

VD_OMNI GE.2010.0190 vom 18. Mai 2011

VD Tribunal cantonal, 2011-05-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2010.0190

FR: VD_OMNI GE.2010.0190 du 18 mai 2011

IT: VD_OMNI GE.2010.0190 del 18 maggio 2011

Regeste

X. _____ c/Service de protection de la jeunesse | Le droit d'être entendu, qui garantit celui de faire citer des témoins dans sa cause en justice, ainsi que le principe de l'égalité des armes, commandent que l'agent public qui a participé (même épisodiquement) à un groupe de travail chargé de préparer la nouvelle classification des traitements, puisse être entendu comme témoin devant le TRIPAC, saisi d'une requête contre la nouvelle classification. Les dispositions de la LInfo, régissant le secret de fonction et les conditions dans lesquelles il peut être interdit à un fonctionnaire de témoigner en justice, n'y font en l'occurrence pas obstacle, sur le vu de la pesée des intérêts en présence (consid. 7 et 8).

Erwägungen

E. 1

a) La décision attaquée interdit à Y. _____ de témoigner devant le TRIPAC, dans la cause concernant la recourante. Relativement à celle-ci, qui a demandé l'audition du témoin, la décision attaquée a pour effet de restreindre ses droits de partie devant le TRIPAC. Emanant d'une autorité administrative agissant dans l'exercice de la puissance publique, la décision attaquée est attaquable devant la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (art. 92 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative – LPA-VD, RSV 173.36, mis en relation avec les art. 3 al. 1 let. a, 4 et 5 de la même loi). L'autorité intimée ne s'y est pas trompée, au demeurant, puisqu'elle a indiqué cette voie de droit dans la décision attaquée. b) La situation est en l'occurrence différente de celle où l'Etat, comme partie au procès, refuse de produire les pièces requises par le TRIPAC. Ce type de litige est soumis au juge civil (arrêt GE.1995.0086 du 29 décembre 1995; arrêt de la Chambre des recours du Tribunal cantonal du 24 février 2011). En édictant la LPers, le législateur a confié le contentieux de la fonction publique cantonale à une juridiction spéciale, de type prud'homal, régie par les règles de la procédure civile (cf. consid. 7 b ci-dessous), tout en soumettant à la procédure et à la juridiction administratives les litiges relatifs aux décisions par lesquelles l'autorité administrative refuse de laisser un agent public témoigner devant la justice. Ce choix est discutable du point de vue de la cohérence de l'application du droit. En l'espèce toutefois, le Tribunal n'a pas de motif de s'en écarter. c) Il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

La recourante conclut principalement à la nullité de la décision attaquée. a) Les actes administratifs ne sont nuls que lorsque les défauts qui les affectent sont particulièrement graves, évidents ou aisément reconnaissables, et que la prise en compte de la nullité ne compromet pas sérieusement la sécurité du droit. La nullité est l'exception; elle vise en premier lieu l'incompétence fonctionnelle ou matérielle de l'autorité qui a décidé, ainsi que les grossières erreurs de procédure (ATF 136 II 489 consid. 3.3 p. 495; 133 II 366 consid.

3.2 p. 367; 132 II 21, consid. 3.1 p. 27, 342 consid. 2.1 p. 346; 130 II 249 consid. 2.4 p. 257). La nullité d'une décision doit être examinée d'office, par toute autorité chargée d'appliquer le droit; elle peut aussi être constatée dans la procédure de recours ou d'exécution (ATF 136 II 415 consid. 1.2 p. 417; 133 II 366 consid. 3.1 p. 367; 129 I 361 consid. 2 p. 363, et les références citées; ATAF 2008/59 consid. 4.2). b) A l'appui de sa conclusion principale, la recourante expose que la loi du 24 septembre 2002 sur l'information (LInfo, RSV 172.31), invoquée par l'autorité intimée à l'appui de sa décision, serait inapplicable en l'espèce. Cet allégué n'est pas propre à démontrer, d'une manière limpide et évidente, que la décision attaquée serait nulle, comme le prétend la recourante. L'arrêt rendu le 24 février 2011 par la Chambre des recours du Tribunal cantonal, dont se prévaut la recourante sur ce point, ne concerne pas la levée du secret de fonction, mais la production de pièces devant le TRIPAC; au surplus, il ne ressort pas expressément de cet arrêt que la LInfo (soit en particulier l'art. 19 de cette loi, fondant la décision attaquée) serait inapplicable en l'occurrence (cf. consid.

E. 7

Selon l'autorité intimée, l'intérêt public lié à la préservation du secret de fonction s'opposerait à l'audition de Y. _____ par le TRIPAC. Elle se réfère à la LInfo. a) A teneur de l'art. 320 CP, celui qui aura révélé un secret à lui confié en sa qualité de membre d'une autorité ou de fonctionnaire, ou dont il avait eu connaissance à raison de sa charge ou de son emploi, sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire (al. 1); la révélation ne sera pas punissable si elle a été faite avec le consentement écrit de l'autorité supérieure (al. 2). La LInfo a pour but de garantir la transparence des activités de l'Etat afin de favoriser la libre formation de l'opinion publique (art. 1 al. 1 LInfo). Cette loi s'applique notamment à l'administration cantonale (art. 2 al. 1 let. b LInfo). Elle fixe les principes, les règles et les procédures liées à l'information du public et des médias sur l'activité des autorités, soit d'office, soit sur demande (art. 1 al. 2 LInfo). Le Chapitre II de la loi (art. 3-7) régit la politique générale d'information de l'Etat, le Chapitre III (art. 8-14) l'information transmise sur demande des citoyens. Le droit à l'information est limité (Chapitre IV), soit par des dispositions spéciales réservées (art. 15), soit par des intérêts publics et privés prépondérants (art. 16-17). Le Chapitre V de la loi est consacré aux obligations des collaborateurs de l'Etat (art. 18-19). L'art. 18 LInfo, régissant le secret de fonction, est libellé comme suit: « 1. Il est interdit aux collaborateurs de la fonction publique ainsi qu'aux délégués d'une tâche publique de divulguer des informations ou des documents officiels dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur fonction, et qui doivent rester secrets en raison de la loi ou d'un intérêt public ou privé prépondérant. 2. Cette obligation de garder le secret subsiste après la cessation des rapports de service. 3. La violation du secret de fonction au sens des alinéas précédents est sanctionnée par l'article 320 du Code pénal. » Quant à l'art. 19 LInfo, concernant la déposition en justice, il dit ceci: « 1. Les collaborateurs de la fonction publique ne peuvent déposer en justice comme partie, témoin ou expert, sur des faits dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur fonction qu'avec l'autorisation écrite de l'autorité que désignera le Conseil d'Etat. Une telle autorisation n'est toutefois pas nécessaire aux médecins et autres professionnels de santé employés des établissements sanitaires publics lorsqu'ils sont sollicités par leurs patients de témoigner sur des aspects qui concernent spécialement ces derniers. 2. Cette autorisation reste nécessaire après la cessation des fonctions. 3. Si elle l'estime utile, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation se fait désigner par le juge les points sur lesquels doit porter la déposition du collaborateur. L'autorisation peut être générale ou limitée à

certain points. 4. Les mêmes règles s'appliquent à la production des pièces officielles et à la remise d'attestations. » Aux termes de l'art. 27 du règlement d'application de la LInfo, du 25 septembre 2003 (RLInfo, RSV 170.21.1), l'autorité d'engagement est compétente pour lever le secret de fonction et autoriser les dépositions en justice (al. 1); le préavis du S JL est requis (al. 2); en cas d'urgence, l'autorisation peut être accordée oralement et doit être confirmée ensuite par écrit (al. 3); l'autorisation reste nécessaire après la fin des rapports de travail (al. 4). b) La recourante conteste que la LInfo soit applicable en l'espèce, et soutient que la matière serait régie par la LPers et les dispositions topiques de la procédure civile auxquelles renvoie la LPers. aa) Selon l'art. 16 al. 1 LPers, la procédure devant le TRIPAC est régie par les art. 103ss du Code de droit privé judiciaire vaudois, du 12 janvier 2010 (CDPJ, RSV 211.01), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011, qui déclarent applicables, à titre supplétif, les dispositions du CPC, sauf dispositions législatives contraires (art. 104 CDPJ). Toutefois, la cause au fond étant pendante devant le TRIPAC au 1^{er} janvier 2011, c'est l'art. 16 al. 1 LPers dans son ancienne teneur qui reste applicable (art. 166 CDPJ), norme qui renvoie au Chapitre II du Titre II de la loi du 17 mai 1999 sur la juridiction du travail (aLJT), régissant la procédure devant le tribunal de prud'hommes. S'appliquent dès lors les règles du titre XII du CPC-VD (art. 346-356) relatives à la procédure sommaire (art. 20 aLJT). Or, ces dispositions ne contiennent rien qui concerne le droit de refuser de témoigner des agents publics, à raison du secret de fonction. Pour le surplus, l'art. 198 al. 1 CPC-VD dispose que nul n'est tenu de déposer comme témoin sur un fait qu'un devoir professionnel ou de fonction lui interdit de révéler, s'il n'est expressément délié de ce devoir. Le refus de lever ce secret peut faire l'objet d'un recours auprès de la juridiction administrative (Jean-François Poudret/Jacques Haldy/Denis Tappy, Procédure civile vaudoise, 3^{ème} éd., 2002, n°1b ad art. 198, n°3 ad art. 179). En conclusion, la LPers qu'invoque la recourante ne fait pas échec à l'application de la LInfo pour ce qui concerne la levée du secret de fonction des agents de l'Etat appelés à témoigner devant le TRIPAC. bb) La recourante se prévaut dans ce contexte de l'arrêt rendu le 24 janvier 2011 par la Chambre des recours du Tribunal cantonal. Cette affaire concernait un recours formé par l'Etat de Vaud contre une ordonnance de production de pièces rendue par le Président du TRIPAC. La Chambre des recours a jugé que les dispositions de la LInfo (soit notamment les art. 9, 16 et 19 de cette loi) ne s'appliquent que dans le cadre de l'art. 178 CPC-VD, régissant la production de pièces par les parties au procès. La Chambre des recours a précisé que les art. 19 LInfo et 178 CPC-VD n'entraient pas «conflit irréductible», dès lors que la première de ces normes ne règle pas le point tranché par la deuxième; elle en a conclu que l'Etat de Vaud ne pouvait se prévaloir de son refus fondé sur l'art. 19 LInfo pour échapper aux obligations découlant de l'art. 178 CPC-VD (consid. 4c de cet arrêt). Il ne ressort pas de cet arrêt que l'art. 19 LInfo ne s'appliquerait pas dans la procédure ouverte devant le TRIPAC, s'agissant du refus de témoigner des agents publics, et de la levée de ce refus. c) Le litige s'examine ainsi à la lumière des art. 18 et 19 LInfo.

E. 8

a) Le secret protégé par la loi au sens de l'art. 320 CP se rapporte à des faits connus d'un cercle restreint de personnes, qui doivent rester confidentiels pour des motifs légitimes (ATF 127 IV 122 consid. 1 p. 125). Cet intérêt peut être celui de la collectivité publique concernée ou des tiers impliqués dans l'affaire; il n'est pas contrebalancé du seul fait qu'un tiers aurait intérêt à connaître l'information couverte par le secret (ATF 127 IV 122 consid. 3a/cc p. 130; 126 IV 236 consid. 4d p. 249/250). La levée du secret de fonction dépend d'une pesée des intérêts en présence; dans le cadre du procès pénal, la recherche de la vérité

commande, en général, la levée de ce secret (ATF 123 IV 157 consid. 5 p. 164ss; arrêt GE.2007.0162 du 24 avril 2008, consid. 2, concernant le refus de laisser témoigner une assistante sociale du Service pénitentiaire dans le cadre d'un procès pénal). L'art. 18 al. 1 in fine LInfo rappelle également que l'interdiction de divulgation imposée aux agents de l'Etat de Vaud ne s'étend qu'aux documents et informations qui doivent rester secrets en raison de la loi ou d'un intérêt public ou privé prépondérant. b) La recourante a demandé l'audition de Y. _____ parce que celui-ci avait participé à un groupe de travail (groupe d'étude ou GET) chargé de mener des entretiens auprès de collaborateurs choisis dans le domaine de l'enseignement et de noter ensuite la fonction considérée selon les critères de la méthode définie préalablement. L'autorité intimée s'est opposée à l'audition de Y. _____, suivant en cela le préavis du SJL du 28 septembre 2010. L'autorité intimée relève que les travaux des GET étaient strictement confidentiels et les membres de ces groupes tenus de restituer la documentation qui leur avait été remise. Le besoin de confidentialité résulterait du fait que le but des GET était de procéder à une première évaluation des fonctions, partielle et sans aucune vision d'ensemble du système de classification et de sa cohérence. Les travaux des GET ne correspondaient pas à la classification finalement retenue. De nature préparatoire et intermédiaire, les réflexions des GET ne donneraient qu'une image incomplète et tronquée de la construction de la grille des fonctions. Ces travaux devaient dès lors rester secrets. Il ressort ainsi de la décision attaquée et du préavis du SJL que le seul intérêt invoqué est celui de la collectivité publique à ne pas dévoiler les étapes préparatoires de l'établissement du nouveau système de classification des fonctions (Decfo-Sysrem). c) L'autorité intimée et le SJL n'allèguent pas que la divulgation des travaux du GET compromettrait la marche du service, perturberait l'ordre public ou mettrait en danger le système de classification des fonctions. Le motif du maintien du secret, évoqué dans le préavis du SJL mais non repris à son compte par l'autorité intimée dans la décision attaquée, tient à ce qu'il faudrait éviter que la révélation de l'évaluation effectuée par les GET ne suscite des «expectatives» chez certains collaborateurs. En d'autres termes, le danger serait que des agents de l'Etat, prenant connaissance de l'évaluation des GET quant à la classification de leur fonction, s'en prévalent contre une décision finale moins favorable. L'intérêt public prépondérant qui commanderait de ne pas divulguer cette information n'est pas discernable. Dès lors que, comme l'indique l'autorité intimée, les travaux des GET ne donnent qu'une vue partielle de la situation, ne s'insèrent pas dans une approche globale et ne peuvent prétendre à l'exhaustivité, il est peu probable qu'ils soient de nature à produire l'effet redouté. En particulier, on ne voit pas en quoi les conclusions du GET jetteraient la confusion sur la grille adoptée au terme du processus complexe mis en place. Qu'une ébauche ne ressemble pas nécessairement au tableau final relève de l'ordre des choses. Il n'existe dès lors pas de motifs objectifs de garder cette information secrète. d) Dans la procédure au fond ouverte devant le TRIPAC, la recourante conclut à la réévaluation de la classification de sa fonction. Du point de vue de son droit d'être entendue et de proposer des moyens de preuve de nature à influencer sur la décision, la recourante dispose d'un intérêt manifeste à connaître les tenants et aboutissants de la décision qu'elle conteste. Cela implique pour elle d'avoir accès à l'intégralité du dossier de l'autorité intimée, y compris les pièces relatives aux travaux du GET et à la façon dont il en a été tenu compte – ou pas tenu compte – dans l'évaluation finale. Cet intérêt prime celui contraire, lié à la confidentialité des travaux du GET, invoqué par l'autorité intimée – pour autant que cet intérêt existe. e) La particularité de l'affaire est que l'Etat, en refusant de lever le secret de fonction de Y. _____, restreint l'exercice par la recourante de son droit d'être entendue

dans une procédure où l'Etat est lui-même impliqué comme défendeur. L'égalité des parties s'en trouve ainsi rompue, par le fait d'une partie. Sans entrer dans le procès d'intention que lui fait la recourante à ce propos, il convient d'admettre que l'autorité intimée se trouve dans une situation, qui du point de vue des apparences, est pour le moins embarrassante. La sérénité des débats judiciaires et le respect que doivent inspirer les tribunaux dans une société démocratique imposent également de lever le secret de fonction en l'occurrence. f) Le recours doit être admis sur ce point.

E. 9

Dans une motivation subsidiaire de la décision attaquée, l'autorité intimée fait valoir que le témoignage de Y. _____ serait inutile pour la décision à prendre par le TRIPAC. a) Il ne découle pas du droit d'être entendu un droit inconditionnel et illimité à l'offre de preuves par une partie au procès, notamment pour ce qui concerne l'audition de témoins (ATF 134 I 140 consid. 5.3 p. 148). L'autorité peut renoncer au moyen de preuve offert par une partie, pour autant qu'elle puisse admettre sans arbitraire que ce moyen n'aurait pas changé sa conviction (ATF 134 I 140 consid. 5.3 p. 148; 131 I 153 consid. 3 p. 157; 130 II 425 consid. 2.1 p. 429, et les arrêts cités). b) Il n'est pas exclu d'emblée que l'audition de Y. _____ n'apporte rien aux débats ouverts devant le TRIPAC, parce que le témoin aura à rendre compte de travaux auxquels sa participation a été réduite, que neuf années se seront écoulées dans l'intervalle et que les membres des GET ne détiennent plus la documentation utilisée lors des travaux de ceux-ci. Cela étant, l'appréciation de la force probante d'un moyen de preuve appartient exclusivement au juge, et non aux parties. Or, le Président du TRIPAC, en ordonnant l'audition de Y. _____, a considéré (de manière implicite, mais limpide) que cette mesure était nécessaire pour l'instruction de la cause qu'il dirige. Il n'appartient ni à l'autorité intimée, ni au Tribunal cantonal saisi d'un recours dirigé contre le refus de lever le secret de fonction, de réexaminer la décision du Président du TRIPAC à cet égard.

E. 10

Le recours doit ainsi être admis, et la décision attaquée réformée en ce sens que Y. _____ est autorisé à témoigner devant le TRIPAC, dans la cause concernant la recourante (TD09.*****). Partant, Y. _____ déférera à une nouvelle citation à comparaître devant le TRIPAC comme témoin, lors d'une prochaine audience que fixera cette juridiction, et ne pourra se retrancher derrière le secret de fonction pour refuser de témoigner. Il est statué sans frais; la recourante ayant agi en personne, n'a pas droit à des dépens qu'elle ne réclame pas, au demeurant (art. 49, 52, 55 et 56 LPA-VD).

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