Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C 589/2016

Arrêt du 8 mars 2017

IIe Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges fédéraux Seiler, Président,
Zünd, Aubry Girardin, Donzallaz et Haag.
Greffier : M. Ermotti.

Participants à la procédure
1. Association genevoise
des directeurs d'établissements primaires,
A._____,
2. B._____,
3. C._____,
tous les trois représentés par Maître Thomas Barth
et Maître Romain Jordan, avocats,
recourants,

contre

1. Grand Conseil de la République
et canton de Genève,
2. Conseil d'Etat de la République
et canton de Genève,
intimés.

Objet
Art. 59 de la loi sur l'instruction publique genevoise; contrôle abstrait d'une norme,

recours contre l'arrêt de la Cour de justice
de la République et canton de Genève,
Chambre constitutionnelle, du 19 mai 2016.

Faits :

A.

A.a. Le 17 septembre 2015, le Grand Conseil de la République et canton de Genève (ci-après: le Grand Conseil) a adopté la loi genevoise sur l'instruction publique (LIP/GE; RS/GE C 1 10), qui a remplacé l'ancienne loi homonyme du 6 novembre 1940. Lors de la discussion article par article du projet de loi, le Grand Conseil a notamment examiné une proposition d'amendement visant à insérer dans la loi (au début du "Chapitre X - Degré primaire") un nouvel article, dont la teneur était la suivante:

"Art. 59
Les directeurs d'établissement consacrent une partie de leur temps de travail à l'enseignement."
A la suite d'un vote nominal, cet amendement a été accepté tel que proposé (47 oui, 41 non et une abstention). L'art. 59 a ainsi été inséré dans la loi. Lors des discussions qui ont suivi ce vote, le Grand Conseil a refusé (47 non, 42 oui et une abstention) de donner suite à un amendement visant à abroger l'art. 59 LIP/GE nouvellement adopté. Il a aussi refusé (46 non, 43 oui et une abstention) de modifier l'article litigieux en remplaçant le mot "consacrent" par les mots "peuvent consacrer".
A l'issue du délai référendaire, qui n'a pas été utilisé, le Conseil d'Etat de la République et canton de

Genève (ci-après: le Conseil d'Etat) a adopté, le 11 novembre 2015, l'arrêté de promulgation de la LIP/GE, qui a été publié dans la Feuille d'avis officielle dudit canton (ci-après: la feuille officielle) du 13 novembre 2015. Par arrêté du 16 décembre 2015, publié dans la feuille officielle du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat a fixé la date d'entrée en vigueur de la LIP/GE au 1 er janvier 2016.

A.b. L'Association genevoise des directeurs d'établissements primaires (anciennement: Association genevoise des cadres de l'enseignement primaire; ci-après: l'Association), constituée conformément à l'art. 60 CC, a pour buts de "défendre les intérêts généraux des directeurs d'établissements primaires genevois, soit les conditions-cadre nécessaires à leur travail" (art. 3.1 des statuts de l'Association; ci-après: les statuts), de "veiller à la sauvegarde des intérêts professionnels de chacun de ses membres, notamment en cas de difficultés" (art. 3.2 des statuts) et de "contribuer au développement et aux progrès du système éducatif de l'enseignement obligatoire sur le plan genevois et romand" (art. 3.3 des statuts). Elle a son siège au domicile de son président (art. 2 des statuts), soit à Genève. Son président est D._____ et sa vice-présidente est A._____.
B._____ et C._____ sont depuis 2008 directeurs d'établissements scolaires primaires dans le canton de Genève.

B.
Le 11 décembre 2015, l'Association, B._____ et C._____ ont recouru auprès de la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice du canton de Genève (ci-après: la Cour de justice) contre l'art. 59 LIP/GE, en concluant à son annulation. Par décision du 15 janvier 2016, la Présidente de la Chambre constitutionnelle a accordé l'effet suspensif au recours. Par arrêt du 19 mai 2016, la Cour de justice a rejeté le recours.

C.
Agissant par la voie du recours en matière de droit public, l'Association, B._____ et C._____ demandent au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt de la Cour de justice du 19 mai 2016 et de "renvoyer la cause à la cour cantonale pour instruction complémentaire puis annulation de l'art. 59 de la loi genevoise sur l'instruction publique du 17 septembre 2015". Ils se plaignent de violations des principes de la confiance et de la bonne foi, du droit d'être entendu et de la liberté syndicale.
La Cour de justice persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt. Le Grand Conseil dépose des observations et propose le rejet du recours. Le Conseil d'Etat, par le biais du Département de l'instruction publique, de la culture et du sport, fait siennes les conclusions du Grand Conseil. Les recourants ont répliqué.
Par ordonnance du 18 juillet 2016, le Président de la IIe Cour de droit public du Tribunal fédéral a rejeté la requête d'effet suspensif formulée par les recourants. Par ordonnance du 30 décembre 2016, la Juge chargée de l'instruction a rejeté une deuxième requête d'effet suspensif déposée le 29 décembre 2016 par les intéressés.

Considérant en droit :

1.
Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 141 II 113 consid. 1 p. 116).

1.1. D'après l'art. 87 al. 1 LTF, le recours en matière de droit public est directement recevable contre les actes normatifs cantonaux ne pouvant faire l'objet d'un recours cantonal. En revanche, selon l'art. 87 al. 2 LTF, lorsque le droit cantonal instaure une voie de recours contre les actes normatifs, l'art. 86 LTF, qui prévoit que le recours est recevable contre les décisions des autorités cantonales de dernière instance, si le recours devant le Tribunal administratif fédéral n'est pas ouvert (al. 1 let. d), est applicable.
La loi contestée est un acte normatif cantonal qui peut, dans le canton de Genève, faire l'objet d'un moyen de droit, appelé tantôt "requête", tantôt "recours", devant la Chambre constitutionnelle de la Cour de Justice (art. 124 let. a de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 [Cst/GE; RS/GE A 2 00] et art. 130B al. 1 let. a de la loi genevoise sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 [LOJ/GE; RS/GE E 2 05]), statuant en tant que dernière instance cantonale, et ne peut être attaquée devant le Tribunal administratif fédéral. Les instances précédentes étant épuisées, la matière litigieuse relevant du droit public (cf. art. 30 al. 1 let. c ch. 2 RTF [RS 173.110.131]) et la liste des exceptions de l'art. 83 LTF ne s'appliquant pas aux actes normatifs (arrêts 2C 500/2016 du 31 octobre 2016 consid. 1.1.2; 2C 62/2015 du 2 septembre 2016 consid. 1.1; 8C 779/2015 du 8 août 2016 consid. 4.4.3), la voie du recours en matière de droit public est ainsi en principe ouverte.

1.2. S'il existe, comme en l'espèce, une juridiction constitutionnelle cantonale, on peut, devant le Tribunal fédéral (art. 82 let. b LTF), conclure non seulement à l'annulation de la décision de dernière instance cantonale, mais également à celle de l'acte normatif cantonal soumis à examen (ATF 141 I 36 consid. 1.2.2 p. 39 s.; arrêt 2C 62/2015 du 2 septembre 2016 consid. 1.2, non destiné à la publication). En l'occurrence, les recourants demandent au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt de la Cour de justice et de renvoyer la cause à cette autorité pour instruction complémentaire et annulation de l'art. 59 LIP/GE. De telles conclusions sont recevables.

1.3. L'art. 89 al. 1 LTF confère la qualité pour former un recours en matière de droit public à quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). Lorsque l'acte attaqué est un acte normatif, l'intérêt personnel requis peut être simplement virtuel; il suffit qu'il existe un minimum de vraisemblance que la partie recourante puisse se voir un jour appliquer les dispositions contestées (ATF 138 I 435 consid. 1.6 p. 445; 136 I 17 consid. 2.1 p. 21; arrêt 2C 500/2016 du 31 octobre 2016 consid. 3.3). Quant à l'intérêt digne de protection, il n'est pas nécessaire qu'il soit de nature juridique, un intérêt de fait étant suffisant (ATF 141 I 78 consid. 3.1 p. 81; 137 I 77 consid. 1.4 p. 81; 136 I 17 consid. 2.1 p. 21). En revanche, un intérêt général tendant à une application correcte du droit n'est pas suffisant (ATF 136 I 49 consid. 2.1 p. 53 s.; arrêt 9C 422/2014 du 23 décembre 2014 consid. 2.1, non publié in ATF 140 V 574).

1.3.1. En leur qualité de directeurs d'établissements scolaires primaires dans le canton de Genève, B._____ et C._____ sont directement touchés dans leur activité professionnelle par l'art. 59 LIP/GE, qui leur impose de consacrer une partie de leur temps de travail à l'enseignement. Ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente, ils ont donc qualité pour recourir.

1.3.2. Une association jouissant de la personnalité juridique est habilitée à recourir soit lorsqu'elle est touchée dans ses intérêts dignes de protection, soit lorsqu'elle sauvegarde les intérêts de ses membres. Dans le second cas, il faut que la défense de l'intérêt de ses adhérents figure parmi ses buts statutaires et que la majorité de ses membres, ou du moins une grande partie de ceux-ci, soit personnellement touchée par l'acte attaqué (ATF 137 II 40 consid. 2.6.4 p. 46 s.; 131 I 198 consid. 2.1 p. 200; 130 I 26 consid. 1.2.1 p. 30).
En l'espèce, l'Association recourante regroupe les directeurs d'établissements primaires genevois et la sauvegarde des intérêts de ses membres figure expressément à l'art. 3 de ses statuts; il ne fait donc pas de doute que la majorité de ceux-ci est personnellement touchée par l'article 59 LIP/GE, qui vise spécifiquement les directeurs d'établissements du degré primaire. Par ailleurs, l'Association était aussi partie à la procédure devant la Cour de justice. Il y a donc lieu de lui reconnaître également la qualité pour recourir.

1.4. Pour le surplus, le recours a été interjeté dans les formes requises (art. 42 LTF) et en temps utile (art. 100 al. 1 LTF). Il convient donc d'entrer en matière.

2.
Dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, le Tribunal fédéral examine librement la conformité d'un acte normatif aux droits constitutionnels, à condition que ceux-ci soient invoqués et motivés conformément aux exigences découlant de l'art. 106 al. 2 LTF; il s'impose cependant une certaine retenue eu égard notamment aux principes découlant du fédéralisme et de la proportionnalité. Dans ce contexte, il est décisif que la norme mise en cause puisse, d'après les principes d'interprétation reconnus, se voir attribuer un sens compatible avec les droits fondamentaux invoqués (ATF 138 I 321 consid. 2 p. 323). Le Tribunal fédéral n'annule dès lors une norme cantonale que lorsque celle-ci ne se prête à aucune interprétation conforme à la Constitution ou à la Convention européenne des droits de l'homme. Pour en juger, il faut notamment tenir compte de la portée de l'atteinte aux droits fondamentaux en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante, et des circonstances concrètes dans lesquelles ladite norme sera appliquée (ATF 140 I 2 consid. 4 p. 14; 137 I 31 consid. 2 p. 39 s.; 135 II 243 consid. 2 p. 248; arrêt 2C 66/2015 du 13 septembre 2016 consid. 2,
non publié in ATF 142 I 195).
Le juge constitutionnel ne doit pas se borner à traiter le problème de manière purement abstraite, mais il lui incombe de prendre en compte dans son analyse la vraisemblance d'une application conforme aux droits fondamentaux. Les explications de l'autorité cantonale sur la manière dont elle applique ou envisage d'appliquer la disposition mise en cause doivent également être prises en

considération. Si une réglementation de portée générale apparaît comme défendable au regard du droit supérieur dans des situations normales, telles que le législateur pouvait les prévoir, l'éventualité que, dans certains cas, son application puisse se révéler inconstitutionnelle ne saurait en principe justifier une intervention du juge au stade du contrôle abstrait des normes (ATF 140 I 2 consid. 4 p. 14; 134 I 293 consid. 2 p. 295 et les arrêts cités).

3.
Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits constatés par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF). Il ne peut s'en écarter que si ceux-ci ont été établis de façon manifestement inexacte - ce qui correspond à la notion d'arbitraire (ATF 136 II 304 consid. 2.4 p. 313 s.) - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF), et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause (cf. art. 97 al. 1 LTF). La partie recourante qui entend s'écarter des constatations de l'autorité précédente doit expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions d'une exception prévue par l'art. 105 al. 2 LTF seraient réalisées. A défaut d'une telle motivation, il n'est pas possible de prendre en considération un état de fait qui diverge de celui retenu dans la décision attaquée, ni des faits qui n'y sont pas contenus (ATF 133 IV 286 consid. 6.2 p. 288).
Dans la mesure où les recourants, même s'ils affirment se référer aux faits retenus par l'instance précédente (recours, p. 3), présentent une argumentation partiellement appellatoire, en opposant leur propre version des faits à celle de la Cour de justice, sans invoquer ni l'arbitraire, ni une constatation manifestement inexacte des faits, le Tribunal fédéral ne peut pas en tenir compte. En effet, la simple référence, entre parenthèses, à l'art. 105 al. 2 LTF (cf. recours, p. 8, 10, 11 et 13), ne saurait permettre aux recourants de compléter librement l'état de fait constaté dans l'arrêt entrepris.
Le Tribunal fédéral statuera donc sur la base des faits tels qu'ils ressortent de l'arrêt attaqué.

4.
Les recourants ne s'en prennent pas au contenu de la norme attaquée, mais uniquement à sa procédure d'adoption et à son opposabilité. En particulier, ils considèrent que, lors de la procédure législative ayant porté à l'insertion de l'art. 59 dans LIP/GE, leur droit d'être entendus aurait été violé à trois reprises (cf. infra consid. 5-7). En outre, la disposition litigieuse ne tiendrait pas compte du fait que "les recourants ont été engagés sur la base d'un accord négocié par les partenaires sociaux" lequel, de bonne foi, "devait être respecté" (cf. infra consid. 8).

5.
Les recourants voient une première violation de leur droit d'être entendus dans la façon dont la Cour de justice a établi les faits. Les critiques des recourants à ce sujet portent sur la constatation, par l'autorité précédente, de l'existence d'une audition effectuée le 18 septembre 2013 par la Commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport du Grand Conseil. Lors de cette audition, qui avait eu lieu dans le cadre de discussions concernant une motion déposée le 20 août 2012 par trois membres du Grand Conseil (ci-après: la motion 2100), relative à l'obligation d'enseignement pour les directeurs d'établissements primaires, la Commission avait entendu D._____, président de l'Association, A._____, E._____ et F._____. Les recourants soutiennent que la Cour de justice ne pouvait retenir ce fait, qui n'avait été allégué "ni par l'autorité intimée, ni par les recourants", sans leur octroyer au préalable la possibilité de "se prononcer sur cette question" (recours, p. 7).

5.1. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influer sur la décision à rendre (ATF 135 I 279 consid. 2.3 p. 282; 132 V 368 consid. 3.1 p. 370 s. et les arrêts cités).

5.2. En l'espèce, les recourants ne contestent pas qu'une audition s'est bien tenue le 18 septembre 2013, que le président et la vice-présidente de l'Association y ont participé et que celle-ci traitait de l'obligation d'enseignement pour les directeurs d'établissements primaires, thème abordé par la motion 2100 et concrétisé ensuite dans la loi à l'art. 59 LIP/GE. Ils ne pouvaient ignorer l'existence de cette audition ni son contenu, puisque l'Association y était dûment représentée. Les recourants, qui se plaignaient précisément devant la Cour de justice de ne pas avoir été entendus de manière suffisante dans le cadre de l'adoption de l'art. 59 LIP/GE, devaient s'attendre à ce que les juges précédents se réfèrent à une audition survenue en 2013 sur le même sujet, ce d'autant plus que le Grand Conseil, dans sa réponse à la Cour de justice, avait précisément fait référence à la procédure

concernant la motion 2100. Dans ces circonstances, on ne voit pas que l'on puisse reprocher à la Cour de justice une violation de l'art. 29 al. 2 Cst. pour avoir retenu ce fait, sans attirer expressément l'attention des recourants à ce propos et sans leur permettre au préalable de se déterminer à ce sujet. Autre est la question de savoir si
l'audition de 2013 pouvait être valablement opposée aux intéressés dans le cadre de la procédure d'adoption de l'art. 59 LIP/GE, qui sera abordée ci-après (cf. infra consid. 7).

6.
Les recourants reprochent ensuite à la Cour de justice d'avoir considéré à tort que le Grand Conseil pouvait adopter l'art. 59 LIP/GE sans les entendre individuellement au préalable. Ils semblent soutenir que, les personnes touchées par la disposition litigieuse étant aisément identifiables, elles auraient dû être entendues en tant que "destinataires spéciaux" (recours, p. 5) avant l'adoption de celle-ci.

6.1. A ce sujet, les juges précédents ont relevé que, bien que l'art. 59 LIP/GE ne s'appliquait qu'à un groupe de personnes - les directeurs d'établissements - pouvant être numériquement défini à un jour donné, il s'agissait d'une règle de droit qui concernait un nombre indéfini de personnes et de situations, en raison notamment du fait que sa durée n'était pas limitée dans le temps. Le cercle des destinataires "présents et futurs" de la règle en question n'était donc pas "suffisamment étroit" pour qualifier celle-ci de décision générale. Sur cette base, la Cour de justice a retenu que le Grand Conseil n'avait pas violé le droit d'être entendu des recourants en adoptant l'art. 59 LIP/GE sans auditionner au préalable B._____ et C._____ (cf. arrêt entrepris, p. 12).

6.2. Les recourants, dans leur argumentation, mélangent les principes applicables aux actes normatifs et ceux relatifs au décisions générales, de sorte qu'il sied en premier lieu de préciser ces notions.

6.2.1. Les actes normatifs cantonaux comprennent toutes les lois et ordonnances édictées par les autorités cantonales, voire dans une certaine mesure, les ordonnances administratives de portée externe. Ils contiennent par définition des règles générales et abstraites destinées à s'appliquer à un nombre indéterminé de personnes qui rentreront ultérieurement dans leur champ d'application (ATF 135 II 38 consid. 4.3 p. 45; arrêts 2C 330/2013 du 10 septembre 2013 consid. 3.4.4 et 2C 825/2011 du 25 avril 2012 consid. 1.2.2).

6.2.2. L'acte normatif s'oppose à la décision administrative, qui est un acte individuel et concret s'adressant à une ou plusieurs personnes déterminées dans un cas d'espèce (cf. ATF 135 II 38 consid. 4.3 p. 45; arrêt 2C 609/2010 du 18 juin 2011 consid. 1.1.1). Certains actes administratifs, en particulier les décisions générales (" Allgemeinverfügungen "), sont hybrides. Il s'agit d'actes qui, comme une décision particulière, régissent une situation déterminée, mais qui, à l'instar d'une norme légale, s'adressent à un nombre important de personnes qui ne sont individuellement pas déterminées. Ils ont vocation à s'appliquer directement à la majorité des intéressés potentiels en fonction d'une situation de fait suffisamment concrète, sans qu'il ne soit besoin de les mettre en oeuvre au moyen d'un autre acte de l'autorité (ATF 134 II 272 consid. 3.2 p. 280; arrêt 2C 609/2010 du 18 juin 2011 consid. 1.1.1). Du point de vue de la protection juridique, ces actes sont assimilés à des décisions (arrêt 2C 330/2013 du 10 septembre 2013 consid. 3.4.5).

6.2.3. En l'espèce, la LIP/GE est un acte normatif cantonal, ce qui n'est pas contesté. Les recourants ne soutiennent d'ailleurs pas que l'art. 59 LIP/GE revêtirait les caractéristiques d'une décision générale. Partant, la violation du droit d'être entendu dont ils se plaignent ne sera examinée qu'à la lumière des principes applicables aux actes normatifs. L'ATF 125 I 313, invoqué par les recourants, ne saurait donc leur être d'aucun secours, dans la mesure où il concerne une décision générale (" Allgemeinverfügung") au sens exposé ci-dessus (cf. supra consid. 6.2.2).

6.3. De manière générale, la Constitution fédérale ne confère pas aux citoyens le droit d'être entendus dans une procédure législative (ATF 134 I 269 consid. 3.3.1 p. 274; 131 I 91 consid. 3.1 p. 95; 129 I 113 consid. 1.4 p. 118; 129 I 232 consid. 3.2 p. 236 s.; 123 I 63 consid. 2a p. 67; 121 I 230 consid. 2c p. 232). Selon la jurisprudence, une exception n'est admise que lorsque certaines personnes (destinataires dits "spéciaux") sont touchées de façon sensiblement plus grave que le plus grand nombre des destinataires "ordinaires", par exemple lorsqu'un décret de portée générale ne touche concrètement qu'un très petit nombre de propriétaires (ATF 134 I 269 consid. 3.3.1 p. 274; 121 I 230 consid. 2c p. 232 s.; 119 Ia 141 consid. 5 p. 149 ss; arrêt 1C 333/2015 du 24 mai 2016 consid. 3.1). Dans l'ATF 119 Ia 141, cité par les recourants, le Tribunal fédéral a considéré que l'adoption, par le

Grand Conseil bernois, d'un décret de portée générale interdisant la navigation sur trente petits lacs et quatre torrents, n'affectait pas la situation de la "propriétaire" de deux de ces lacs avec une intensité suffisante, propre à lui conférer la qualité de destinataire spéciale du décret litigieux. L'intéressée ne jouissait donc pas d'un droit particulier d'être entendue dans la procédure législative ayant porté à l'adoption de celui-ci. La Haute Cour a aussi relevé que la situation aurait été différente si le décret n'avait concerné que les deux lacs en question, ou s'il avait introduit un régime légal différent pour chacun des trente lacs. Dans ce cas, en effet, il aurait fallu reconnaître à la recourante le statut de "destinataire spéciale" du décret et, partant, lui octroyer le droit d'être entendue avant l'adoption de celui-ci (ATF 119 Ia 141 consid. 5d p. 151 s.).

6.4. Contrairement à ce que soutiennent les recourants, il n'y a pas lieu de leur reconnaître la qualité de "destinataires spéciaux" de l'art. 59 LIP/GE au sens de la jurisprudence exposée ci-dessus (cf. supra consid. 6.3). En effet, cette disposition s'applique exactement de la même façon à tous ses destinataires ordinaires, c'est-à-dire, d'après le texte clair de la loi, aux directeurs d'établissements primaires du canton de Genève, les recourants ne pouvant au demeurant pas être suivis lorsqu'ils affirment que les parents des élèves seraient également des destinataires de la norme litigieuse. On ne discerne dès lors pas - et les recourants ne le soutiennent pas non plus - en quoi B._____ et C._____ seraient touchés de façon plus grave que les autres destinataires de l'art. 59 LIP/GE.
Dans ces circonstances, c'est à juste titre que la Cour de justice a retenu que le Grand Conseil n'avait pas violé le droit d'être entendus des recourants en adoptant l'art. 59 LIP/GE sans auditionner "individuellement" au préalable B._____ et C._____.

7.
Les recourants se plaignent en troisième lieu d'une "violation du droit d'être entendu et de la liberté syndicale" au sens des art. 11 CEDH, 28 et 29 Cst. Ils font valoir que la Cour de justice aurait méconnu ces dispositions en retenant que "l'association syndicale recourante" avait été entendue sous une forme appropriée par le Grand Conseil avant l'adoption de l'art. 59 LIP/GE.

7.1. Bien que les recourants se réfèrent à l'art. 11 CEDH, ils ne développent aucune motivation spécifique à l'appui de cette critique, leur argumentation se confondant, à cet égard, avec celle relative aux art. 28 et 29 Cst. Partant, le grief ne sera examiné qu'à l'aune de ces dernières dispositions.

7.2. L'autorité précédente a laissé ouverte la question de savoir si l'Association pouvait se prévaloir de la liberté syndicale collective pour en tirer "un réel droit d'être entendue dans la procédure législative", en relevant que l'intéressée avait de toute façon été auditionnée "sous une forme appropriée" par le Grand Conseil. A ce sujet, elle a constaté que, le 18 septembre 2013, l'Association avait été entendue par la Commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport du Grand Conseil dans le cadre de la motion 2100, qui portait, comme l'art. 59 LIP/GE, sur le devoir d'enseigner des directeurs. La Cour de justice a aussi relevé que la prise de position de l'Association, qui avait été auditionnée "sous son ancien nom, mais bien par la voix de son président et de sa vice-présidente qui n'ont pas changé depuis lors", avait été consignée dans le rapport de majorité favorable à la motion 2100. Les juges précédents ont constaté que cette motion avait un lien évident avec l'art. 59 LIP/GE, lequel avait été proposé "en tant qu'application" de la motion. De l'avis de la Cour de justice, l'audition du 18 septembre 2013, bien qu'elle ait eu lieu en relation avec la motion 2100 et non pas directement dans le cadre de
la procédure d'adoption de la LIP/GE, constituait ainsi une forme appropriée de mise en oeuvre du droit d'être entendue de l'Association.

7.3. La liberté syndicale consacrée à l'art. 28 al. 1 Cst. prévoit 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. Jurisprudence et doctrine distinguent 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. Elle implique notamment le droit de participer à des négociations collectives et de conclure des conventions collectives (ATF 140 I 257 consid. 5.1 p. 261 et les nombreuses références citées).
Un syndicat de la fonction publique peut, sous certaines conditions, se prévaloir de la liberté syndicale collective. 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 (cf. ATF 140 I 257 consid. 5.1.1 p. 261; 134 I 269 consid. 3.3.1 p. 274; 129 I 113 consid. 3.4 p. 123 s.; arrêts 8C 691/2011 du 30 août 2012 consid. 2.1.1 et 2P.42/2006 du 3 juillet 2006 consid. 2.1).

7.4. En l'espèce, la question de savoir si l'Association remplit les conditions pour pouvoir se prévaloir de la liberté syndicale collective (pour une analyse approfondie de ces conditions, cf. ATF 140 I 257 consid. 5.2 p. 262 ss et 6 p. 264 ss), laissée ouverte par la Cour de justice (cf. supra consid. 7.2), peut demeurer indécise. En effet, à la lecture des faits retenus dans l'arrêt entrepris, qui lient la Cour de céans (art. 105 al. 1 LTF; cf. supra consid. 3), force est de constater que l'Association s'est effectivement vu octroyer la possibilité de s'exprimer au sujet de l'obligation d'enseigner imposée aux directeurs d'établissements primaires. Le 18 septembre 2013, elle a été auditionnée (sous son ancien nom) par la Commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport du Grand Conseil, soit par la même Commission qui s'est ensuite occupée de traiter la nouvelle LIP/GE. L'opinion de l'Association concernant la question du devoir d'enseigner des directeurs a été relatée dans le rapport de majorité favorable à la motion 2100, lequel est consultable en ligne à l'adresse suivante: http://ge.ch/grandconseil/memorial/ seances/010113/83/13/. S'il faut admettre - avec les recourants - que l'audition de
l'Association n'a pas été effectuée dans le cadre de l'adoption de la LIP/GE, mais en relation avec la motion 2100, cette dernière traitait pourtant exactement de la question litigieuse en l'occurrence, c'est-à-dire du problème de l'enseignement obligatoire pour les directeurs. D'ailleurs, comme l'ont relevé aussi les juges précédents, ces deux objets étaient étroitement liés, car l'introduction de l'art. 59 LIP/GE avait été proposée en application de la motion 2100. En ce sens, la prise de position de l'Association, bien qu'exposée en relation avec la motion 2100, conservait toute son importance pour l'adoption de l'art. 59 LIP/GE. Finalement, il faut relever que, conformément à la jurisprudence exposée ci-dessus (cf. supra consid. 7.3), la liberté syndicale ne va 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 (voir en particulier ATF 129 I 113 consid. 3.5 p. 124).
Dans ces circonstances, la Cour de justice n'a pas violé les art. 11 CEDH, 28 et 29 Cst. en retenant que l'Association avait été entendue sous une forme appropriée au sujet de l'obligation d'enseigner imposée aux directeurs d'établissements primaires.
Les griefs liés au droit d'être entendu sont donc infondés.

8.
Les recourants invoquent en dernier lieu une violation "du principe de la confiance et de la bonne foi (art. 5 al. 3 et 9 Cst.) ". En faisant référence aux circonstances ayant porté à la création du poste de "directeur d'établissement primaire" (discussions politiques, consultation des milieux intéressés), ils affirment avoir été engagés sur la base d'un cahier des charges "bien délimité" et d'un "accord négocié par les partenaires sociaux" lequel, de bonne foi, "devait être respecté" (recours, p. 13). De l'avis des recourants, l'adoption de l'art. 59 LIP/GE ne tiendrait pas compte de ces circonstances et procéderait ainsi d'une violation du principe de la bonne foi, ce que la Cour de justice aurait nié à tort.

8.1. Concernant les principes de la confiance et de la bonne foi, la Cour de justice a retenu, en substance, que plusieurs étapes préparatoires avaient été annoncées en vue de mettre en oeuvre l'art. 59 LIP/GE, que le cahier des charges sur la base duquel les directeurs avaient été engagés ne pouvait pas être tenu pour un droit acquis et que l'"accord négocié par les partenaires sociaux" invoqué par les recourants ne pouvait en aucun cas "avoir valeur d'assurance".

8.2. Aux termes de l'art. 5 al. 3 Cst., les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir conformément aux règles de la bonne foi; selon l'art. 9 Cst., toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'Etat sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi. Selon la jurisprudence, le principe de la bonne foi confère au citoyen, à certaines conditions, le droit d'exiger des autorités qu'elles se conforment aux promesses ou assurances précises qu'elles lui ont faites et ne trompent pas la confiance qu'il a légitimement placée dans ces dernières (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 p. 193; 131 II 627 consid. 6.1 p. 636 s.). Cette protection disparaît, en règle générale, en cas de modification de la législation, étant donné que l'ordre juridique suisse peut être modifié à tout moment, conformément aux principes régissant la démocratie (ATF 130 I 26 consid. 8.1 p. 60; arrêt

2C 507/2011 du 16 janvier 2012 consid. 9.3). Dans un tel cas, le principe de la bonne foi peut, à certaines conditions, imposer un régime transitoire (ATF 134 I 23 consid. 7.6.1 p. 40; 130 I 26 consid. 8.1 p. 60; arrêts 2C 651/2015 du 11 novembre 2016 consid. 9.2.1 et 2C 507/2011 du 16 janvier 2012 consid. 9.3). Ce régime doit permettre aux
administrés de s'adapter à la nouvelle réglementation et non pas de profiter le plus longtemps possible de l'ancien régime plus favorable (ATF 134 I 23 consid. 7.6.1 p. 40; arrêt 2C 735/2015 du 11 novembre 2016 consid. 6.2).
Dans les rapports de travail de droit public, en principe, le fonctionnaire n'a pas droit au maintien de ses conditions générales d'engagement telles qu'elles existaient au moment où il a été nommé; le régime qui lui est applicable suit les modifications que le législateur apporte au statut, sous réserve de la protection des droits acquis, lesquels constituent l'exception. Il y a, premièrement, droit acquis lorsque la loi déclare explicitement conférer tel droit ou, par diverses formulations, fixer un droit une fois pour toutes. La seconde catégorie de droits acquis se rapporte aux arrangements que l'administration et le fonctionnaire peuvent passer (arrêt 1C 88/2007 du 26 novembre 2008 consid. 2.3).

8.3. En l'occurrence, il ne ressort pas des faits retenus par l'arrêt attaqué, qui lient la Cour de céans (art. 105 al. 1 LTF; cf. supra consid. 3), que l'"accord" auquel se réfèrent les recourants aurait contenu des promesses leur garantissant expressément que leur cahier des charges n'aurait jamais pu être modifié. Les intéressés ne soutiennent pas que l'arrêt entrepris serait manifestement inexact et qu'il devrait être complété sur ce point. Ils ne prétendent d'ailleurs même pas qu'une telle promesse aurait existé. Partant, l'accord en question ne saurait en aucun cas leur permettre de se prévaloir d'un droit acquis au sens exposé ci-dessus (cf. supra consid. 8.2 in fine). Pour le reste, les recourants n'affirment pas que la législation cantonale contiendrait une disposition ayant pour effet de leur conférer des droits acquis en relation avec leur activité professionnelle. En outre, l'arrêt entrepris retient que la mise en oeuvre de l'art. 59 LIP/GE avait été précédée, entre janvier et juin 2016, de plusieurs étapes préparatoires, que le Conseil d'Etat avait communiquées aux intéressés le 21 décembre 2015, de sorte qu'un régime transitoire - à supposer qu'il eût été obligatoire sur la base du principe de la bonne foi - a bien
été prévu pour l'application de la disposition litigieuse.
Le grief de violation des principes de la confiance et de la bonne foi en relation avec la garantie des droits acquis doit dès lors être écarté.

9.
Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours. Succombant, les recourants doivent supporter un émolument judiciaire, solidairement entre eux (art. 66 al. 1 et 5 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 1 et 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge des recourants, solidairement entre eux.

3.
Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des recourants, au Grand Conseil et au Conseil d'Etat de la République et canton de Genève, et à la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre constitutionnelle.

Lausanne, le 8 mars 2017

Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Seiler

Le Greffier : Ermotti