <p>a) ont l'exercice des droits civils ;</p> <p>b) n'ont pas été déclarées incapables de remplir une charge et une fonction officielle par décision d'une autorité judiciaire.</p> <p>²Les mineurs capables de discernement peuvent toutefois être engagés à titre provisoire.</p> <p>³En raison des exigences de la fonction, l'engagement provisoire et la nomination peuvent être subordonnés à certaines conditions se rapportant notamment à l'âge, à l'état de santé, aux aptitudes, aux connaissances et à la formation ; ils peuvent dépendre du résultat d'un examen ou d'un stage.</p> <p>⁴Les domaines et fonctions qui relèvent de la puissance publique sont réservés aux ressortissants suisses. Le Conseil d'État en établit la liste.</p>	<p>Conditions d'accès aux fonctions publiques</p> <p>Art. 10 LSt (alinéa 5 nouveau)</p> <p>¹Seules peuvent être engagées à titre provisoire ou nommées à une fonction publique les personnes qui :</p> <p>a) ont l'exercice des droits civils ;</p> <p>b) n'ont pas été déclarées incapables de remplir une charge et une fonction officielle par décision d'une autorité judiciaire.</p> <p>²Les mineurs capables de discernement peuvent toutefois être engagés à titre provisoire.</p> <p>³En raison des exigences de la fonction, l'engagement provisoire et la nomination peuvent être subordonnés à certaines conditions se rapportant notamment à l'âge, à l'état de santé, aux aptitudes, aux connaissances et à la formation ; ils peuvent dépendre du résultat d'un examen ou d'un stage.</p> <p>⁴Les domaines et fonctions qui relèvent de la puissance publique sont réservés aux ressortissants suisses. Le Conseil d'État en établit la liste.</p> <p>⁵<i>Le Conseil d'État détermine les fonctions dont l'exercice peut être lié à des exigences de probité et de moralité accrues et pour lesquelles un ou des extraits de casier judiciaire doivent être produits auprès des autorités compétentes au sens de l'article 9, la nature de ceux-ci, le moment de leur exigence, ainsi que les modalités de mise en œuvre qui en découlent.</i></p>
--	--

6.2. Protection des données

Le présent projet de loi est conforme à la Convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE), des 8 et 9 mai 2012.

Néanmoins, dans le cadre de l'exigence des extraits de casier judiciaire, les données personnelles, y compris sensibles, doivent être récoltées, conservées et éliminées de manière à protéger la personnalité des personnes concernées et de manière plus générale leur sphère privée. Afin de renforcer et uniformiser les pratiques actuelles, il est prévu que le traitement de ces données soit précisé au niveau du droit matériel cantonal. Il est en effet nécessaire, pour une question de transparence, que ces processus se fassent de manière harmonisée au niveau des différents employeurs de la scolarité obligatoire et de l'enseignement postobligatoire et que les personnes concernées soient informées du traitement de leurs données au moment de leur récolte.

6.3. Entrée en vigueur

Comme indiqué précédemment, l'exigence de l'extrait spécial en plus de l'extrait destiné à des particuliers va impliquer une adaptation du droit matériel cantonal. De plus, un certain nombre de processus liés à la gestion des ressources humaines et des remplacements devront être revus. Dès lors et vu la planification des processus de mise au concours des postes et des engagements, le Conseil d'État propose à votre Autorité de lui confier le soin de fixer l'entrée en vigueur de la

présente loi. Une entrée en vigueur de l'exigence de l'extrait spécial dès la rentrée d'août 2025 est néanmoins visée.

7. CONSULTATION DU PRÉPOSÉ À LA PROTECTION DES DONNÉES

Conformément à l'article 23a, al. 1, let. a CPDT-JUNE, le présent projet de loi a été soumis au préposé à la protection des données Jura Neuchâtel (PPDT-JUNE). Il estime que les règles de protection des données paraissent respectées, mais s'en est remis au choix du Conseil d'État à propos du degré de précision de l'art. 10 al. 5.

8. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

Les dispositions proposées n'ont pas de conséquences financières directes pour l'État et les communes. Il y a en revanche un coût indirect lié aux 200 heures de travail qui devront être consacrées à la commande et à la vérification des extraits spéciaux. Celui-ci est estimé à environ 10'000 francs par an pour l'État et les communes.

9. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

L'exigence de l'extrait spécial va générer une augmentation du travail qui est estimée à environ 200 heures par année pour l'ensemble des administrations concernées.

10. CONSÉQUENCES SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Le projet de loi soumis n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'État et les communes.

11. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

Les dispositions proposées sont conformes au droit supérieur.

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

Le projet de loi proposé n'a pas de conséquences sociales et environnementales. Il permet un renforcement de la protection des élèves et du cadre favorisant une meilleure protection des données et donc, de la sphère privée.

13. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP

Le projet de loi n'a pas de conséquence sur la prise en compte de l'inclusion des personnes vivant avec un handicap.

14. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le vote est soumis à la majorité simple étant donné que le projet ne relève pas des situations visées par l'article 36 LFinEC.

15. RÉFÉRENDUM

Le projet de loi est soumis au référendum facultatif.

16. CONCLUSION

Au vu de ce qui précède et pour l'ensemble des motifs invoqués, nous vous proposons de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, puis d'adopter le projet de loi ci-après et enfin de classer le postulat du groupe UDC 23.168, du 22 février 2023, « *Renforcer la protection des mineurs en exigeant l'extrait spécial du casier judiciaire* ».

Neuchâtel, le 23 octobre 2024

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
F. NATER

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi modifiant la loi sur le statut de la fonction publique (LSt)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'État, du 23 octobre 2024,
décète :

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

Art. 7, al. 1 (nouvelle teneur)

¹Le Conseil d'État ou l'autorité qu'il désigne à cet effet peut, à titre exceptionnel, engager du personnel par contrat de droit privé, notamment pour l'exécution de tâches spéciales, ou de durée limitée, ou encore pour assurer le remplacement temporaire d'un titulaire de fonction publique. L'article 10, alinéa 5, est applicable à ces engagements.

Art. 10, al. 5 (nouveau)

⁵Le Conseil d'État détermine les fonctions dont l'exercice peut être lié à des exigences de probité et de moralité accrues et pour lesquelles un ou des extraits de casier judiciaire doivent être produits auprès des autorités compétentes au sens de l'article 9, la nature de ceux-ci, le moment de leur exigence, ainsi que les modalités de mise en œuvre qui en découlent.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 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 :

La présidente,

Le/la secrétaire général-e,

Annexe 1 : COMPARATIF INTERCANTONAL

1 SCOLARITÉ OBLIGATOIRE – EXTRAIT DE CASIER JUDICIAIRE DESTINÉ À DES PARTICULIERS			
À l'engagement uniquement	À l'engagement <u>et</u> en cours d'activité	Si oui, pour les fonctions ci-après	Prise en charge des frais par
FR	GE <i>Au moment de la nomination (généralement après deux années probatoires)</i>	Personnel enseignant : FR / GE / JU / VD / VS / NE	La personne concernée : FR / GE / JU / VD / VS / NE L'employeur qui exige l'extrait : -
VS		Membre de direction : JU / GE / VD / VS / NE	
JU		Remplaçant-e-s dans le cadre d'un remplacement de moins d'un mois : GE / JU / VD / NE	
VD		Remplaçant-e-s dans le cadre d'un remplacement de plus d'un mois : FR / GE / JU / VD / NE	
NE		Personnel technique des écoles (ex : concierge) : GE / JU / VD / (NE*) Personnel administratif des écoles (ex : secrétaire) : GE / JU / VD / (NE*)	

BE : l'exigence de l'extrait de casier judiciaire destiné à des particuliers n'est pas rendue obligatoire de par la loi. Il est toutefois fortement recommandé de demander un extrait de casier judiciaire pour tous les engagements fixes, car les employeurs sont tenus de prendre toutes les mesures requises pour éviter d'engager des personnes avec des antécédents ou présentant un comportement problématique, dans le but de protéger les mineur-e-s.

FR : l'extrait du casier judiciaire est également demandé aux TSS (travailleurs sociaux et travailleuses sociales scolaires) uniquement à l'engagement.

GE : pour les membres de direction et le personnel administratif, l'extrait est demandé uniquement à l'engagement.

NE* : pour le personnel technique et administratif, il n'y a pas d'obligation posée au niveau cantonal car il s'agit de personnel communal. Les autorités scolaires communales ou intercommunales définissent si un extrait de casier judiciaire destiné à des particuliers est exigé.

2		SCOLARITÉ OBLIGATOIRE – EXTRAIT <u>SPECIAL</u> DU CASIER JUDICIAIRE	
À l'engagement uniquement	À l'engagement <u>et</u> en cours d'activité	Si oui, pour les fonctions ci-après	Prise en charge des frais par
FR VD	<p style="text-align: center;">GE</p> <p><i>À l'engagement et au moment de la nomination (généralement après deux années probatoires)</i></p>	Personnel enseignant : FR / GE / VD Membre de direction : VD Remplaçant-e-s dans le cadre d'un remplacement de moins d'un mois : GE Remplaçant-e-s dans le cadre d'un remplacement de plus d'un mois : FR / GE Personnel technique des écoles (ex : concierge) : VD Personnel administratif des écoles (ex : secrétaire) : VD	La personne concernée : FR / GE / VD L'employeur qui exige l'extrait : -

BE : l'exigence de l'extrait de casier judiciaire destiné à des particuliers n'est pas rendue obligatoire de par la loi. Il est toutefois fortement recommandé de demander un extrait de casier judiciaire pour tous les engagements fixes, car les employeurs sont tenus de prendre toutes les mesures requises pour éviter d'engager des personnes avec des antécédents ou présentant un comportement problématique, dans le but de protéger les mineur-e-s.

FR : l'extrait du casier judiciaire est également demandé aux TSS (travailleurs sociaux et travailleuses sociales scolaires) uniquement à l'engagement.

GE : pour les membres de direction et le personnel administratif, l'extrait est demandé uniquement à l'engagement.

VD : concernant l'extrait spécial pour les personnes effectuant des remplacements, celui-ci est demandé dès 3 mois de remplacement dans tous les cas. Pour les personnes effectuant des remplacements périodiques de moins de 3 mois ou à la période, il leur est demandé de signer une attestation sur l'honneur certifiant qu'elles ne sont pas sous le coup d'une condamnation qui pourrait faire l'objet d'une inscription à l'extrait spécial du casier judiciaire. La Direction générale de l'enseignement obligatoire du canton de Vaud (DGEO) se réserve le droit de demander un extrait du casier en tout temps, mais ne le fait pas de manière systématique pour l'heure.

JU : une motion exigeant la production d'un casier judiciaire spécial pour tout le personnel enseignant en contact avec des mineur-e-s est en travail. Cela génère une réflexion plus large au sujet des catégories de professions auxquelles il conviendrait d'étendre cette exigence en cours d'emploi et non seulement à l'engagement du personnel enseignant.

NE : pour le personnel technique et administratif, il n'y a pas d'obligation posée au niveau cantonal car il s'agit de personnel communal. Les autorités scolaires communales ou intercommunales définissent si un extrait de casier judiciaire destiné à des particuliers est exigé.

3		ENSEIGNEMENT POSTOBLIGATOIRE – EXTRAIT DE CASIER JUDICIAIRE DESTINÉ À DES PARTICULIERS	
À l'engagement uniquement	À l'engagement et en cours d'activité	Si oui, pour les fonctions ci-après	Prise en charge des frais par
FR JU VS VD NE	GE <i>À l'engagement et au moment de la nomination (généralement après deux années probatoires)</i>	Personnel enseignant : FR / GE / JU / VD / VS / NE Membre de direction : GE / JU / VD / VS / NE Remplaçant-e-s dans le cadre d'un remplacement de moins d'un mois : GE / NE Remplaçant-e-s dans le cadre d'un remplacement de plus d'un mois : FR / GE / NE Personnel technique des écoles (ex : concierge) : FR / GE / JU / VD Personnel administratif des écoles (ex : secrétaire) : GE / JU / VD	La personne concernée : FR / GE / JU / VD / VS / NE L'employeur qui exige l'extrait : -

BE : l'exigence de l'extrait de casier judiciaire destiné à des particuliers n'est pas rendue obligatoire de par la loi. Il est toutefois fortement recommandé de demander un extrait de casier judiciaire pour tous les engagements fixes, car les employeurs sont tenus de prendre toutes les mesures requises pour éviter d'engager des personnes avec des antécédents ou présentant un comportement problématique, dans le but de protéger les mineur-e-s.

GE : pour les membres de direction et le personnel administratif, l'extrait est demandé uniquement à l'engagement.

VD : pour les remplaçant-e-s de moins de 3 mois, il ne leur est pas demandé d'extrait ni classique, ni spécial, mais de signer une déclaration sur l'honneur. Dès un engagement de 3 mois, ils et elles sont engagé-e-s sous CDD donc la procédure est identique que pour les enseignant-e-s en CDI, par conséquent un extrait du casier.

VS : lors du recrutement, lors des changements d'établissement scolaire ; lors de promotions dans des fonctions de cadres de l'enseignement (inspecteur, conseiller pédagogique, chef de section de la formation professionnelle, Direction d'école cantonale).

4		ENSEIGNEMENT POSTOBLIGATOIRE – EXTRAIT <u>SPÉCIAL</u> DU CASIER JUDICIAIRE	
À l'engagement uniquement	À l'engagement <u>et</u> en cours d'activité	Si oui, pour les fonctions ci-après	Prise en charge des frais par
FR VD	GE <i>À l'engagement et au moment de la nomination (généralement après deux années probatoires</i>	Personnel enseignant : FR / GE / VD Membre de direction : GE / VD Remplaçant-e-s dans le cadre d'un remplacement de moins d'un mois : GE Remplaçant-e-s dans le cadre d'un remplacement de plus d'un mois : FR / GE Personnel technique des écoles (ex : concierge) : FR / GE / VD Personnel administratif des écoles (ex : secrétaire) : GE / VD	La personne concernée : FR / GE / VD L'employeur qui exige l'extrait : -

BE : l'exigence de l'extrait de casier judiciaire destiné à des particuliers n'est pas rendue obligatoire de par la loi. Il est toutefois fortement recommandé de demander un extrait de casier judiciaire pour tous les engagements fixes, car les employeurs sont tenus de prendre toutes les mesures requises pour éviter d'engager des personnes avec des antécédents ou présentant un comportement problématique, dans le but de protéger les mineur-e-s.

GE : pour les membres de direction et le personnel administratif, l'extrait est demandé uniquement à l'engagement.

VD : pour les remplaçant-e-s de moins de 3 mois, il ne leur est pas demandé d'extrait ni classique, ni spécial, mais de signer une déclaration sur l'honneur. Dès un engagement de 3 mois, ils et elles sont engagé-e-s sous CDD donc la procédure est identique que pour les enseignant-e-s en CDI, par conséquent un extrait du casier ordinaire et un extrait spécial leur sont demandés.

JU : une motion exigeant la production d'un casier judiciaire spécial pour tout le personnel enseignant en contact avec des mineur-e-s est en travail. Cela génère une réflexion plus large au sujet des catégories de professions auxquelles il conviendrait d'étendre cette exigence en cours d'emploi et non seulement à l'engagement du personnel enseignant.

Annexe 2 : INFORMATIONS FIGURANT DANS L'EXTRAIT DESTINÉ À DES PARTICULIERS ET DANS L'EXTRAIT SPÉCIAL

<p>Extrait destiné à des particuliers</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Les données d'identification de la personne b) Les jugements suisses rendus contre les adultes pour un crime ou un délit, à l'exception de ceux dans lesquels aucune sanction n'est prononcée ainsi que ceux dans lesquels la personne concernée a été déclarée irresponsable c) Les jugements étrangers d) Les contraventions (amende supérieure à CHF 5'000.00) e) Une interdiction d'exercer une activité, une interdiction de contact ou une interdiction géographique f) Les jugements suisses et étrangers rendus contre les mineurs lorsque la personne a été condamnée en tant qu'adulte pour d'autres actes susceptibles d'être inscrits au casier judiciaire g) Les décisions ultérieures <p>Remarque : Les procédures pénales en cours n'y sont pas mentionnées</p>
<p>Extrait spécial</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Les données d'identification de la personne b) Les jugements suisses et étrangers rendus contre des <u>adultes</u>, si une interdiction d'exercer une activité ou une interdiction de contact ou une interdiction géographique ordonnée pour protéger des mineurs ou d'autres personnes particulièrement vulnérables a été prononcée²⁴ c) Les jugements suisses et étrangers contre des <u>mineurs</u> si une interdiction d'exercer une activité ou une interdiction de contact ou une interdiction géographique ordonnée pour protéger des mineurs ou d'autres personnes particulièrement vulnérables a été prononcée²⁵ <p>Remarque : Les procédures pénales en cours n'y sont pas mentionnées</p>

²⁴ Au sens des articles 67, al. 2, 3 ainsi que 67b du Code pénal suisse (CP), du 21 décembre 1937 (RS 311).

²⁵ Au sens de l'article 16a de la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (Droit pénal des mineurs, DPMIn), du 20 juin 2003 (RS 311.1).

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	1
1. POSTULAT DÉPOSÉ	1
2. INTRODUCTION	2
3. DISPOSITIF ACTUELLEMENT EN VIGUEUR DANS LA SCOLARITÉ OBLIGATOIRE ET L'ENSEIGNEMENT POSTOBLIGATOIRE	3
4. MODIFICATIONS PROPOSÉES DU DISPOSITIF	4
4.1. Exigence de l'extrait spécial en plus de l'extrait destiné à des particuliers	4
4.2. Moment de l'exigence des extraits	5
4.3. Conséquences de l'exigence de l'extrait spécial pour les employeurs	6
4.4. Coûts liés aux demandes d'extraits	6
4.5. Synthèse des mesures proposées par le Conseil d'État	7
5. STRUCTURES PUBLIQUES ET PARAPUBLIQUES	7
6. MODIFICATIONS LÉGISLATIVES	8
6.1 L'adaptation de la LSt	8
6.2. Protection des données	9
6.3. Entrée en vigueur	9
7. CONSULTATION DU PRÉPOSÉ À LA PROTECTION DES DONNÉES	10
8. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES	10
9. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL	10
10. CONSÉQUENCES SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES ...	10
11. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR	10
12. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES	10
13. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP	11
14. VOTE DU GRAND CONSEIL	11
15. RÉFÉRENDUM	11
16. CONCLUSION	11
LOI MODIFIANT LA LOI SUR LE STATUT DE LA FONCTION PUBLIQUE (LST)	12
ANNEXE 1 : COMPARATIF INTERCANTONAL	13
ANNEXE 2 : INFORMATIONS FIGURANT DANS L'EXTRAIT DESTINÉ À DES PARTICULIERS ET DANS L'EXTRAIT SPÉCIAL	17