

JUGEMENT

rendu par le

**TRIBUNAL DE PRUD'HOMMES
DE L'ADMINISTRATION CANTONALE**

le 23 octobre 2023

dans la cause

T. _____

c/

ETAT DE VAUD

Suppression de l'augmentation de salaire annuelle (art. 26 al. 4 LPers-VD)

MOTIVATION

Audiences : 27 juin et 23 octobre 2023

Président : M. Marc-Antoine AUBERT, v.-p.

Assesseurs : MM Eric TORIEL et Doru Mihail TRANDAFIR

Greffier : M. Nathan PETERMANN, a.h.

Statuant au complet et à huis clos lors de l'audience du 23 octobre 2023, le Tribunal de prud'hommes de l'Administration cantonale retient ce qui suit :

EN FAIT :

1. a) T._____ (ci-après : le demandeur) a été engagé à l'Etat de Vaud (ci-après : le défendeur) auprès de la Direction générale de la mobilité et des routes (ci-après : DGMR) en qualité d'employé d'entretien le [...] 2012.

b) Le [...] 2012, au terme de la période d'essai, le demandeur a fait l'objet d'un entretien d'évaluation. Ses diverses compétences ont été évaluées par ses supérieurs hiérarchiques de manière générale comme basiques (B) ou conformes aux attentes (C). Il a également été fait état d'une certaine progression qui tendait à se conformer de manière générale aux attentes.

c) Le 9 novembre 2016, un second entretien d'évaluation a eu lieu en présence du demandeur. La plupart de ses compétences ont été considérées comme conformes aux attentes (C) alors que sa capacité d'apprentissage, son esprit d'ouverture et sa flexibilité ainsi que sa créativité ont été considérés comme basiques (B). Seule la confiance en soi du demandeur a été jugée à améliorer (A). Il a également été demandé au demandeur de s'impliquer davantage dans son travail, d'être moins négatif et de gagner davantage confiance en lui.

d) Le 26 février 2020, le demandeur a fait l'objet d'un troisième entretien d'évaluation. Ses prestations se sont dégradées puisque parmi les diverses compétences évaluées, cinq d'entre elles ont été jugées conformes aux attentes (C), quatre basiques (B) et quatre autres à améliorer (A). Il a également été précisé que le demandeur refusait toutes les machines proposées, discutait la manière de faire, avait systématiquement quelque chose à redire, manquait de confiance en lui et était en permanence négatif.

2. a) Le 13 mars 2020, après que le Conseil fédéral a prononcé des mesures de confinement, F._____, chef des centres de [...], a communiqué aux collaborateurs les règles exceptionnelles applicables durant cette période.

Il était ainsi prévu que deux personnes prennent en charge la permanence en journée au centre, alors que deux autres personnes devaient assurer un service de piquet depuis leur domicile durant les nuits ainsi que les week-ends. Les autres collaborateurs, quant à eux, resteraient atteignables en tout temps et se rendraient disponibles pour se rendre au centre dans les trente minutes.

b) Le lendemain, samedi 14 mars 2020, F._____ a tenté de joindre le demandeur par téléphone à plusieurs reprises, sans succès, le téléphone sonnait comme si le portable du demandeur était éteint.

c) Le mardi 17 mars 2020, le demandeur a contacté F._____ pour modifier son piquet du week-end suivant, pour des raisons d'organisation familiale.

d) Le mercredi 18 mars 2020, F._____ a tenté de contacter le demandeur, une nouvelle fois en vain, pour qu'il remplace un collègue accidenté et assure un piquet pour le soir-même. Compte tenu de l'impossibilité d'atteindre le demandeur, une mesure de substitution a dû être mise en place.

e) Le vendredi 20 mars 2020, tous les collaborateurs ont été convoqués pour qu'un laissez-passer leur soit transmis. Le demandeur, n'ayant toujours pas pu être contacté, n'a pas prendre possession de son laissez-passer ce jour-là.

f) Le 25 mars 2020, F._____ a reçu le demandeur pour un entretien afin de lui rappeler les règles applicables durant cette période de confinement et d'entendre ses explications sur les difficultés rencontrées pour le contacter. Le demandeur a été informé qu'une procédure

d'avertissement serait ouverte et que, en principe, il ne bénéficierait pas de l'augmentation annuelle de salaire en 2021.

Le demandeur a expliqué, lors de cet entretien, n'avoir reçu ni message, ni appel entre le 14 et le 20 mars 2020. Il a fait deux hypothèses, à savoir que F._____ ne l'aurait pas appelé ou que son téléphone aurait souffert d'un problème technique.

3. a) Par courrier du 5 juin 2020, le défendeur a signalé au demandeur son intention d'ouvrir une procédure d'avertissement à son encontre, avant de l'entendre lors d'un entretien en date du 14 juillet 2020.

Lors de cet entretien, le demandeur a expliqué ne pas avoir reçu les divers appels téléphoniques et messages de F._____ et soutenu qu'aucun appel en absence ne figurait sur son téléphone portable. Il a supposé une défectuosité de son téléphone portable qu'il a changé ultérieurement. Concernant son activité au sein de la DGMR, il a fait part de son insatisfaction notamment en raison du manque de sécurité des collaborateurs, d'une répartition inégale des tâches moins intéressantes et d'une organisation du travail inadéquate.

Après avoir entendu les explications du demandeur et expliqué les motifs de l'entretien, le défendeur a averti le demandeur et formalisé sa décision par un courrier daté du 30 juillet 2020 et remis en mains propres du demandeur en date du 28 août 2020. Outre un compte-rendu de divers éléments discutés et soulevés par le demandeur dans le cadre de l'entretien du 14 juillet 2020, la décision avait la teneur suivante :

« En lien avec l'insatisfaction que vous avez énoncée lors de notre entretien, nous tenons à répéter, respectivement souligner que :

- nous ne pouvons cautionner un propos qui serait manifestement erroné selon lequel la sécurité des collaborateur-trice-s ne serait pas au centre des préoccupations de la DGMR ;*
- la planification et la répartition des tâches sont considérées ; à ce sujet, nous attendons de chaque employé-e d'entretien des routes*

nationales qu'il puisse accomplir l'ensemble des tâches liées à sa fonction et utilise les diverse machines et engins nécessaires, sachant en outre que nous portons une attention constante à la mécanisation ;

- *la responsabilité individuelle étant de mise, chacun-e, dans une approche positive et quelle que soit sa fonction, se doit d'agir et de s'impliquer personnellement pour créer un environnement de travail et des conditions de collaboration favorables.*

Vous avez été et demeurez invité à prendre note des indications ci-dessus et à agir en conséquence.

De plus, il a été procédé à toutes investigations adéquates quant aux éléments d'ordre organisationnel formulés par vos soins.

Or, aujourd'hui, après vérification, force est pour nous de constater que vos propos quant à l'arrachage des plantes envahissantes ou l'utilisation d'un robot lors de la disponibilité du métrac ne sont pas conformes à la réalité. »

Au-delà de ce contexte, le défendeur a rappelé dans sa décision les difficultés qu'avait rencontré F. _____ pour le contacter entre le 14 et 20 mars 2020 et que cela avait nécessité la mise en place de mesures de substitution. Les explications du demandeur n'ont pas été de nature à modifier l'appréciation de la situation par le défendeur qui a considéré qu'un tel manquement au devoir de collaboration, à plusieurs reprises et sur la durée, n'était pas acceptable et nécessitait qu'un avertissement formel soit prononcé.

L'avertissement n'a pas été contesté par le demandeur.

b) Par courrier du 7 décembre 2020, le défendeur a notifié au demandeur une seconde décision portant sur l'augmentation annuelle de salaire. Hormis les voies de droit, la décision avait le contenu suivant :

« Pour faire suite à votre entretien avec votre hiérarchie, nous vous confirmons notre décision, en application de l'art. 26 alinéa 4 LPers, de ne pas vous allouer d'augmentation annuelle de salaire au 1^{er} janvier 2021.

Cette décision, conforme à la pratique usuelle à la DGMR, est motivée comme suit : en 2020, nous avons prononcé à votre encontre un avertissement pour les raisons qui y sont développées. Les dispositions prévues aux articles 50 LPers et 124 RLPers n'ont pas été respectées. »

4. a) Le 22 février 2021, le demandeur a saisi le tribunal de céans par une requête de conciliation en prenant les conclusions suivantes :

*« I. La requête de T. _____ est admise.
II. En conséquent, la décision de la Direction Générale de la Mobilité et des Routes (DGMR) de l'État de Vaud du 7 décembre 2020 est réformée, subsidiairement annulée, l'augmentation annuelle de salaire au 1^{er} janvier 2021 étant allouée au recourant. »*

Une audience de conciliation s'est tenue sans aboutir à un accord. Une autorisation de procéder a été délivrée au demandeur le 6 février 2023.

b) Par demande déposée le 20 février 2023, le demandeur a pris devant le tribunal de céans les conclusions suivantes :

*« I. La demande de T. _____ est admise.
II. En conséquent, la décision de la Direction Générale de la Mobilité et des Routes (DGMR) de l'État de Vaud du 7 décembre 2020 est réformée, subsidiairement annulée, l'augmentation annuelle de salaire au 1^{er} janvier 2021 étant allouée à T. _____. »*

c) Dans sa réponse datée du 31 mars 2023, le défendeur a conclu au rejet des conclusions prises par le demandeur.

d) Dans sa réplique du 17 avril 2023, le demandeur a persisté dans ses conclusions.

e) Par courrier du 30 juin 2023, le défendeur a produit diverses pièces permettant de chiffrer le montant total non perçu par le demandeur en raison du blocage de son salaire et, par là même, d'arrêter la valeur litigieuse.

5. a) Le Tribunal a tenu une audience d'instruction le 27 juin 2023 et a procédé à l'interrogatoire des parties, ainsi que du témoin F._____, dont les déclarations ont été reprises *supra*. Les dépositions des parties peuvent, quant à elles, être résumées comme suit :

aa) Lors de son audition, le demandeur a confirmé ne pas avoir reçu d'appel téléphonique de F._____ durant la période litigieuse, quand bien même son téléphone portable était chargé et allumé, même la nuit. A la suite de ces événements et en raison de cette problématique, le demandeur a expliqué avoir changé de téléphone portable en conservant le même numéro. Pour le surplus, il a contesté la teneur des entretiens d'évaluation en raison du fait que les formulaires étaient remplis avant l'entretien qui était mené, de surcroît, par des responsables pas toujours présents sur le terrain avec les collaborateurs.

bb) R._____, responsable des Ressources humaines au sein de la DGMR, a été entendu en qualité de représentant du défendeur. Il a expliqué le déroulement de la procédure interne relative aux mesures prévues à l'art. 26 LPers-VD et ayant mené à la décision litigieuse. Dans le cadre de cette procédure, un dossier du collaborateur est constitué dans un premier temps par le service dudit collaborateur, avant d'être transmis dans un deuxième temps au service du personnel par voie de messagerie interne avec une proposition de mesure. Le service du personnel examine alors le dossier, puis le renvoie avec une validation de la mesure, une proposition de modification ou un refus de mesures pour que le service du collaborateur rende lui-même la décision dans un troisième temps. Chaque dossier fait l'objet d'une analyse et d'une attention particulière.

Les manquements sont ensuite pondérés selon leur gravité pour déterminer s'il y a lieu d'appliquer une sanction financière ou non.

Concernant le document « ad hoc » dont il est fait mention à l'art. 43 RLPers-VD, le témoin R._____ a précisé qu'il s'agissait certainement du fichier Excel adressé au service du personnel, dans lequel figurait l'argumentaire en faveur de la mesure. Le prénommé a en outre confirmé que le demandeur n'avait pas eu l'occasion de se prononcer sur la mesure en question puisqu'il s'agit d'une procédure interne à l'administration.

b) Le Tribunal a tenu une audience de délibérations, à huis clos, le 23 octobre 2023 et a notifié le dispositif aux parties le 25 octobre. Le demandeur a sollicité la motivation du jugement en temps utile.

EN DROIT :

I. a) Aux termes de l'art. 14 de la Loi sur le personnel de l'État de Vaud du 12 novembre 2001 (ci-après : LPers-VD, RSV 172.31) en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2003, le Tribunal de prud'hommes de l'Administration cantonale connaît, à l'exclusion de toute autre juridiction, de toute contestation relative à l'application de cette loi et de la Loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes du 24 mars 1995 (LEg, RS 151.1) dans les rapports de travail entre l'État de Vaud et ses employés.

En l'espèce, le demandeur est lié par un contrat de travail avec l'État de Vaud, défendeur. Il ne fait aucun doute que les relations de travail qui lient les parties sont soumises à l'application de la LPers-VD. La compétence du TRIPAC est donc donnée pour examiner les conclusions de la demande.

b) L'art. 16 al. 1 LPers-VD précise que la procédure est régie par les articles 103 et suivants du Code de droit privé judiciaire vaudois du 12 janvier 2010 (CDPJ ; BLV 211.02), lequel Code prévoit, à son art. 104, l'application supplétive du Code de procédure civile suisse du

19 décembre 2008 (CPC ; RS 272). L'art. 16 al. 3 LPers-VD dispose que les actions devant le TRIPAC se prescrivent par un an lorsqu'elles tendent exclusivement à des conclusions pécuniaires et par soixante jours dans les autres causes. La prescription court dès l'exigibilité de la créance ou dès la communication de la décision contestée.

En l'espèce, l'action a été ouverte par une requête de conciliation du 22 février 2021, soit moins d'une année après la décision litigieuse du 7 décembre 2020. Après l'échec de la conciliation, la demande au fond du 20 février 2023 a en outre été déposée dans le délai de trois mois suivant l'autorisation de procéder délivrée le 6 février 2023 (art. 209 CPC). Les conclusions du demandeur sont ainsi recevables.

II. Aux termes de l'art. 26 al. 4 LPers-VD, si les prestations du collaborateur sont insuffisantes, l'autorité d'engagement peut bloquer le salaire, au maximum deux fois consécutivement, sous réserve de cas de transfert ou de résiliation.

Le demandeur conteste le blocage de son salaire pour l'année 2021. Il se fonde premièrement sur des motifs formels, en faisant valoir que la décision du 7 décembre aurait été rendue sans qu'il n'ait été entendu préalablement. Dans un deuxième temps, le demandeur se fonde sur des critères matériels et soutient que la décision litigieuse violerait le principe de la légalité compte tenu du fait que l'art. 26 al. 4 LPers-VD concerne uniquement des blocages et non pas des refus d'augmentation du salaire. Le demandeur soutient également qu'une telle décision ne serait justifiée qu'en cas de prestations insuffisantes et répétées d'un collaborateur, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce. Finalement, le demandeur fait valoir qu'une décision de blocage au sens de l'art. 26 al. 4 LPers-VD constituerait une double peine avec l'avertissement dont il a fait l'objet.

III. a) Dans un grief formel qu'il convient d'examiner en premier lieu, le demandeur invoque une violation de son droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. (RS 101) en raison du fait qu'il n'a été convoqué à

aucune séance ou entretien dans le cadre de la procédure ayant mené au blocage de son salaire. De plus, aucun document *ad hoc*, comme cela est exigé à l'art 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 surcroit, 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 s'agit, 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 :