

VD_FINDINFO Jug / 2023 / 508 vom 1. Januar 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-01-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_findinfo_Jug___2023___508

FR: VD_FINDINFO Jug / 2023 / 508 du 1 janvier 2021

IT: VD_FINDINFO Jug / 2023 / 508 del 1 gennaio 2021

Regeste

DROIT AU SALAIRE, SALAIRE, DROIT D'ÊTRE ENTENDU, LÉGALITÉ, PROPORTIONNALITÉ, NE BIS IN IDEM, AUGMENTATION{EN GÉNÉRAL} | 29 al. 2 Cst., 26 LPers-VD, 43 RLPers-VD

Erwägungen

E. 43

al. 2 et 4 RLPers-VD, n'aurait été produit dans la présente procédure. b) aa) Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle consacrée à l'art. 29 al. 2 Cst. Ce droit est également consacré par l'art. 6 CEDH qui n'a cependant pas de portée supplémentaire par rapport à la garantie constitutionnelle du droit interne (ATF 129 I 249) et par l'art. 53 CPC. Cette garantie permet à toute personne qui est partie à une procédure d'être informée et entendue avant qu'une décision ne soit prise à son sujet (CR CPC, N 1 ad. art. 53). Le respect du droit d'être entendu de l'employé d'État suppose qu'il puisse se déterminer sur les griefs qui sont portés à son encontre avant que la décision ne soit rendue. Le droit d'être entendu est de nature formelle ; cela signifie que, s'il est transgressé, la décision prise devra en principe être annulée sans égard à la question de savoir si son respect aurait conduit à une autre décision (CR CPC, N 19 ad art. 53 CPC). La jurisprudence a toutefois introduit un certain nombre de nuances à ce principe. Ainsi, une violation du droit d'être entendu qui n'est pas particulièrement grave peut être exceptionnellement considérée comme réparée lorsque l'autorité de recours dispose du même pouvoir de cognition que l'autorité de première instance (ATF 137 I 195 consid. 2.3. ; ATF 124 II 132, consid. 2d). bb) Conformément à l'art. 43 al. 2 et 4 du Règlement d'application du 9 décembre 2002 de la loi du 12 novembre 2001 sur le personnel de l'État de Vaud (ci-après : RLPers-VD ; RSV 172.31.1), lorsque l'autorité d'engagement souhaite bloquer le salaire d'un collaborateur en cas de prestations insuffisantes, elle doit consigner les prestations litigieuses dans un document ad hoc. Pour le surplus, le Règlement ne contient pas de dispositions de procédure particulières, contrairement à ce qui prévaut notamment en cas d'avertissement (art. 135 ss RLPers-VD). Conformément à la jurisprudence du Tribunal de céans, l'autorité d'engagement respecte les exigences de forme si elle motive le blocage du salaire au moyen d'une communication écrite (TRIPAC du 6 juillet 2004, TR04.004981 consid. 4c ; TRIPAC du 9 juillet 2010, TR10.004868 consid. 3c). c) aa) En l'espèce, il ressort de l'instruction que le demandeur n'a pas été entendu par l'autorité d'engagement avant que cette dernière lui notifie la décision de blocage de son salaire, bien qu'il en ait été informé lors de l'entretien du 25 mars 2020. Le droit d'être entendu aurait nécessité que le demandeur soit informé par le défendeur de sa volonté de ne puis lui octroyer l'augmentation annuelle en 2021. Le fait d'avoir été entendu lors de la procédure d'avertissement n'est pas suffisant puisqu'il s'agit d'une procédure à part entière et que, de surcroît, il n'a à aucun moment été fait mention

d'un éventuel blocage du salaire. Cependant, le demandeur a pu faire valoir tous les moyens utiles lors de la présente procédure devant l'autorité de céans – au bénéfice du même pouvoir de cognition que l'autorité d'engagement – et obtenir toutes les explications relatives à la décision du 7 décembre 2020. Il faut dès lors considérer que la violation du droit d'être entendu – qui ne peut pas être considérée comme particulièrement grave – a été réparée dans le cadre de la présente procédure. bb) Le demandeur n'a pas non plus eu accès au document ad hoc dont il est fait mention à l'art. 43 al. 2 et 4 RLPers-VD. Pour rappel, selon les déclarations du défendeur, il s'agit d'un fichier Excel dans lequel figurent les arguments justifiant la mesure entreprise. Cependant, le fait de ne pas avoir accès au document ad hoc n'est pas pertinent en l'espèce. Tout d'abord, il ne ressort d'aucune disposition légale que ce document doit être transmis au collaborateur avant ou après la procédure de blocage du salaire. Ce document est un document interne qui doit être conservé dans le dossier personnel du collaborateur (art. 106 al. 1 let. f RLPers-VD) et qui n'a pas nécessairement besoin d'être transmis à l'employé. Ce qui est déterminant, en revanche, est que l'autorité d'engagement rende une décision par écrit et qu'elle soit suffisamment motivée pour que le demandeur puisse comprendre ce qui a mené à de telles conclusions. Tel a été le cas en l'espèce puisque le défendeur a notifié au demandeur sa décision, par écrit, en se référant à la décision d'avertissement du 30 juillet 2020 dans laquelle il explique de manière détaillée les manquements du demandeur. Partant, l'argument du demandeur doit être rejeté. IV. a) Il sied, dans un deuxième temps, d'examiner le bien-fondé matériel de la décision de suppression de l'annuité rendue le 7 décembre 2020. Le demandeur affirme à cet égard, tout d'abord, que ladite décision violerait le principe de la légalité car le terme « blocage », dont il est fait mention à l'art. 26 al. 4 LPers-VD, ne concernerait pas les décisions de non-augmentation et ne pourrait porter sur plus de deux salaires. b) L'art. 26 LPers-VD instaure une augmentation salariale annuelle des collaborateurs chaque début d'année, jusqu'au maximum de la classe de la fonction qu'il occupe (al. 2). Cette augmentation peut être plus importante en cas de prestations de travail particulièrement élevées (al. 3) ou au contraire bloquée si elles sont insuffisantes (al. 4). Le législateur a précisé que la notion de blocage, dont il est fait mention à l'al. 4, désigne le fait de ne pas verser l'augmentation annuelle (BGC du 4 septembre 2001, p. 2233). c) Il ressort ainsi clairement de l'articulation de l'art. 26 LPers-VD, en dépit du terme ambigu de « blocage », que cela concerne une « non-augmentation » du salaire, en début d'année. Une autre interprétation du terme « blocage », en particulier un « non-versement du salaire », n'est guère envisageable compte tenu des effets disproportionnés qu'elle engendrerait. Cela signifie ainsi que, aux termes de l'art. 26 al. 4 LPers-VD, le collaborateur ne peut voir sa progression salariale annuelle bloquée plus de deux fois successivement, ce qui n'est pas le cas du demandeur en l'espèce. Partant, le grief doit être rejeté. V. a) Le demandeur objecte ensuite que la décision de blocage de son salaire, faisant référence à l'avertissement du 30 juillet 2020, est disproportionnée car elle se fonde sur un unique reproche, à savoir ne pas avoir répondu aux appels de son supérieur hiérarchique entre le 14 et 20 mars 2020. Une décision de blocage ne peut, selon le demandeur, être prononcée qu'en cas de manquements répétés sur une longue période, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce. b) aa) L'art. 26 al. 4 LPers-VD permet à l'autorité d'engagement de bloquer le salaire d'un collaborateur si ses prestations sont insuffisantes. Selon le législateur, les prestations du collaborateur doivent être comprises dans un sens large (BGC du 4 septembre 2001, p. 2245). Toute insatisfaction ne saurait constituer des prestations insuffisantes. Au contraire, il doit s'agir de manquements

d'une certaine intensité justifiant qu'une augmentation salariale annuelle ne soit pas octroyée au collaborateur. La situation doit être examinée au regard des prestations générales de l'employé et non seulement sur le rapport d'évaluation (TRIPAC du 6 juillet 2004, TR04.004981 ; Mercedes Novier/Susana Carreira, le Contentieux devant le Tribunal des prud'hommes de l'Administration cantonale, JdT 2007 III 5, p. 24 ; cf. également BGC du 11 septembre 2001, p. 2592-2593). bb) En outre, comme il l'a déjà relevé à plusieurs reprises, le tribunal de céans dispose d'un plein pouvoir d'examen et revoit par conséquent librement la cause en fait et en droit. Cependant, en matière de sanction disciplinaire, telle que des avertissements ou des blocages de salaire, le tribunal ne revoit l'évaluation qu'avec retenue. Ainsi, d'une manière générale, il évite de substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité administrative, mais se limite à examiner si celle-ci a respecté les principes généraux du droit administratif (légalité, égalité de traitement, principe de la proportionnalité, notamment) et n'a pas versé dans l'arbitraire (TRIPAC du 9 avril 2009, TR 08.0022028 consid 3a ; TRIPAC du 9 juillet 2010, TR10.004868 consid. 4a et références citées). D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité (ATF 135 V 2, consid 1.3 ; 134 I 263, consid. 3.1). c) Le demandeur soutient qu'un seul reproche fonde la décision querellée, à savoir ne pas avoir répondu au téléphone durant une semaine. Cet avis ne peut être suivi. En effet, la décision de blocage du salaire du 7 décembre 2020 est intervenue dans un contexte d'insatisfaction générale envers le demandeur. Il ressort tout d'abord de l'entretien du 14 juillet 2020, relatif à l'avertissement, que les reproches formulés à l'encontre du demandeur étaient multiples, à savoir les problèmes de communication du 14 au 20 mars 2020, mais également ses prestations jugées insuffisantes, relevées dans le cadre de plusieurs entretiens d'appréciation. Cela ressort également de la lettre d'avertissement du 30 juillet 2020 dans laquelle il est fait mention d'une insatisfaction générale. Certes, la décision querellée de blocage du 7 décembre 2020 fait uniquement référence à l'avertissement du 30 juillet 2020. Cependant, cet avertissement a été prononcé en raison de nombreuses insatisfactions de l'employeur et pour toutes les causes évoquées et non uniquement pour le fait de ne pas avoir réussi à contacter le demandeur durant une semaine. Il convient encore de préciser que la décision d'avertissement du 30 juillet 2020 n'a pas été formellement contestée dans les soixante jours, de sorte qu'elle est entrée en force et que son contenu ne peut plus être examiné dans le cadre de la présente procédure. Ces divers éléments ont également été confirmés lors de la présente procédure au cours de laquelle le défendeur a clairement indiqué, dans le cadre de ses écritures et lors de l'interrogatoire de son représentant, que la décision de blocage du salaire faisait suite aux prestations jugées largement insuffisantes du demandeur déjà lors des deux évaluations d'entretien. Il s'agit donc d'une attitude de longue date. Les événements du 14 au 20 mars 2020 sont uniquement venus renforcer la nécessité d'avertir et de sanctionner le demandeur. Le demandeur ne pouvait donc pas ne pas comprendre que tout était lié et que son blocage de salaire ne résultait pas seulement du fait de ne pas avoir répondu à son téléphone. On relèvera également que la mesure semble avoir porté ses fruits puisque, selon les témoignages recueillis, les prestations du demandeur se sont améliorées par la suite de telle sorte qu'aujourd'hui la situation s'est apaisée. Au vu de ces considérations, la décision du défendeur n'apparaît ni arbitraire, ni disproportionnée. En effet, elle a été prononcée dans un contexte difficile et pour des prestations jugées insatisfaisantes par divers supérieurs hiérarchiques. Dans ce contexte, au vu du comportement du demandeur, il se justifiait de

prendre des mesures à son encontre. Le tribunal de céans ne saurait dès lors substituer sa propre appréciation à celle l'autorité d'engagement, au bénéfice d'un large pouvoir d'appréciation, pour dire quelle sanction aurait dû être prononcée. Le grief est ainsi rejeté.

VI. a) Finalement, le demandeur conteste la décision litigieuse, au motif qu'elle constituerait une double peine avec l'avertissement du 30 juillet 2020. En effet, selon lui, un avertissement et un blocage de salaire constituent tous les deux des sanctions de sorte qu'ils ne peuvent être cumulés. b) L'interdiction de la double peine, ou principe ne bis in idem, est un corollaire de l'autorité de chose jugée. Il appartient avant tout au droit pénal fédéral matériel et interdit qu'une personne soit poursuivie deux fois pour les mêmes faits (ATF 144 IV 136 consid. 10.1 ; 123 II 464 consid. 2b ; arrêt TF 2C_907/2018 du 2 avril 2019 consid. 4.4). Il découle en outre implicitement de la Constitution fédérale, à savoir des art. 8 al. 1 et 29 al. 1 Cst. (ATF 137 I 363 consid. 2.1). Ce principe est garanti également par les art. 4 ch. 1 du Protocole additionnel n° 7 à la CEDH (RS 0.101.07) et 14 al. 7 Pacte ONU II (RS 0.103.2), qui interdisent aux juridictions d'un même État de poursuivre ou de punir pénalement quelqu'un en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif. L'autorité de chose jugée et le principe ne bis in idem supposent qu'il y ait identité de l'objet de la procédure, de la personne visée et des faits retenus (ATF 144 IV 136 consid. 10.5 ; cf. aussi arrêt 2C_78/2019 du 20 septembre 2019 consid. 7.1 et les références citées). La qualification juridique de la procédure en droit interne ne saurait être le seul critère pertinent pour l'applicabilité du principe ne bis in idem au regard des dispositions précitées. Le terme « procédure pénale » doit être interprété à la lumière des principes généraux applicables aux expressions « accusation en matière pénale » et « peine » figurant respectivement à l'art. 6 et à l'art. 7 CEDH (arrêt CourEDH Sergueï Zolotoukhine c. Russie du 10 février 2009, § 53). Pour que le principe ne bis in idem s'applique, une mesure administrative doit avoir un caractère pénal (ATF 128 I 346 consid. 2). Selon une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, l'existence ou non d'un « caractère pénal » doit s'apprécier sur la base de trois critères alternatifs : la qualification juridique de l'infraction selon le droit national, la nature de l'infraction ou le type et/ou la gravité de la sanction (arrêt CourEDH Engel et autres c. Pays-Bas du 8 juin 1976 ; ATF 142 II 243 consid. 3.4). Selon le Tribunal fédéral, les blâmes à l'encontre des fonctionnaires ne revêtent pas le caractère pénal tel que défini par la jurisprudence précitée. Cette sanction ne s'applique en effet qu'à un cercle limité de personnes (agents publics) qui se trouvent dans un rapport spécial de subordination à l'égard de l'administration. Elle vise essentiellement à garantir le maintien de la discipline, l'efficacité et l'intégrité au sein de l'administration (Robert Zimmermann, Les sanctions disciplinaires et administratives au regard de l'article 6 CEDH, in : RDAF 1994 p. 344 s.). Compte tenu de son faible degré de gravité, cette sanction ne saurait être qualifiée de « pénale » (arrêt TF 2P.53/2001 du 24 octobre 2001, consid. 3a/bb, in SJ 2002 I p. 332). Le Tribunal administratif fédéral a également précisé que le prononcé de mesures administratives, telles que des avertissements, à l'endroit d'un employé ayant déjà été condamné pénalement, ne violait pas le principe « ne bis in idem » en raison de la nature différente des sanctions pénales et des mesures administratives (arrêt TAF A-180/2019 du 22 octobre 2019, consid. 3). c) En l'occurrence, le demandeur a été sanctionné en premier lieu par un avertissement. Une telle sanction doit être qualifiée de pure sanction administrative compte tenu du fait qu'elle ne revêt pas de caractère pénal. En effet, à l'instar du blâme, il n'inflige en tant que tel aucune sanction particulièrement grave. Le simple fait de fonder un éventuel licenciement ultérieur ne permet pas encore de considérer que cela

engendre de lourdes conséquences pour le demandeur au point de considérer l'avertissement comme une sanction à caractère pénal. Soutenir l'inverse reviendrait à interdire tout avertissement en cas de sanction prononcée par une autorité pénale, ce qui n'est pas soutenable et contraire à la jurisprudence de l'Autorité de céans. Partant, compte tenu du fait que l'avertissement ne revêt pas de caractère pénal, le principe « ne bis in idem » ne peut trouver application en raison du fait qu'il est prononcé parallèlement à un blocage de salaire au sens de l'art. 26 al. 4 LPers-VD. De plus, le législateur avait expressément prévu la possibilité pour l'employeur de prononcer simultanément un avertissement et un blocage de salaire puisqu'il a précisé, lors des débats parlementaires, que l'autorité compétente examinerait la pertinence d'octroyer une augmentation annuelle au collaborateur sous le coup d'un avertissement (BGC du 4 septembre 2001, p. 2245). Il serait d'ailleurs difficilement imaginable qu'un employé, dont les prestations de travail sont jugées particulièrement insuffisantes, puisse faire l'objet d'un blocage de salaire uniquement en l'absence d'avertissement qui intervient spécifiquement dans ce genre de cas. Compte tenu de ce qui précède, le grief du demandeur doit être rejeté et la décision confirmée. VII. La valeur litigieuse de la présente affaire a été arrêtée – selon une pièce transmise par le défendeur – à 3'494 francs. Elle correspond à la différence de salaire entre le salaire actuel du demandeur (avec blocage) et le salaire qu'aurait été le sien sans blocage, jusqu'à ce que le plafond de l'échelle salariale soit atteint en 2026. Cette valeur, non contestée par le demandeur, ne prête pas le flanc à la critique et peut dès lors être retenue en l'état. Conformément à l'art. 16 al. 6 LPers-VD, la valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 francs et le défendeur ayant par ailleurs procédé sans l'intervention d'un mandataire professionnelle, le présent jugement est rendu sans frais et sans allocation de dépens. Par ces motifs, statuant immédiatement, au complet, à huis clos et en contradictoire, le Tribunal de prud'hommes de l'Administration cantonale prononce : I. L'action du demandeur est rejetée. II. La présente décision est rendue sans frais. III. Il n'est pas alloué de dépens. Le président : Le greffier : Marc-Antoine AUBERT, v.-p. Nathan PETERMANN, a.h. Du Les motifs du jugement rendu sont notifiés aux parties. Un appel au sens des articles 308 ss CPC peut être formé dans un délai de 30 jours dès la notification de la présente décision en déposant au greffe du Tribunal cantonal un mémoire écrit et motivé. Ce délai n'est pas suspendu pendant les fêtes (art. 145 CPC ; 16 al. 5 LPers-VD). La décision objet du recours de l'appel doit être jointe. Recours séparé en matière d'assistance judiciaire et/ou de frais (art. 110 CPC) : Un recours au sens des articles 319 ss CPC peut être formé dans un délai de 30 jours dès la notification de la présente décision en déposant au greffe du Tribunal cantonal un mémoire motivé. Ce délai n'est pas suspendu pendant les fêtes (art. 145 CPC ; 16 al. 5 LPers-VD). La décision qui fait l'objet du recours doit être jointe. Le greffier :

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