

VD_FINDINFO HC / 2023 / 163 vom 29. März 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-03-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_findinfo_HC___2023___163

FR: VD_FINDINFO HC / 2023 / 163 du 29 mars 2023

IT: VD_FINDINFO HC / 2023 / 163 del 29 marzo 2023

Regeste

CONTRAT DE TRAVAIL, DROIT CANTONAL, RÉPRIMANDE, EMPLOYÉ PUBLIC | 53 LPers-VD, 135 RLPers-VD, 136 RLPers-VD, 137 RLPers-VD

Erwägungen

E. 1.1

La décision entreprise a été rendue par le TRIPAC, qui est une autorité judiciaire (art. 2 al. 1 ch. 1 let. f LOJV [loi d'organisation judiciaire du 12 décembre 1979 ; BLV 173.01]) formée par des magistrats judiciaires au sens de la LOJV (art. 15 al. 4 LPers-VD). Il n'est au demeurant pas contesté que les parties sont soumises à la LPers-VD en vertu de l'art. 2 al. 1 de cette loi, l'appelant exerçant une activité régulière, dans une fonction non éligible, pour laquelle il percevait de l'Etat un salaire. S'agissant d'une cause de droit public cantonal, le droit fédéral de procédure civile n'est pas directement applicable. Selon l'art. 16 al. 1 LPers-VD, la procédure est régie par les art. 103 ss CDPJ (Code de droit privé judiciaire vaudois du 12 janvier 2010 ; BLV 211.02). L'art. 104 CDPJ prévoit toutefois que le CPC (Code de procédure civile du 19 décembre 2008 ; RS 272) est applicable supplétivement aux affaires de droit cantonal confiées à la juridiction civile, tant qu'une loi spéciale ou les dispositions du CDPJ qui suivent ne disposent pas du contraire. Il en va ainsi des voies de droit. L'appel de W. _____ est ainsi régi par les art. 308 ss CPC.

E. 1.2

L'art. 308 al. 1 let. a CPC ouvre la voie de l'appel contre les décisions finales de première instance, dans les causes non patrimoniales et ou dont la valeur litigieuse, au dernier état des conclusions, est de 10'000 fr. au moins (art. 308 al. 2 CPC). En l'espèce, le litige porte sur l'avertissement donné par l'employeur à l'appelant, avertissement dont il demande l'annulation. Le seul avertissement étant sans incidence sur le traitement de l'employé, il y a lieu de considérer la contestation comme de nature non patrimoniale (TF 1D_15/2007 du 13 décembre 2007 consid. 1 ; CACI 28 novembre 2014/612 consid. 1b). Pour le surplus, l'appel, formé par une personne qui y a un intérêt (art. 59 al. 2 let. a CPC), contre une décision finale de première instance, est recevable.

E. 1.3.1

En vertu de l'art. 311 al. 1 CPC applicable à titre supplétif, le délai d'appel est de trente jours si la cause ne relève pas de la procédure sommaire. Ce délai court dès la notification du jugement attaqué. L'art. 145 al. 1 let. b CPC prévoit que les délais légaux et les délais fixés judiciairement ne courent pas du 15 juillet au 15 août inclus. Les parties sont rendues attentives aux cas dans lesquelles la suspension des délais ne s'applique pas (art. 145 al. 3 CPC). Selon l'art. 16 al. 5 LPers-VD, il n'y a pas de fêtes dans les contestations prévues à l'art. 14 LPers-VD, soit celles connues par le TRIPAC en application de ladite loi. Dans la

mesure où l'art. 14 LPers-VD – auquel renvoie l'art. 16 al. 5 LPers-VD – ne mentionne expressément que le TRIPAC et non l'autorité de recours, il se pose la question de savoir si l'absence de fériés annuelles s'étend ou non à la procédure de recours. Dans un arrêt CACI du 3 février 2023/68 – dont la publication est prévue au Journal des Tribunaux –, la Cour de céans, dans une composition extraordinaire à cinq juges, a considéré que l'art. 16 al. 5 LPers-VD devait s'appliquer à l'ensemble de la procédure cantonale en matière de contentieux de la fonction publique, de sorte que l'absence de fériés s'applique également en procédure de recours, respectivement d'appel.

E. 1.3.2

En l'espèce, la motivation du jugement entrepris a été notifiée à l'appelant le 26 juillet 2022, de sorte que le délai d'appel expirait, vu l'absence de fériés, le 25 août 2022. Par conséquent, l'appel, déposé le 7 septembre 2022, apparaît tardif. Il reste toutefois à déterminer si l'appel doit tout de même, dans le présent cas, être déclaré recevable en application du principe de la bonne foi.

E. 1.4.1

; TF 5A_923/2018 du 6 mai 2019 consid. 4.2.1 et les autres réf. citées). La violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen. Une telle réparation doit toutefois rester l'exception et n'est admissible, en principe, que dans l'hypothèse d'une atteinte qui n'est pas particulièrement grave aux droits procéduraux de la partie lésée. Une réparation de la violation du droit d'être entendu peut également se justifier, même en présence d'un vice grave, lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure, ce qui serait incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 et les réf. citées ; TF 5A_923/2018 précité consid. 4.2.1 in fine).

E. 1.4.2

En l'espèce, force est de constater que la décision querellée ne contenait pas de mention quant à l'inapplicabilité des fériés. En outre, la question de l'application ou non des fériés en procédure de recours au sens large contre une décision émanant du TRIPAC n'était pas claire et n'avait, au jour du dépôt de l'appel, jamais fait l'objet d'un examen particulier par la Cour de céans, de sorte que la recevabilité de l'appel sous l'angle du principe de la bonne foi se pose. Cette question peut toutefois demeurer ouverte, dès lors que l'appel doit être rejeté pour les motifs qui suivent.

E. 2.1.1

L'appel peut être formé pour violation du droit ou pour constatation inexacte des faits (art. 310 CPC). L'autorité d'appel peut revoir l'ensemble du droit applicable, y compris les questions d'opportunité ou d'appréciation laissées par la loi à la décision du juge et doit, le cas échéant, appliquer le droit d'office conformément au principe général de l'art. 57 CPC (Jeandin, in Bohnet et alii [éd.], Commentaire romand, Code de procédure civile, 2 e éd., Bâle 2019, nn. 2 ss ad art. 310 CPC). Elle peut revoir librement l'appréciation des faits sur la base des preuves administrées en première instance (art. 157 CPC en relation avec l'art. 310 let. b CPC ; Jeandin, op. cit., n. 6 ad art. 310 CPC) et vérifie si le premier juge pouvait admettre les faits qu'il a retenus (ATF 138 III 374 consid. 4.3.1 ; TF 4A_238/2015 du 22 septembre 2015 consid. 2.2).

E. 2.1.2

S'agissant de rapports de travail relevant du droit public, le juge devra également s'assurer, dans l'appréciation des faits, que les principes généraux du droit administratif, en particulier ceux de la légalité, de l'égalité de traitement, de l'interdiction de l'arbitraire et de la proportionnalité ont bien été respectés par l'Etat (Novier/Carreira, Le contentieux devant le Tribunal de prud'hommes de l'Administration cantonale, JdT 2007 III 5 p. 15). Il n'appartient pas au magistrat saisi d'un recours en matière de rémunération des fonctions de substituer son appréciation à celle de l'employeur, mais uniquement de vérifier que le résultat du système respecte les principes précités (CACI 3 février 2023/86 consid. 2 ; CACI 22 mars 2013/166 consid. 5e, JdT 2013 III 104).

E. 2.2.1

En vertu du renvoi de l'art. 104 CDPJ, la recevabilité des faits et moyens de preuves nouveaux invoqués dans les causes de droit public cantonal confiées à la juridiction civile doit être examinée à l'aune des dispositions du CPC, applicables à titre supplétif, à défaut de disposition contraire dans une loi spéciale ou dans le CDPJ. Les faits et moyens de preuve nouveaux ne sont pris en compte que s'ils sont invoqués ou produits sans retard et ne pouvaient être invoqués ou produits devant la première instance bien que la partie qui s'en prévaut ait fait preuve de la diligence requise (art. 317 al. 1 CPC). Ces deux conditions sont cumulatives (ATF 142 III 413 consid. 2.2.2, JdT 2017 II 153 ; TF 5A_67/2020 du 10 août 2020 consid. 3.3.1) et il appartient à l'appelant de démontrer que celles-ci sont réalisées, de sorte que l'appel doit indiquer spécialement de tels faits et preuves nouveaux et motiver spécialement les raisons qui les rendent admissibles selon lui (ATF 143 III 42 consid. 4.1, JdT 2017 II 342 avec note de Tappy ; TF 4A_508/2016 du 16 juin 2017 consid. 4.1 ; TF 5A_266/2015 du 24 juin 2015 consid. 2.2.2). En effet, dans le système du CPC, tous les faits et moyens de preuve doivent en principe être apportés dans la procédure de première instance. La diligence requise suppose donc qu'à ce stade, chaque partie expose l'état de fait de manière soigneuse et complète et qu'elle amène tous les éléments propres à établir les faits jugés importants (TF 4A_334/2012 du 16 octobre 2012 consid. 3.1 et les réf. citées, in : SJ 2013 I 311). Il convient de distinguer entre vrais et pseudo nova. Les premiers sont des faits ou moyens de preuve qui sont survenus après la fin des débats principaux de première instance (art. 229 al. 1 CPC). Leur recevabilité en appel n'est soumise qu'à la condition de l'allégation immédiate posée par l'art. 317 lit. a CPC (TF 4A_76/2019 du 15 juillet 2020 consid. 8.1.1). Les pseudo nova sont des faits ou moyens de preuve qui existaient déjà au début des délibérations de première instance, leur admissibilité étant largement limitée en appel : ils sont irrecevables lorsque le plaideur aurait déjà pu les introduire dans la procédure de première instance en faisant preuve de la diligence requise (ATF 143 III 42 consid. 4 ; TF 5A_882/2017 du 1er février 2018 consid. 5.3, publié in RSPC 2018 p. 218 ; TF 5A_756/2017 du 6 novembre 2017 consid. 3.4). Il appartient à la partie qui entend les invoquer devant l'instance d'appel de démontrer qu'elle a fait preuve de la diligence requise, ce qui implique notamment d'exposer précisément les raisons pour lesquelles le fait n'a pas pu être introduit en première instance (ATF 144 III 349 consid. 4.2.1 ; ATF 143 III 272 consid. 2.3). Il en va de même pour la production de moyens de preuve nouveaux.

E. 2.2.2

En l'espèce, l'appelant a produit à l'appui de son acte un lot de neuf pièces réunies sous bordereau. Les pièces n° 2 à 9 ont déjà produites dans le cadre de la procédure de première instance, de sorte qu'elles sont recevables. Il en va même de la pièce n° 1, soit le jugement

objet de l'appel.

E. 3.1

L'appelant conteste en substance l'avertissement avec menace de résiliation du contrat qui lui a été signifiée, en particulier la qualification de faute grave donnée par les premiers juges en application de l'art. 5.3 de l'OS 1004. Invoquant une violation du principe de proportionnalité, il soutient à cet égard que l'avertissement assorti de menace de résiliation est la sanction la plus sévère – hormis la résiliation immédiate des rapports de travail – qui constituerait une ultima ratio impliquant une violation grave ou une répétition de fautes de moyenne gravité des devoirs de service. L'appelant reproche également à l'autorité inférieure une violation de son droit d'être entendu dès lors qu'il n'aurait pas été entendu avant la transmission du préavis à la Conseillère d'Etat.

E. 3.2.1.1

Aux termes de l'art. 59 al. 3 LPers-VD et sous réserve des cas d'application des art. 61 et 63 LPers-VD, qui n'entrent pas en considération en l'espèce, l'autorité d'engagement ne peut résilier le contrat qu'après avoir notifié un avertissement par écrit et motivé la résiliation par la violation des devoirs légaux ou contractuels (let. a), l'inaptitude avérée (let. b) ou la disparition durable des conditions d'engagement fixées dans un texte normatif ou dans le contrat de travail (let. c). Avant de résilier le contrat, l'autorité d'engagement avertit le collaborateur, sous réserve des situations qui justifient une résiliation avec effet immédiat pour de justes motifs (art. 135 RLPers-VD). Sous le titre « forme et procédure » de l'avertissement, l'art. 136 RLPers-VD dispose que l'autorité d'engagement communique par écrit au collaborateur les faits qui lui sont reprochés (al. 1) ; de son côté, le collaborateur dispose d'un délai de vingt jours pour se déterminer par écrit ou solliciter un entretien (al. 2). Selon l'art. 137 al. 1 RLPers-VD, l'avertissement peut contenir une menace de résiliation du contrat (art. 59 LPers-VD) ou de renvoi avec effet immédiat (art. 61 LPers-VD).

E. 3.2.1.2

La décision de résiliation représente un échec et une extrémité à laquelle l'autorité d'engagement ne doit recourir qu'à partir du moment où toutes autres mesures susceptibles d'être appliquées ont échoué. Elle ne doit pas être donnée en temps inopportun. L'art. 60 al. 5 LPers-VD renvoie aux art. 336c et 336d CO (loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse [livre cinquième : Droit des obligations] ; RS 220), applicables à titre de droit cantonal supplétif. L'exposé des motifs de la LPers-VD démontre que le but de l'avertissement n'est pas d'aboutir forcément à la résiliation des rapports de service, même s'il en constitue la première étape. Il doit en effet permettre une certaine gradation dans l'évolution des relations lorsque les choses ne vont pas comme elles le devraient.

L'avertissement pourra revêtir des contenus divers en phase et en proportion avec le problème observé. D'une simple lettre de confirmation d'un entretien jusqu'à contenir un exposé détaillé des griefs, avec menace de résiliation (EMPL LPers-VD, Bulletin du Grand Conseil du 4 septembre 2001, p. 2255). Ces nuances ressortent d'ailleurs de l'art. 137 al. 1 RLPers-VD. Ainsi, l'avertissement doit permettre au collaborateur de comprendre son ou ses manquements et de corriger son comportement en conséquence (cf. not. TRIPAC 27 mars 2015 [TL13.050854] consid. II.b).

E. 3.2.2

L'ordre de service n° 1004 du 15 mars 2017 émanant du Commandement de la Police cantonale (ci-après : OS 1004), concernant les dispositions applicables en matière

administrative, prévoit ce qui suit à son article 2 « Orientation » : « La LPers et la LPol introduisent quatre mesures à caractère « disciplinaire » relevant de la compétence de l'autorité d'engagement : l'avertissement écrit ; le déplacement dans un autre poste de l'Administration (personnel policier uniquement) ; la résiliation du contrat de travail dans les délais fixés ; la résiliation immédiate pour justes motifs du contrat de travail. Il arrive toutefois que certains écarts de comportements, même si leur gravité n'est pas suffisante pour tomber sous le coup des dispositions prévues par la LPers et la LPol, nécessitent tout de même d'être sanctionnés. Le présent ordre fixe les mesures disciplinaires « infra-légales » que le Commandement peut prononcer. [...]

E. 3.2.3

Le droit d'être entendu garantit notamment au justiciable le droit de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, d'avoir accès au dossier, de prendre connaissance de toute argumentation présentée au tribunal et de se déterminer à son propos (ATF 142 III 48 consid. 4.1.1). Le droit d'être entendu étant de nature formelle, sa violation conduit en principe à l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 144 I 11 consid. 5.3 ; ATF 137 I 195 consid. 2.2 ; ATF 135 I 279 consid. 2.6.1). Le droit d'être entendu n'est toutefois pas une fin en soi ; il constitue un moyen d'éviter qu'une procédure judiciaire aboutisse à un jugement vicié en raison de la violation du droit des parties de participer à la procédure (TF 4A_232/2018 du 23 mai 2018 consid. 6). Ainsi, lorsqu'on ne voit pas quelle influence la violation de ce droit a pu avoir sur la procédure, il n'y a pas lieu d'annuler la décision attaquée. Il incombe au recourant d'indiquer quels arguments il aurait fait valoir dans la procédure et en quoi ceux-ci auraient été pertinents (TF 4A_453/2016 du 16 février 2017 consid. 4.2.3). A défaut de cette démonstration, en effet, le renvoi de la cause à l'autorité précédente en raison de cette seule violation constituerait une vaine formalité et conduirait seulement à prolonger inutilement la procédure (ATF 143 IV 380 consid.

E. 3.3

Dans le cas présent, alors qu'il représentait l'Etat et exerçait la puissance publique, l'appelant a frappé deux fois un homme hors d'état de se défendre, dont lui-même et ses collègues avaient la responsabilité. Certes, le comportement oppositionnel intolérable de Q. _____ avait créé une forte tension. Mais, comme le relève à bon droit la décision de la cheffe de département, cette tension ne justifie pas le comportement de l'appelant qui, en tant que gendarme et compte tenu du pouvoir coercitif qu'il est susceptible d'exercer, doit être en mesure de se maîtriser en de pareilles circonstances. Que l'appelant ait ensuite exprimé des regrets et avisé ses supérieurs ne supprime pas le caractère de gravité intrinsèque de sa faute, qui est en soi assez lourde pour que la question d'une résiliation des rapports de travail se pose. En retenant une faute grave et en se limitant à lui signifier un avertissement avec menace de résiliation, la cheffe de département a correctement appliqué la LPers-VD et a tenu compte de manière adéquate des excellents états de service et des regrets sincères de l'appelant. Le fait que l'appelant a déjà été sanctionné dans le cadre de la procédure pénale et se voit refuser une promotion interne n'est en soi pas pertinent, tout comme le fait que le juge pénal a recommandé l'absence de sanction supplémentaire. En effet, comme l'ont relevé à juste titre les premiers juges, ceux-ci n'étaient pas liés, en matière de faute, par les conclusions du juge pénal selon l'art. 53 al. 1 CO applicable à titre de droit cantonal supplétif. Les moyens pris d'une mauvaise qualification de la faute et d'une violation du principe de la proportionnalité sont donc manifestement infondés.

E. 3.4

Quant à la prétendue violation du droit d'être entendu invoquée par l'appelant – qui n'aurait pas été entendu comme le prévoit l'art. 5.3 OS 1004 – elle ne saurait être retenue. D'abord, l'appelant ne s'est pas plaint d'une telle violation dans ses écritures de première instance et n'a donc pas allégué en temps utile qu'il n'aurait pas été entendu par le chef de corps concerné ou par une autre personne déléguée par celui-ci. Il n'a pas non plus motivé les raisons pour lesquelles il n'a introduit ce fait nouveau qu'en appel. Son grief n'est dès lors pas recevable à l'égard de l'art. 317 al. 1 CPC (cf. consid. 2.2.1 supra). Ensuite et surtout, bien que l'appelant n'ait pas été entendu par son chef de corps ou par une personne désignée par celui-ci avant le rapport de dénonciation comme l'a confirmé M. _____, il n'en reste pas moins que l'appelant a pu faire valoir son droit d'être entendu, par écrit, avant que ne soit rendue la décision du 29 mai 2020, conformément aux règles de procédure découlant de l'art. 136 RLPers-VD, applicable par renvoi de l'art. 5.4 OS 1004. Il a également pu faire valoir tous ses moyens devant le TRIPAC, soit une autorité judiciaire disposant des pleins pouvoirs d'examen et de décision. L'éventuelle violation du droit d'être entendu de l'appelant a ainsi été réparée dès la procédure de première instance. L'appel doit également être rejeté pour ce motif. 4.

E. 4

CONSEQUENCES POUR LA POLICE CANTONALE [...]

E. 4.1

En définitive, l'appel doit être rejeté en application de l'art. 312 al. 1 in fine CPC et le jugement confirmé.

E. 4.2

Les frais judiciaires de deuxième instance, arrêtés à 1'300 fr. (art. 64 al. 1 TFJC [tarif des frais judiciaires civils du 28 septembre 2010 ; BLV 270.11.5]), seront mis à la charge de l'appelant, qui succombe (art. 106 al. 1 CPC).

E. 4.3

L'intimé n'ayant pas été invité à se déterminer, il n'y a pas lieu de lui allouer des dépens.

E. 5

PROCEDURE APPLICABLE A LA POLICE CANTONALE

E. 5.1

Faute de peu de gravité Ces cas (violation simple des devoirs de service) sont sanctionnés uniquement par une remarque verbale.

E. 5.2

Fautes de moyenne gravité De tels manquements, ou la répétition de fautes de peu de gravité, sont consignés dans un rapport joint au dossier personnel du collaborateur concerné et donnent lieu à une mise en garde verbale du chef de Police.

E. 5.3

Fautes graves En cas de fautes graves (ne constituant pas de justes motifs de résiliation du contrat de travail) ou de répétitions, dans un délai de rapproché, de fautes de moyenne gravité, le chef de corps concerné entend ou fait entendre le collaborateur. Le chef de corps adresse un rapport au Commandement de la Police cantonale muni d'un préavis portant sur

la mesure à prononcer. Selon la faute retenue, la mesure consistera en une mise en garde écrite ou un avertissement du Commandant de la Police cantonale (pour le personnel policier : une mise en garde écrite du Commandement de la Police cantonale ou un avertissement du Chef du Département), suivant la procédure prévue au chiffre 5.4 ci-dessous.

E. 5.4

Avertissement écrit, résiliation (dans le délai fixé ou immédiate) du contrat de travail ou déplacement Ces mesures ainsi que la procédure les régissant sont définies par la LPers, le RLPers et (pour les policiers uniquement) la LPol ».

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.