

COUR D'APPEL CIVILE

Arrêt du 14 juillet 2025

Composition : Mme CRITTIN DAYEN, présidente
Mmes Courbat et Cherpillod, juges
Greffière : Mme Clerc

**Art. 18a LPol ; art. 104 CDPJ ; art. 317 CPC ; art. 5 al. 2, 9, 29 al. 2
et 36 Cst.**

Statuant sur l'appel interjeté par **S.**_____, demandeur, à [...],
contre le jugement rendu le 18 juin 2024 par le Tribunal de Prud'hommes
de l'administration cantonale dans la cause divisant l'appelant d'avec
l'**ETAT DE VAUD**, représenté par la Police cantonale vaudoise, intimé, à
[...], la Cour d'appel civile du Tribunal cantonal considère :

En fait :

A. Par jugement du 18 juin 2024, dont la motivation a été adressée aux parties le 27 septembre 2024, le Tribunal de Prud'hommes de l'administration cantonale (ci-après : le TRIPAC) a rejeté les conclusions prises par S._____ dans sa demande du 23 août 2023 (I), a rendu la décision sans frais (II), n'a pas accordé de dépens (III) et a rejeté toutes autres ou plus amples conclusions (IV).

En substance, saisi d'une demande en annulation d'une décision de suspension préventive, le TRIPAC a considéré que, formellement, le droit d'être entendu de S._____ n'avait pas été violé car il avait été en mesure de se déterminer par écrit le 9 juin 2023 et que, même à considérer que cela fût le cas, il avait eu l'occasion de faire valoir ses moyens dans le cadre de la procédure devant une autorité disposant d'un plein pouvoir de cognition. Il a retenu, sur le fond, que S._____ avait fait l'objet d'une condamnation, par ordonnance pénale du 15 décembre 2022, pour violation du secret de fonction et abus d'autorité pour avoir consulté l'outil informatique « [...] » à des fins privées et avoir communiqué à A.Z._____ les informations recueillies au sujet d'B.Z._____. Le TRIPAC a relevé que l'ordonnance pénale avait été transmise à l'employeur en date du 11 janvier 2023 et que ce n'est qu'à ce moment qu'il avait eu connaissance des éléments justifiant le prononcé d'une mesure contre son employé. Il a considéré que le fait d'utiliser sa fonction professionnelle à des fins privées constituait un comportement de nature à ébranler très sérieusement la confiance de l'employeur et que la décision de suspension, adressée à S._____ le 30 janvier 2023, était proportionnelle à la faute commise et prise en temps utile.

B. a) Par acte du 30 octobre 2024, S._____ (ci-après : l'appelant) a interjeté appel contre ce jugement en concluant, avec suite de frais, principalement à ce que la décision de suspension préventive du 30 janvier 2023 soit annulée et qu'il soit réintégré au sein de l'Etat de

Vaud (ci-après : l'intimé) en qualité de policier opérateur à la même fonction avec effet immédiat et, subsidiairement, à ce que la décision de suspension préventive soit suspendue jusqu'à droit connu sur l'issue définitive et exécutoire de la procédure pénale instruite sous référence [...].

b) Par réponse du 20 janvier 2025, l'intimé a conclu, avec suite de frais, au rejet de l'appel.

c) Par courrier du 3 février 2025, l'appelant a déposé des déterminations spontanées sur la réponse.

C. La Cour d'appel civile retient les faits pertinents suivants, sur la base du jugement complété par les pièces du dossier :

1. **a)** L'appelant a été engagé le 1^{er} mai 2006 par l'intimé en qualité de [...] auprès de la Police cantonale vaudoise.

b) Depuis le 1^{er} janvier 2018, il a rejoint le Centre d'engagement et de transmission en qualité de policier [...], toujours auprès de la Police cantonale vaudoise.

2. **a)** Par jugement du 9 décembre 2019, le Tribunal de police de l'arrondissement de [...] a reconnu l'appelant coupable d'abus d'autorité au sens de l'art. 312 CP (code pénal suisse du 21 décembre 1937 ; RS 311.0) et l'a condamné à une peine pécuniaire de cinq jours-amende, à quarante francs le jour-amende, avec sursis pendant deux ans.

b) Par décision du 29 mai 2020, à la suite de la condamnation pénale de l'appelant, la conseillère d'État a prononcé un avertissement à son encontre avec menace de résiliation du contrat en application des art. 59 LPers-VD (Loi sur le personnel de l'Etat de Vaud du 12 novembre

2001 ; BLV 172.31) et 135 à 137 RLPers-VD (règlement d'application de la loi du 12 novembre 2001 sur le personnel de l'Etat de Vaud ; BLV 172.31.1).

c) Le 29 avril 2021, après l'échec de la procédure de conciliation, l'appelant a saisi le TRIPAC d'une demande en concluant, avec suite de frais, principalement à l'annulation de la décision du 29 mai 2020 et subsidiairement à son annulation et à ce qu'une simple mise en garde soit prononcée à son encontre.

d) Par jugement du 9 juin 2022, le TRIPAC a rejeté les conclusions prises par l'appelant au pied de sa demande.

e) Par arrêt du 29 mars 2023, la Chambre des recours civile du Tribunal cantonal a rejeté le recours de l'appelant et confirmé le jugement du 9 juin 2022.

3. a) Le 13 février 2021, l'appelant a adressé le courriel suivant à A.Z. _____ :

« [...] (*sic*),

Selon ta demande, je te confirme l'appel que je t'avais passé après la fermeture des discothèques.

En effet, comme je te l'avais dit ce soir-là, j'avais reçu un appel de l'un de vos voisins indiquant qu'B.Z. _____ mixait à la maison et que la musique était forte et l'importunait.

Ne parvenant pas à joindre B.Z. _____, je t'avais appelée et tu m'avais dit que tu allais faire le nécessaire pour qu'il baisse le volume.

Je n'ai jamais reçu d'autre appel lorsque je travaillais concernant du tapage dans votre maison à [...].

Je précise que nous réglons fréquemment des cas de nuisances sonores ou de véhicules au stationnement gênant, lorsque nous avons des numéros de téléphone dans nos bases de données, en joignant les gens ainsi, afin d'éviter le déplacement de patrouilles.

Dans l'attente de te revoir prochainement, je te transmets, A.Z. _____ (*sic*), mes meilleures salutations.

S. _____ [...] [...] »

b) Le 28 mars 2021, B.Z. _____ a adressé un courriel à la Conseillère d'Etat pour lui indiquer qu'il estimait que l'appelant avait porté atteinte à ses intérêts privés en ayant transmis à son épouse A.Z. _____ des informations obtenues par le biais de son activité professionnelle que celle-ci avait utilisées dans le cadre de leur procédure de séparation.

c) Le 4 avril 2021, invité à se déterminer sur cette plainte, l'appelant a refusé de se prononcer et a remis en cause l'authenticité du courriel produit par A.Z. _____ dans sa procédure civile.

d) Le 23 avril 2021, l'ancien commandant de la Police cantonale, U. _____, a adressé un courrier à l'appelant dont la teneur est la suivante :

« Je me réfère aux doléances formulées par M. B.Z. _____ à Mme la Cheffe du département de l'environnement et de la sécurité (DES), pour lesquelles je vous ai demandé une détermination que vous m'avez fait parvenir en date du 4 avril 2021.

Les arguments contenus dans votre note ne me satisfont pas en l'état, ne me permettant pas de me faire une idée suffisamment précise sur cette affaire.

Pour ces motifs, j'ai décidé de confier au [...] [...] conformément à la DPJ 28 et en particulier à son point 5.1, la tâche de conduire une enquête préliminaire en phase d'investigations policières sur les faits qui ont amené M.B.Z. _____ à se plaindre.

[...]

Je me réserve par ailleurs la possibilité d'ouvrir formellement une procédure disciplinaire à votre encontre, comme indiqué dans la DPJ, selon ce qui ressortira de votre audition. »

e) Le 2 juin 2021, la Direction des systèmes d'information a adressé le rapport d'information requis (ci-après : le rapport de la DGNSI) à [...], Chef de la Division d'appui aux applications polices (DAAP) et [...],

Chef de la Direction générale du numérique et des systèmes d'information (DGNSI).

Il en ressort notamment ce qui suit :

« [...]

Il n'est pas possible de déterminer si, pour les activités trouvées, il s'agissait bien de M. S. _____ qui utilisait son compte [...]. En cas, par exemple, de partage ou de vol d'identifiants, une autre personne aurait pu s'authentifier via les identifiants de M. S. _____ ([...]) et ainsi usurper son identité.

[...]. »

f) Le 8 octobre 2021, le [...] T. _____ de la Police de sûreté a déposé son rapport d'investigation (ci-après : le rapport de la police de sûreté), également fondé sur les éléments recueillis par la DGNSI, à l'attention du Ministère public central et du détachement d'investigations spéciales policières (ci-après : DIVAS). Il en ressort notamment ce qui suit :

« [...]

Interpellé par sa hiérarchie, le [...] S. _____ se déterminait à l'intention (*sic*) de Madame la Conseillère d'Etat [...] (*sic*) en date du 4 avril 2021. Cet écrit est remis en annexe.

Dans celle-ci, il refuse de se déterminer sur une pièce qui n'est selon lui pas authentique, puisqu'elle aurait pu être modifiée dans l'entier de son contenu lors du transfert du message en question. De plus, puisque les faits reprochés pourraient conduire à une procédure disciplinaire, il dit ne pas pouvoir se déterminer sur un élément qui ne peut être authentifié. Le [...] S. _____ dit également ne pas garder souvenir d'avoir envoyé un courriel à Madame A.Z. _____.

[...]

Des éléments recueillis, il ressort que :

- L'impression d'un courriel issu le 13 février 2021 à 21:07 de l'adresse électronique privée du [...] S. _____ (*sic*) à l'intention (*sic*) de Madame A.Z. _____ est apparu dans une procédure civile ;
- Son contenu contient des éléments qui pourraient avoir été obtenus durant l'activité professionnelle du [...] S. _____ ;
- [...] ;

- Le 4 avril, le [...] S. _____ n'a pas souhaité se déterminer sur ces faits, l'authenticité du message ne pouvant être attestée, selon lui.

En l'état, il nous paraît opportun, au vu des informations collectées, de dénoncer ce cas au Ministère public afin que ce dernier puisse se déterminer sur une ouverture d'enquête judiciaire pour violation du secret de fonction (art. 320 CP) ou autres.

[...]. »

g) Le rapport de la police de sûreté a été transmis au Ministère public central le 27 octobre 2021.

Le 12 novembre 2021, le Ministère public central a décidé de l'ouverture d'une instruction pénale contre l'appelant.

h) Le 9 février 2022, l'appelant a été auditionné par le Ministère public central.

i) Par ordonnance pénale du 15 décembre 2022, le Ministère public central a constaté que l'appelant s'était rendu coupable d'abus d'autorité et de violation du secret de fonction, a révoqué le sursis qui lui avait été accordé le 9 décembre 2019 par le Tribunal de police de l'arrondissement de [...] et l'a condamné à une peine pécuniaire d'ensemble de trente jours, à septante francs le jour-amende et a mis les frais à sa charge.

L'ordonnance pénale précise ce qui suit :

« Communication pour Information (*sic*), une fois le délai d'opposition échu :

Procureur général, pour transmission éventuelle à l'autorité disciplinaire concernée, en application de l'article 75 alinéa 4 CPP »

j) Par jugement du 6 avril 2023, le Tribunal de police de l'arrondissement de Lausanne, statuant sur l'opposition formée par l'appelant à l'encontre de l'ordonnance pénale, a libéré celui-ci de tous les chefs d'inculpation.

k) Par arrêt du 5 octobre 2023, la Cour d'appel pénale du Tribunal cantonal, statuant à la suite de l'appel formé par le Ministère public à l'encontre du jugement du 6 avril 2023, a admis l'appel et modifié le dispositif dudit jugement en ce sens que l'appelant a été reconnu coupable de violation du secret de fonction et d'abus d'autorité et que le sursis qui lui avait été accordé le 9 décembre 2019 a été révoqué.

l) Le 5 janvier 2024, l'appelant a déposé un recours en matière pénale auprès du Tribunal fédéral contre ce jugement. La cause n'a pas encore été tranchée.

4. a) Le 11 janvier 2023, le conseil de l'appelant a adressé à [...], commandante de la Police cantonale (ci-après : la commandante de la Police cantonale), une copie de l'ordonnance pénale rendue le 15 décembre 2022.

b) Le 30 janvier 2023, le Chef du département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité (ci-après : le Chef du département) a signifié à l'appelant une décision de suspension préventive (ci-après : la décision litigieuse) dont il ressort notamment ce qui suit :

« [...]

La commandante de la Police cantonale a porté à ma connaissance l'ordonnance pénale rendue le 15 décembre 2022 par le Ministère public central, division affaires spéciales, qui lui a été transmise par votre avocat, Maître Ludovic TIRELLI. Elle m'a également fait part de votre opposition à cette ordonnance.

Bien que dans ce cadre, le principe de la présomption d'innocence demeure, les éléments figurant dans cette ordonnance m'apparaissent, en l'état, contraires au comportement attendu d'un policier et au respect des règles.

Ainsi, dans l'attente du droit connu dans cette affaire pénale et sur proposition de Madame la commandante, [...], j'ai décidé de prononcer votre suspension préventive suivant l'article 18a de la Loi sur la police cantonale du 17 novembre 1975. Cette mesure entre en force de façon immédiate dès notification de la présente. Cette suspension est justifiée par la rupture du lien de confiance entre vous et votre hiérarchie en lien avec votre violation du secret de fonction, ainsi que par la révocation du sursis accordé par le tribunal

de police dans son jugement du 9 décembre 2019, rendu dans le cadre de la précédente affaire d'abus d'autorité.

Dans l'intervalle, votre salaire est maintenu.

[...]

[...] une décision formelle de ma part quant à la poursuite des rapports de travail n'est envisageable qu'une fois le jugement du Tribunal de police sera rendu (*sic*).

[...]. »

c) Le 9 juin 2023, l'appelant a requis auprès du Chef du département sa réintégration immédiate.

d) Le 22 juin 2023, le Chef du département a confirmé à l'appelant le maintien de la décision du 30 janvier 2023.

5. a) Le 23 août 2023, l'appelant a déposé une demande auprès du TRIPAC en concluant, avec suite de frais, principalement à l'annulation de la décision litigieuse et à sa réintégration immédiate en qualité de policier opérateur à la même fonction et, subsidiairement, à la suspension de la décision litigieuse jusqu'à droit connu sur l'issue définitive et exécutoire de l'affaire pénale et à sa réintégration immédiate en qualité de policier opérateur à la même fonction.

b) Le 15 novembre 2023, l'intimé a déposé une réponse en concluant, avec suite de frais, au rejet de la demande.

c) Par courrier du 27 octobre 2023, l'appelant a complété sa demande et a persisté dans ses conclusions.

Il a également requis l'audition de témoins, dont [...], et la production de son dossier personnel en mains de la commandante de la Police cantonale.

d) Le 1^{er} février 2024, l'intimé s'est déterminé sur l'écriture complémentaire de l'appelant et a persisté dans ses conclusions.

e) Le 21 février 2024, l'intimé a informé le TRIPAC que certaines pièces dont la production avait été requise n'étaient plus disponibles.

f) Le 13 mars 2024, l'appelant a complété sa demande compte tenu des informations transmises le 21 février 2024 et a persisté dans ses conclusions.

g) Le 27 mai 2024, une audience de jugement s'est tenue en présence des parties et du conseil de l'appelant.

U._____ a été entendu en qualité de témoin. Il a notamment déclaré ce qui suit :

« [...]

Les enquêtes pénales menées par la Brigade de sûreté [*Police de sûreté*] ne sont pas portées à la connaissance du Commandant de la Police cantonale. Vous me parlez en effet du [...] T._____, et je sais qu'il était à la sûreté. Contrairement au volet administratif, qui doit être porté à la connaissance de la hiérarchie, le volet pénal ne l'est pas.

[...]

Pour répondre au demandeur, qui me demande si je sais pourquoi S._____ n'a pas été licencié immédiatement suite à mon envoi du 23 avril 2021, je vous demande à voir à nouveau le courrier en question, que vous me remettiez. Je vous réponds que les éléments en ma possession à ce moment-là ne me permettaient pas de prononcer une suspension, raison pour laquelle des investigations complémentaires ont été demandées.

[...]. »

En droit :

1.

1.1 Le jugement attaqué a été rendu 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 perçoit 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 ne disposent pas du contraire. Il en va ainsi des voies de droit.

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 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 une décision de suspension préventive au sens de l'art. 18a LPol (Loi sur la police cantonale du 17 novembre 1975 ; BLV 133.11), prononcée en raison d'une condamnation pénale de l'appelant pour violation du secret de fonction et abus d'autorité, et de la révocation d'un sursis précédemment accordé. Cette suspension est, comme l'indique l'appelant lui-même, sans incidence aucune sur le paiement de son salaire, de sorte qu'il y a lieu de considérer la contestation comme étant de nature non patrimoniale (TF 1D_15/2007 du 13 décembre 2007 consid. 1 ; CACI 29 mars 2023/135 consid. 1.2 ; 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.

2.

2.1 L'appel peut être formé pour violation du droit ou 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. Elle contrôle librement l'appréciation des preuves effectuée par le juge de première instance et vérifie si celui-ci pouvait admettre les faits qu'il a retenus (TF 4A_333/2023 du 23 février 2024 consid. 5.1 et les références citées).

2.2 S'agissant de rapports de travail relevant du droit public, le juge devra 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).

3.

3.1

3.1.1 En vertu du renvoi de l'art. 104 CDPJ mentionné ci-dessus, 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.

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 (TF 4A_463/2023 du 24 avril 2024 consid. 4.1 et les références citées) 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 (TF 5A_83/2023 du 5 mars 2024 consid. 3.5 et les références citées). 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_439/2023 du 9 septembre 2024 consid. 5.1.1 et les références citées).

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 5A_1055/2020 du 22 juin 2021 consid. 4.2 et les références citées). 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 (TF 5A_616/2021 et 5A_622/2021 du 7 novembre 2022 consid. 9.1.1 et les références citées). 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 (TF 5A_338/2024 du 10 mars 2025 consid. 4.5.1 et les références citées). Il en va de même pour la production de moyens de preuve nouveaux.

3.1.2 En application de l'art. 316 al. 3 CPC, l'instance d'appel peut librement décider d'administrer des preuves : elle peut ainsi ordonner que des preuves administrées en première instance le soient à nouveau devant elle, faire administrer des preuves écartées par le tribunal de première instance ou encore décider l'administration de toutes autres preuves. Néanmoins, cette disposition ne confère pas un droit à la réouverture de la procédure probatoire et à l'administration de preuves. Le

droit à la preuve, comme le droit à la contre-preuve, découlent de l'art. 8 CC ou, dans certains cas, de l'art. 29 al. 2 Cst. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101), dispositions qui n'excluent pas l'appréciation anticipée des preuves. L'instance d'appel peut rejeter la requête de réouverture de la procédure probatoire de l'appelant si celui-ci n'a pas suffisamment motivé sa critique de la constatation de fait retenue en première instance, ou si, par une appréciation anticipée des preuves, elle estime que le moyen de preuve requis ne pourrait pas fournir la preuve attendue ou ne serait pas de nature à modifier le résultat des preuves qu'elle tient pour acquis, ou encore, en vertu du principe de la bonne foi (art. 52 CPC), si la partie a renoncé à l'administration d'un moyen de preuve régulièrement offert en première instance, notamment en ne s'opposant pas à la clôture de la procédure probatoire (ATF 138 III 374 ; TF 5A_374/2021 du 2 juin 2022 consid. 3.2).

3.2 En l'occurrence, l'appelant requiert la mise en œuvre de différentes mesures d'instruction, notamment la production de nouvelles pièces en mains de la Police cantonale, ainsi que l'audition de nouveaux témoins.

L'appelant n'allègue toutefois pas, et *a fortiori* ne démontre pas, que les conditions de l'art. 317 CPC seraient réalisées.

Par surabondance, on relèvera que les réquisitions d'instruction présentées par l'appelant le sont pour démontrer que le commandant de la police aurait eu connaissance des faits justifiant la décision litigieuse avant réception de l'ordonnance pénale. Or, les moyens de preuve requis ne sont pas de nature à modifier le résultat des preuves déjà administrées comme cela sera développé ci-après (cf. consid. 5.5 et 6.5 *infra*).

Par conséquent, ses requêtes doivent être rejetées.

4.

4.1 Dans un grief d'ordre formel qu'il convient d'examiner en premier, l'appelant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu. Il expose que le TRIPAC a estimé à tort que la violation de son droit d'être entendu commise n'était pas grave et qu'elle avait été guérie. L'appelant estime que la décision litigieuse aurait dû être précédée « d'une offre effective d'entendre l'intéressé » et qu'à défaut, la violation de son droit d'être entendu en découlant ne pouvait pas être guérie par le TRIPAC.

4.2 L'intimé conteste que le droit d'être entendu de l'appelant ait été violé. Il rappelle que l'appelant a eu l'occasion de faire valoir tous ses moyens tant dans la procédure pénale que dans le cadre de la présente procédure, ce qu'il a d'ailleurs fait. Au surplus, il indique que cette dernière a permis de réparer une éventuelle violation dans la mesure où l'autorité de jugement dispose d'un plein pouvoir de cognition en fait et en droit.

4.3 Le TRIPAC a estimé qu'il ressortait d'un courrier du 9 juin 2023 du conseil de l'appelant au conseiller d'Etat que celui-ci semblait s'être déterminé et avoir requis sa réintégration immédiate. Il a considéré qu'il n'y avait ainsi pas eu de violation du droit d'être entendu puisque l'appelant avait pu faire valoir ses arguments par écrit. Le TRIPAC a ajouté que, même à considérer que le droit d'être d'entendu de l'appelant eût été violé, il ne s'agissait pas d'une violation particulièrement grave et qu'elle avait été réparée dans la mesure où l'appelant avait pu faire valoir tous les moyens utiles lors de la procédure devant une autorité qui avait un plein pouvoir de cognition.

4.4

4.4.1 Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle (art. 29 al. 2 Cst.) de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 144 I 11 consid. 5.3 ; TF 5A_645/2022 du 5 juillet 2023 consid. 3.1.1). Ce moyen doit par conséquent être examiné en premier lieu (TF 8C_402/2023 du 19 février 2024 consid 2.1 et

les références citées) et avec un plein pouvoir d'examen (TF 2C_254/2024 du 19 août 2024 consid 3.1 et les références citées). En procédure civile, le droit d'être entendu est concrétisé à l'art. 53 CPC (TF 5A_647/2022 du 27 mars 2023 consid. 3.3.1).

4.4.2 Compris comme l'un des aspects de la notion générale de procès équitable au sens de l'art. 29 Cst., 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, dans la mesure où elle l'estime nécessaire, que celle-ci contienne ou non de nouveaux éléments de fait ou de droit, et qu'elle soit ou non concrètement susceptible d'influer sur le jugement à rendre (TF 5A_259/2024 du 24 juillet 2024 consid. 3.2 et les références citées).

4.4.3 En principe, la violation du droit d'être entendu entraîne l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond. Cela étant, la jurisprudence admet qu'un manquement à ce droit puisse être considéré comme réparé lorsque la partie lésée a bénéficié de la faculté de s'exprimer librement devant une autorité de recours, pour autant que celle-ci dispose du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure et puisse ainsi contrôler librement l'état de fait et les considérations juridiques de la décision attaquée (ATF 148 IV 22 consid. 5.5.2 ; TF 6B_1296/2023 du 3 septembre 2024 consid. 4.2.1). Une telle réparation doit rester l'exception et n'est en principe admissible que si l'atteinte aux droits procéduraux n'est pas particulièrement grave. En présence d'un vice grave, l'effet guérisseur de la procédure de recours peut également être reconnu 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 137 I 195 consid. 2.3.2 ; TF 7B_60/2024 du 29 juillet 2024 consid. 3.2.2).

4.5 Il ne ressort en effet pas du dossier que l'appelant aurait été entendu antérieurement à la reddition de la décision litigieuse et ses déterminations écrites du 9 juin 2023 sont postérieures à dite décision. Toutefois, celle-ci a été rendue dans une situation qui commandait une prise de décision urgente à l'instar de mesures d'extrême urgence. Dans ces circonstances, il n'y a pas de violation du droit d'être entendu de l'appelant du fait qu'il n'aurait pas été invité à se déterminer avant que la décision litigieuse – dont la nature est provisoire – ne soit rendue.

Par surabondance, on relèvera que l'éventuelle violation de son droit d'être entendu a de toute manière été réparée conformément à la jurisprudence précitée (cf. consid. 4.4.3 *supra*) puisque l'appelant a amplement eu l'occasion de se déterminer devant des autorités disposant d'un même pouvoir de cognition.

Le grief de l'appelant doit donc être rejeté.

5.

5.1 L'appelant invoque ensuite que c'est par une appréciation arbitraire des faits que le TRIPAC a considéré que l'intimé n'avait pas eu connaissance du rapport du 3 juin 2021 de la DGNSI et qu'il n'avait eu connaissance des faits fondant la décision litigieuse qu'après la transmission de l'ordonnance pénale le 11 janvier 2023. Il estime que plusieurs éléments démontrent le contraire, à savoir le courrier du 23 avril 2021 par lequel l'ancien commandant de la Police cantonal avait décidé de l'ouverture d'une enquête préliminaire contre lui, l'autorisation du 3 février 2022 accordée par celui-ci de déposer devant le Ministère public central, l'information transmise par le Procureur lors de son audition que l'enquête ouverte pourrait être communiquée à l'autorité compétente à laquelle l'exercice de sa profession le rattachait et l'autorisation donnée par l'appelant à cet égard.

5.2 L'intimé rappelle que le rapport de la police de sûreté a été transmis uniquement au Ministère public central et que l'autorité

d'engagement n'a pas eu accès à la procédure pénale. Il expose que la dénonciation pénale n'a pas été considérée comme suffisante pour fonder une suspension de l'appelant mais que la condamnation subséquente l'exigeait.

5.3 Le TRIPAC a retenu qu'au moment où B.Z. _____ s'était plaint du comportement de l'appelant, l'intimé ne disposait pas d'éléments suffisants pour prendre une décision et avait donc demandé des investigations supplémentaires. Il a considéré que l'intimé n'avait pas eu connaissance du rapport du 3 juin 2021 de la DGNSI et que le rapport de la police de sûreté était destiné au Ministère public central et non à l'intimé. Cela étant, le TRIPAC a estimé que l'intimé n'avait eu connaissance des faits de manière suffisante qu'après avoir reçu l'ordonnance pénale transmise le 11 janvier 2023 par le conseil de l'appelant.

5.4 D'après la jurisprudence, une décision est arbitraire (art. 9 Cst.) lorsqu'elle est manifestement insoutenable, méconnaît gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité (TF 5A_768/2023 du 4 juin 2024 consid. 2 et les références citées) ; il ne suffit pas qu'une autre solution paraisse concevable, voire préférable ; pour que cette décision soit annulée, encore faut-il qu'elle se révèle arbitraire, non seulement dans ses motifs, mais aussi dans son résultat (TF 8C_430/2024 du 29 janvier 2025 consid. 2.3 et les références citées).

5.5

5.5.1 Tout d'abord, il y a lieu de préciser que l'appelant part du postulat erroné que la décision litigieuse n'a été prise qu'en raison des faits qui ont mené à la reddition de l'ordonnance pénale du 15 décembre 2022. Si, certes, c'est après sa transmission que la décision litigieuse a été prise, celle-ci se fonde également sur la révocation du sursis de l'appelant qui lui avait précédemment été accordé le 9 décembre 2019. Or, cet élément ne pouvait pas être connu de l'intimé avant qu'une décision, en l'occurrence l'ordonnance pénale, ne soit rendue et aucun des faits antérieurs, en particulier le rapport de la DGNSI et l'autorisation de

déposer accordée à l'appelant, n'étaient de nature influencer l'appréciation de ce fait nouveau par l'intimé.

5.5.2 Cela étant, l'appelant précise lui-même que le DIVAS « pouvait » adresser au commandant de la Police cantonale toutes les informations utiles sur le comportement reproché. Or, comme il le plaide lui-même, seule une possibilité – et non une obligation – était offerte au DIVAS de transmettre les informations au commandant de la Police cantonale. L'appelant ne démontre aucunement que celles-ci auraient bien été transmises.

Par surabondance, on relèvera qu'il est établi que l'intimé n'a pas eu connaissance du rapport de la police de sûreté. Quant au rapport de la DGNSI, il n'apporte aucun élément supplémentaire par rapport à ceux connus le 23 avril 2021 de l'ancien commandant de la Police cantonale, qui a estimé ne pas disposer de suffisamment d'informations pour prendre une décision. Dans ces circonstances et indépendamment de la connaissance de ce rapport par l'intimé dont la date de communication n'a pas été établie, il ne saurait être fait grief à celui-ci de ne pas avoir pris de mesure à ce moment. Ce n'est bien qu'à réception d'une copie de l'ordonnance pénale que l'intimé a eu connaissance des faits justifiant le prononcé de la décision litigieuse, ce d'autant plus qu'on rappelle que la révocation du sursis précédemment accordé à l'appelant n'a pu intervenir qu'au moment de sa condamnation par ordonnance pénale.

Quant à l'autorisation accordée par le commandant de la Police cantonale à l'appelant de comparaître devant le Ministère public, cela ne signifie pas que l'intimé connaissait les faits objets de l'enquête pénale. Enfin, l'appelant se méprend quant à l'incidence de l'autorisation donnée au Procureur de communiquer l'existence de l'enquête à l'autorité compétente. Il ne ressort pas du dossier de la cause que la procédure pénale instruite contre l'appelant ait été portée à la connaissance de l'autorité. Au contraire, il ressort explicitement de l'ordonnance pénale qu'elle ne serait communiquée au Procureur général – et non à l'intimé –

qu'une fois le délai d'opposition échu, à charge pour celui-ci de la transmettre – ou non – à l'autorité disciplinaire concernée.

Infondés, les griefs de l'appelant doivent être rejetés.

6.

6.1

6.1.1 L'appelant invoque ensuite une violation de l'art. 18a LPol. Il soutient que selon l'art. 18a LPol, l'urgence nécessaire à fonder la suspension n'était pas réalisée le concernant. Pour justifier sa position, il estime que le commandant de la Police cantonale a, au plus tard, eu connaissance du comportement qui lui a été reproché le 23 avril 2021, soit à la date où il l'a informé de sa volonté d'ouvrir une enquête préliminaire et que la suspension, prononcée 1 an et 9 mois plus tard, était donc tardive. Selon l'appelant, l'autorité d'engagement avait « exactement la même connaissance » des motifs fondant la décision litigieuse en 2021 qu'en 2023, de sorte qu'il n'y avait pas plus « d'urgence » à prononcer sa suspension en 2023 qu'il n'y en avait en 2021. L'appelant plaide encore que la situation présente des similitudes avec les dispositions de la LPers-VD régissant le licenciement avec effet immédiat. En particulier, selon lui, on ne peut concevoir que l'art. 18a LPol contienne des principes d'application inconciliables avec les autres dispositions. Ainsi, l'appelant estime que le principe selon lequel l'employeur doit réagir rapidement en cas de motif de licenciement immédiat doit s'appliquer aussi au cas d'espèce.

6.1.2 L'appelant relève encore qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi qu'un « soupçon », et non pas de « condamnation », est suffisant pour fonder une décision de suspension préventive.

6.2 Dans sa réponse, l'intimé rappelle n'avoir eu connaissance des éléments fondant la décision litigieuse que lors de la transmission de l'ordonnance pénale le 11 janvier 2023. Il expose que la reddition d'une ordonnance pénale, contenant des faits précis et détaillés, constitue un

élément nouveau permettant une nouvelle appréciation de la situation et l'application de l'art. 18a LPol. C'est à la lecture de l'ordonnance pénale que l'intimé a appris qu'un magistrat avait considéré les faits reprochés à l'appelant comme constitutifs d'une infraction pénale et avait révoqué un sursis précédent. Il s'agissait dès lors d'une circonstance permettant une application licite de l'art. 18a LPol.

6.3 Le TRIPAC a retenu que, dès que l'intimé a eu connaissance de l'ordonnance pénale rendue contre l'appelant, il a prononcé la suspension de celui-ci sans tarder.

6.4 L'art. 18a LPol prévoit qu'en cas d'urgence, le chef du département peut prononcer la suspension préventive d'un officier de police, le commandant de la police cantonale celle des autres fonctionnaires de police.

6.5

6.5.1 Tout d'abord et comme exposé (cf. consid. 5.5.1 *supra*), le postulat de l'appelant est erroné. Il est faux de prétendre que la hiérarchie de l'appelant avait la même connaissance de ces faits le 23 avril 2021 que le 30 janvier 2023. L'intimé ne pouvait pas avoir connaissance de la révocation du sursis le 23 avril 2021, puisque l'ordonnance pénale du 15 décembre 2022 est postérieure à cette date. Il n'avait pas non plus connaissance du contenu de dite ordonnance puisqu'il n'a pas participé à la procédure pénale. L'urgence doit ainsi s'analyser à compter du 11 janvier 2023, date à laquelle l'intimé a eu connaissance des éléments justifiant le prononcé de la décision litigieuse. La décision litigieuse a été adressée à l'appelant le 30 janvier 2023, soit une quinzaine de jours plus tard. On ne peut plaider, en particulier au sein de l'Etat, qu'un tel délai serait excessif et ne refléterait pas une urgence certaine dans la prise de décision.

Au surplus, le grief relatif au fait qu'un seul « soupçon » doit suffire et non une « condamnation » ne va pas non plus dans le sens de l'appelant. En effet, le but de cette disposition est bien de faire cesser sur

le champ toute activité en attente de la procédure administrative, lorsqu'un policier est soupçonné d'avoir enfreint ses devoirs de service. L'ordonnance pénale traite d'infractions pénales et autre est la question – même si elle peut être intimement liée – de savoir si le policier a enfreint ses devoirs de service. A cet égard, on rappellera que les informations en possession de l'intimé avant la transmission de l'ordonnance pénale ne lui permettaient pas de se déterminer sur la violation par l'appelant de ses devoirs de service. Ainsi, si de simples soupçons de violation de ses devoirs de service suffisent à prononcer la suspension provisoire d'un officier de police, tel est *a fortiori* le cas de sa condamnation pénale, même si elle est contestée judiciairement par la suite.

Les griefs de l'appelant, infondés, doivent être rejetés.

7.

7.1 L'appelant invoque une violation du principe de la bonne foi. Il expose que, dans la décision litigieuse, le Chef du département a indiqué que la poursuite des rapports pourrait être envisageable une fois le jugement du tribunal de police rendu. L'appelant en déduit que l'intimé a violé le principe de bonne foi puisqu'il n'a pas revu sa décision une fois ledit jugement intervenu.

7.2 L'intimé souligne que le Chef du département s'est borné à indiquer que la poursuite des rapports de travail serait envisageable et n'a donné aucune garantie. Il estime que l'appelant ne saurait faire une telle interprétation de la décision litigieuse compte tenu des termes utilisés.

7.3 Ancré à l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part. A certaines conditions, le citoyen peut ainsi exiger de l'autorité qu'elle se conforme

aux promesses ou assurances qu'elle lui a faites et ne trompe pas la confiance qu'il a légitimement placée dans celles-ci. De la même façon, le droit à la protection de la bonne foi peut aussi être invoqué en présence, simplement, d'un comportement de l'administration susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou espérance légitime (TF 6B_488/2022 du 11 octobre 2022 consid. 1.2 et les références citées). Selon la jurisprudence, un faux renseignement ou une décision erronée de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées (1), qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences (2) et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu (3). Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances erronées dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice (4) et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (TF 1C_595/2024 du 23 janvier 2025 consid. 4.1 et les références citées). Tel peut difficilement être le cas lorsque l'administré est assisté d'un mandataire professionnel qui doit se rendre compte du caractère erroné des renseignements ou assurances donnés. Ces principes valent également entre les justiciables et les autorités juridictionnelles (CACI 1^{er} mars 2022/117 consid. 3.3).

7.4 Les termes utilisés dans la décision litigieuse et cités par l'appelant ne sauraient créer une quelconque assurance envers celui-ci dans la mesure où ils ne contiennent aucun engagement à lever la suspension prononcée, ni à le réengager, mais se bornent à indiquer que la situation pourra être réévaluée. L'utilisation d'un terme potestatif démontre bien qu'il ne s'agissait que d'une éventualité et non d'une garantie.

L'appelant est ainsi d'une mauvaise foi crasse et son grief doit être rejeté.

8.

8.1 L'appelant invoque enfin une violation du principe de proportionnalité et un abus du pouvoir d'appréciation.

8.1.1 S'agissant du principe de proportionnalité, l'appelant considère qu'il convenait de tenir compte de l'écoulement du temps entre le moment où la décision litigieuse aurait pu être prise et a effectivement été prise, de son impact sur l'activité professionnelle de l'appelant au regard de son droit à la liberté économique, ainsi que de la pertinence de cette atteinte compte tenu de la gravité des faits reprochés. Il estime qu'un an et neuf mois se sont écoulés entre les faits et la décision litigieuse, que celle-ci a très fortement impacté l'appelant et que les faits à caractère pénal ont été qualifiés d'une « gravité moindre » par le Tribunal de police. Ces éléments fondent, selon lui, une violation du principe de proportionnalité.

8.1.2 En lien avec les griefs développés ci-avant, l'appelant estime aussi que l'intimé n'était pas contraint de prononcer la décision litigieuse et, ce faisant, a abusé de son pouvoir d'appréciation.

8.2 L'intimé expose que c'est précisément pour éviter une décision reposant sur des bases définitives qu'il a préféré la voie de la suspension temporaire jusqu'à droit connu sur les faits reprochés à l'appelant. Il estime avoir fait un usage licite et proportionné de l'art. 18a LPol.

8.3

8.3.1 Le principe de la proportionnalité, garanti par les art. 5 al. 2 et 36 Cst., exige que la mesure envisagée soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité). En outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il postule un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis ([principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des

intérêts] ; TF 8C_327/2022 du 22 février 2023 consid. 3.4.3 et les références citées).

8.3.2 Il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité, tout en restant dans les limites du pouvoir d'appréciation qui est le sien, se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire et de l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (TF 8C_99/2024 du 6 mai 2024 consid. 3.3 et les références citées). Commet un excès positif de son pouvoir d'appréciation, l'autorité qui exerce son appréciation alors que la loi l'exclut, ou qui, au lieu de choisir entre les deux solutions possibles, en adopte une troisième. Il y a également excès du pouvoir d'appréciation dans le cas où l'excès de pouvoir est négatif, soit lorsque l'autorité considère qu'elle est liée, alors que la loi l'autorise à statuer selon son appréciation, ou qu'elle renonce d'emblée en tout ou partie à exercer son pouvoir d'appréciation (TF 8C_67/2020 et 8C_127/2020 du 23 juillet 2020 consid. 3.2 et les références citées).

8.4 L'appelant invoque la violation des principes de proportionnalité et d'abus du pouvoir d'appréciation pour la première fois en appel. Pour autant que ces griefs soient recevables, l'appelant ne saurait être suivi.

8.4.1 La violation du principe de proportionnalité est invoquée par l'appelant en lien avec l'écoulement du temps entre le 23 avril 2021 et le 30 janvier 2023. Elle tombe à faux puisque, comme on l'a vu (cf. consid. 5.5.1 *supra*), l'intimé n'a eu connaissance des éléments accablants que le 11 janvier 2023. Quant à la gravité du comportement reproché, l'appelant se borne à exposer sa propre appréciation. Il n'en demeure pas moins que les faits reprochés sont directement en lien avec l'exercice de ses fonctions. Dans ces circonstances, l'intimé était fondé à prononcer une sanction. Enfin, la décision litigieuse précise bien que le paiement du salaire de l'appelant reste maintenu jusqu'à droit connu du jugement

pénal. Dans ces circonstances, on ne discerne aucune atteinte à l'avenir économique de l'appelant.

Le grief de l'appelant doit donc être rejeté.

8.4.2 Quant au grief de violation du pouvoir d'appréciation, l'appelant l'invoque en lien avec les arguments développés concernant la violation du principe de proportionnalité, qui sont écartés. Au surplus, la décision litigieuse, prévue par la loi, est fondée sur des considérations pertinentes et conformes au but visé par l'art. 18a LPol, à savoir suspendre l'activité d'un policier sur qui pèsent des soupçons de violation de ses devoirs de services et, *a fortiori*, de commission d'infraction pénale.

Le grief de l'appelant doit aussi être rejeté.

9.

9.1 En définitive, l'appel doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité en application de l'art. 312 al. 1 *in fine* CPC et le jugement confirmé.

9.2 Les frais judiciaires de deuxième instance, arrêtés à 2'500 fr. (art. 64 al. 1 TFJC [tarif des frais judiciaires civils ; BLV 270.11.5]), seront mis à la charge de l'appelant qui succombe (art. 106 al. 1 CPC).

L'intimé n'ayant pas procédé par l'intermédiaire d'un avocat, il n'y a pas lieu de lui allouer des dépens.

Par ces motifs,
la Cour d'appel civile
p r o n o n c e :

- I. L'appel est rejeté dans la mesure de sa recevabilité.
- II. Le jugement est confirmé.

III. Les frais judiciaires de deuxième instance, arrêtés à 2'500 fr. (deux mille cinq-cents francs), sont mis à la charge de l'appelant S._____.

IV. L'arrêt est exécutoire.

La présidente :

La greffière :

Du

Le présent arrêt, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié à :

- Me Ludovic Tirelli (pour S._____),
- Etat de Vaud, représenté par la Police cantonale vaudoise,

et communiqué, par l'envoi de photocopies, à :

- Tribunal de Prud'hommes de l'administration cantonale.

La Cour d'appel civile considère que la valeur litigieuse est inférieure à 30'000 francs.

Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours en matière civile devant le Tribunal fédéral au sens des art. 72 ss LTF (loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral - RS 173.110), le cas échéant d'un recours constitutionnel subsidiaire au sens des art. 113 ss LTF. Dans les affaires pécuniaires, le recours en matière civile n'est recevable que si la valeur litigieuse s'élève au moins à 15'000 fr. en matière de droit du travail et de droit du bail à loyer, à 30'000 fr. dans les autres cas, à moins que la contestation ne soulève une question juridique de principe (art. 74 LTF). Ces recours doivent être déposés devant le Tribunal fédéral dans les trente jours qui suivent la présente notification (art. 100 al. 1 LTF).

La greffière :