



REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Taraneh Aminian – Article 61 de la Loi sur le Personnel de l'Etat de Vaud pose problème.

Rappel de l'interpellation

*En droit suisse, l'employeur et l'employé peuvent en tout temps rompre le contrat de travail immédiatement pour de justes motifs (Articles 337, 337b et 337c du Code des obligations). Précisons que **la résiliation immédiate du contrat de travail revêt une situation exceptionnelle où on ne peut attendre la continuation des rapports de travail, car les rapports de confiance sont irrémédiablement rompus**. La jurisprudence admet de manière restrictive la résiliation immédiate du contrat de travail. Seul pourrait le justifier, un manquement particulièrement grave du travailleur ou de l'employeur, ainsi que la récidive de manquements de même ordre, précédés d'un ou plusieurs avertissements. La perte du rapport de confiance, fondement du contrat de travail, est déterminée par les faits invoqués. Mais une altération subjective de la relation de confiance n'est pas suffisante en soi, encore faut-il qu'objectivement, la continuation des rapports de travail jusqu'à l'échéance du contrat ne puisse pas être attendue de la partie qui donne le congé.*

Actuellement, l'article 61 de la Loi sur le Personnel de l'Etat de Vaud (LPers) autorise la résiliation immédiate du contrat de travail pour de justes motifs. Le texte précise que « L'autorité d'engagement ou le collaborateur peut résilier immédiatement le contrat en tout temps pour de justes motifs. Sont notamment considérées comme telles, toutes les circonstances qui, selon les règles de la bonne foi, ne permettent pas d'exiger de celui qui a donné le congé la continuation des rapports de travail ».

Avec les litiges récents et plus anciens opposant l'Etat et son personnel, lesquels ont été dénoncés par les syndicats, se pose la question de l'application injustifiée par l'employeur de l'article 61 de la LPers qui, en résiliant le contrat de travail avec effet immédiat, peut exclure une réparation à hauteur du dommage causé. Une telle procédure est en effet appliquée quand bien même elle devrait être reconnue injustifiée par un tribunal.

La résiliation immédiate du contrat de travail pour de justes motifs est fondée, dans la plupart des cas, sur la simple conviction de l'employeur d'une rupture des liens de confiance ; elle ouvre ainsi la voie à l'injustice et à la partialité tout en faisant payer un lourd tribut à chaque employé-e qui se retrouve soudain sans emploi, sans salaire et sans possibilité de réintégration.

Au regard de la Constitution fédérale, « toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'Etat sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi ». Il est de notre devoir de bannir toute forme d'arbitraire, d'autoritarisme et de menaces à l'égard du personnel de l'Etat de Vaud.

Je pose au Conseil d'Etat les questions suivantes :

- Combien y a-t-il eu de licenciements ordinaires au sein du personnel de l'Etat de Vaud depuis le début de cette législature ?*
- Combien y a-t-il eu de licenciements avec effet immédiat au sein du personnel de l'Etat de Vaud depuis le début de cette législature ?*
- Quelle motivation le Conseil d'Etat a-t-il à maintenir l'article 61 de la LPers sachant que la protection des salarié-e-s n'est pas pleinement garantie ?*
- Le Conseil d'Etat envisage-t-il la révision de l'article 61 de la LPers dans le sens d'une plus grande protection des salarié-e-s ?*
- Quelles mesures le Conseil d'Etat entend-il prendre de sorte à permettre la réintégration du personnel victime d'un licenciement avec effet immédiat ultérieurement reconnu abusif, infondé ou injustifié ?*

Réponse du Conseil d'Etat

En préambule il convient de rappeler le régime juridique auquel est soumise la résiliation du contrat de travail du personnel de l'Administration cantonale vaudoise.

La loi sur le personnel de l'Etat de Vaud du 12 novembre 2001 (ci-après : LPers), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003, a introduit deux formes de résiliation du contrat par l'employeur : la résiliation ordinaire (art. 59 et 60 LPers) et la résiliation immédiate pour justes motifs (art. 61 LPers). S'agissant de la résiliation ordinaire, l'employeur ne peut mettre un terme au contrat que pour un des trois motifs prévus par la loi que sont la violation des devoirs légaux ou contractuels, l'inaptitude avérée et la disparition durable des conditions d'engagement fixées dans un texte normatif ou dans le contrat de travail (art. 59 al. 3 LPers). En outre, la loi exige qu'un avertissement écrit ait été notifié préalablement à la résiliation.

L'employeur peut cependant résilier immédiatement le contrat en tout temps pour de justes motifs. Sont notamment considérées comme tels, toutes les circonstances qui, selon les règles de la bonne foi, ne permettent pas d'exiger de celui qui a donné le congé la continuation des rapports de travail (art. 61 al. 2, 2^{me} phrase, LPers). La notion de justes motifs de l'art. 61 LPers est identique à celle de l'art. 337 du Code des obligations de sorte que l'employeur peut se référer à l'abondante jurisprudence rendue par le Tribunal fédéral en la matière. Le rapport de confiance est essentiel à toute relation de travail de sorte que l'employeur public doit, à l'instar de tout employeur, pouvoir mettre un terme immédiat au contrat lorsque des violations graves ou répétées des obligations légales ou contractuelles sont avérées. L'Administration cantonale vaudoise ne fait pas figure d'exception en la matière puisque la plupart des administrations publiques se sont dotées de dispositions permettant de mettre un terme au contrat avec effet immédiat.

Il importe de relever que la résiliation immédiate est une mesure exceptionnelle qui n'est admise que de manière restrictive par les tribunaux. Seul un manquement particulièrement grave du travailleur permet en effet son licenciement immédiat ; lorsqu'il est moins grave, le manquement ne peut entraîner une résiliation immédiate que s'il a été répété malgré un avertissement (ATF 142 III 579). Ce qui est déterminant, c'est que les faits invoqués à l'appui du congé immédiat aient entraîné la perte du rapport de confiance qui constitue le fondement du contrat de travail (ATF 130 III 28).

Pour déterminer si un comportement atteint la gravité nécessaire, il y a lieu de prendre en considération les circonstances du cas concret (ATF 142 III 579), de sorte que ce n'est pas à la légère et sans avoir procédé à une pesée des intérêts qu'une autorité d'engagement décide de résilier un contrat avec effet immédiat. Elle n'agit pas sur la base d'une simple conviction, mais au terme d'une analyse complète de la situation et dans le respect du principe de proportionnalité. L'employeur est en effet pleinement conscient de la situation difficile dans laquelle une telle décision placera le collaborateur de sorte que ce n'est qu'en présence de faits particulièrement graves qu'il procédera à un licenciement immédiat. Les services soumettent généralement ces situations à l'appréciation du Service du personnel ou de la Direction des affaires juridiques de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes, qui veillent à ce que l'art. 61 LPers soit appliqué conformément aux principes jurisprudentiels mentionnés plus haut.

Réponse aux questions

Combien y a-t-il eu de licenciements ordinaires au sein du personnel de l'Etat de Vaud depuis le début de cette législature ?

Du 1^{er} juillet 2017 au 31 juillet 2020, 20 licenciements ordinaires ont été prononcés au sein de l'Administration cantonale et 36 au sein du CHUV.

Combien y a-t-il eu de licenciements avec effet immédiat au sein du personnel de l'Etat de Vaud depuis le début de cette législature ?

Du 1^{er} juillet 2017 au 31 juillet 2020, 39 licenciements immédiats ont été prononcés au sein de l'Administration cantonale et 33 au sein du CHUV. Il sied de préciser que les licenciements immédiats représentent 0,4% de l'ensemble des départs.

Quelle motivation le Conseil d'Etat a-t-il à maintenir l'article 61 de la LPers sachant que la protection des salarié-e-s n'est pas pleinement garantie ?

Lorsque les faits sont d'une gravité telle que le rapport de confiance est irrémédiablement rompu, l'employeur public doit, comme tout employeur, pouvoir mettre un terme au contrat sans délai. Il en va en effet du bon fonctionnement de l'Administration cantonale vaudoise et de son image. Il n'est pas concevable en effet qu'un collaborateur qui a gravement violé ses obligations, par exemple en commettant une infraction pénale au préjudice de l'Etat, puisse poursuivre son activité. Priver l'employeur de la possibilité de mettre un terme au contrat avec effet immédiat l'obligerait à ouvrir une procédure d'avertissement avant de pouvoir prononcer un licenciement ordinaire. Compte tenu du fait que l'avertissement peut être contesté en justice, une telle procédure est susceptible de durer plusieurs années.

Le Conseil d'Etat ne partage pas l'avis de l'interpellante lorsqu'elle indique que la protection des salariés n'est pas pleinement garantie en cas de licenciement immédiat. La procédure de licenciement immédiat garantit en effet au collaborateur concerné le droit d'être entendu sur les faits reprochés avant qu'une décision ne soit prise à son endroit, ainsi que le droit de se faire assister d'un mandataire professionnel ou d'un représentant syndical durant toute la procédure. Le Conseil d'Etat est particulièrement sensible au respect de ces droits.

Le Conseil d'Etat envisage-t-il la révision de l'article 61 de la LPers dans le sens d'une plus grande protection des salarié-e-s ?

La pratique a démontré que les services font preuve de retenue dans l'application de l'art. 61 LPers en ne procédant à des licenciements immédiats que lors de violations graves ou répétées des devoirs de service, de sorte que le Conseil d'Etat n'envisage pas de réviser cette disposition.

La révision de l'art. 61 LPers ne saurait par ailleurs être envisagée de manière isolée, dès lors que le licenciement immédiat fait partie d'un dispositif cohérent. Il existe en effet une gradation dans les mesures que l'employeur peut prendre à l'égard de collaborateurs qui ne satisfont pas à leurs obligations et le licenciement immédiat constitue l'ultima ratio. Si on allait dans le sens d'une révision de l'art. 61 LPers, c'est l'ensemble du dispositif de fin des rapports de travail qui devrait être révisé, y compris la procédure d'avertissement qui s'avère particulièrement astreignante.

Quelles mesures le Conseil d'Etat entend-il prendre de sorte à permettre la réintégration du personnel victime d'un licenciement avec effet immédiat ultérieurement reconnu abusif, infondé ou injustifié ?

La jurisprudence a confirmé que la loi sur le personnel ne conférait pas de droit à une réintégration en cas de licenciement immédiat reconnu abusif ou infondé. Dans ce cas, l'employeur pourra être condamné à verser une indemnité qui prendra en compte le nombre d'années de service du collaborateur, dont le maximum correspond à 12 mois de salaire. Pratiquement, il est difficilement concevable qu'au terme d'une procédure judiciaire souvent longue et éprouvante, le collaborateur réintègre son poste. Quand bien même une instance judiciaire aurait constaté le caractère infondé du licenciement, les rapports de confiance sont rompus et les conditions nécessaires à la poursuite d'une collaboration fructueuse ne seraient de toute évidence plus réunies.

Pour ces motifs, le Conseil d'Etat considère que le versement d'une indemnité constitue la mesure adéquate en cas de licenciement immédiat infondé et il n'est pas favorable à l'introduction d'autres modalités.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 septembre 2020.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean