

# **BGer 8C\_199/2020 vom 6. Januar 2021**

Bundesgericht, 2021-01-06, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_8C\\_199\\_2020](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_8C_199_2020)

FR: TF 8C\_199/2020 du 6 janvier 2021

IT: TF 8C\_199/2020 del 6 gennaio 2021

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le Tribunal fédéral examine d'office ( art. 29 al. 1 LTF ) et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis ( ATF 144 II 184 consid. 1 p. 186; 143 IV 357 consid. 1 p. 358).

#### **E. 1.1**

La décision attaquée touche des rapports de travail de droit public au sens de l' art. 83 let . g LTF. Le litige porte sur l'échelon salarial de la recourante, à savoir une contestation pécuniaire qui échappe au motif d'exclusion de cette disposition. La valeur litigieuse dépasse le seuil de 15'000 fr. ( art. 85 al. 1 let. b LTF ) : la différence de rémunération entre l'échelon 2 du niveau 11, auquel la recourante a été colloquée, et l'échelon 5, auquel elle prétend, se monte à 5891 fr. par an (101'359 - 95'468), soit à 117'820 fr. sur 20 ans ( art. 51 al. 4 LTF ).

#### **E. 1.2**

Pour le reste, le recours est dirigé contre un arrêt final ( art. 90 LTF ) rendu en matière de droit public ( art. 82 ss LTF ) par une autorité cantonale de dernière instance ( art. 86 al. 1 let . d LTF). Il a été déposé dans le délai ( art. 100 LTF ) et la forme ( art. 42 LTF ) prévus par la loi. Il est donc recevable.

#### **E. 2.1**

Le litige porte sur le point de savoir si la juridiction cantonale a, à bon droit, réformé la décision de la Commission de recours individuel du 7 mai 2018 et confirmé celle de l'intimée du 14 décembre 2016 colloquant la recourante à l'échelon 2 de la classe 11.

#### **E. 2.2**

Sauf dans les cas mentionnés à l' art. 95 LTF , la violation du droit cantonal ou communal ne peut pas être invoquée en tant que telle devant le Tribunal fédéral. Il est cependant possible de faire valoir que son application viole le droit fédéral, comme la protection contre l'arbitraire ( art. 9 Cst. ) ou d'autres droits constitutionnels ( ATF 145 I 108 consid. 4.4.1 p. 112 s.). Le Tribunal fédéral examine de tels moyens uniquement s'ils sont formulés conformément aux exigences de motivation qualifiée prévues à l' art. 106 al. 2 LTF , à savoir expressément soulevés et exposés de manière claire et détaillée ( ATF 142 V 577 consid. 3.2 p. 579 et la référence).

Appelé à revoir l'interprétation d'une norme cantonale ou communale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la

législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - y compris préférable - paraît possible ( ATF 145 II 32 consid. 5.1 p. 41; 144 I 113 consid. 7.1 p. 124; 144 III 368 consid. 3.1 p. 372). En outre, pour qu'une décision soit annulée au titre de l'arbitraire, il ne suffit pas qu'elle se fonde sur une motivation insoutenable; encore faut-il qu'elle apparaisse arbitraire dans son résultat ( ATF 145 II 32 et 144 III 368 précités).

### **E. 2.3**

Le Tribunal fédéral conduit par ailleurs son raisonnement juridique sur la base des faits établis par l'autorité précédente ( art. 105 al. 1 LTF ). Il ne peut s'en écarter que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire au sens de l' art. 9 Cst. ( ATF 143 IV 241 consid. 2.3.1 p. 244; sur la notion d'arbitraire: cf. ATF 142 V 513 consid. 4.2 p. 516) - ou en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ( art. 105 al. 2 LTF ), et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause ( art. 97 al. 1 LTF ).

### **E. 3.1**

Selon le nouveau système de rémunération de l'intimée, le traitement comprend le traitement de base (art. 33 al. 1 let. a RPAC), les allocations complémentaires (let. b), l'allocation spéciale sous la forme d'un treizième salaire pro rata temporis (let. c) et l'allocation de résidence versée aux seuls fonctionnaires ayant leur domicile fiscal principal sur le territoire communal (let. d). L'art. 34 RPAC fixe l'échelle ordinaire pour le traitement de base (al. 1). Conformément à l'art. 35 RPAC, la Municipalité colloque chaque fonction dans une des classes prévues par l'art. 34 RPAC, d'après les compétences, les sollicitations et les conditions de travail qu'elle implique (al. 1). L'art. 36 RPAC prévoit que la Municipalité fixe le traitement initial dans les limites de la classe correspondant à la fonction en tenant compte de l'activité antérieure, des connaissances spéciales et de l'âge du candidat (al. 1); dans l'échelle ordinaire, une classe de traitement comporte 27 échelons et son maximum est atteint par des augmentations ordinaires (annuités) accordées au début de chaque année pour autant que l'activité ait débuté depuis plus de six mois (al. 2).

Les dispositions de droit transitoire du RPAC déterminent les modalités de mise en oeuvre du nouveau système de rémunération de la commune de Lausanne (art. 1). Sous réserve de certaines fonctions sujettes à des réglementations particulières, du personnel auxiliaire et du personnel en formation, l'ensemble du personnel de l'administration communale est soumis à la nouvelle échelle des salaires et au nouveau système de rémunération dès son entrée en vigueur (art. 2 al. 1), et plus particulièrement au régime transitoire fixé par les art. 3 ss (al. 2). Selon l'art. 4 du droit transitoire, la Municipalité détermine la classe de traitement et l'échelon de chaque collaborateur conformément à l'art. 36 RPAC. Ce calcul fixe le nouveau traitement, appelé salaire cible (al. 1). Le calcul de l'échelon tient compte de l'âge du collaborateur, de l'âge de référence d'entrée dans la fonction et d'un facteur de compression (al. 2). L'échelon est déterminé par la Municipalité en application de la formule suivante: [ (âge du collaborateur - âge de référence d'entrée dans la fonction) \* facteur de compression] - 1 = échelon (al. 3). La Municipalité fixe et publie les âges de référence d'entrée dans les fonctions, de même que le facteur de compression (al. 4).

### **E. 3.2**

Il ressort du jugement cantonal qu'une formule a été retenue pour calculer l'échelon salarial dans le régime transitoire, car il n'était pas possible de traiter les dossiers de chacun des 5000 collaborateurs de façon individualisée, notamment compte tenu de la qualité et de la

disponibilité des données contenues dans ces dossiers. La formule retenue se fonde sur les trois composantes suivantes: (1) l'âge révolu du collaborateur au 31 décembre 2016; (2) l'âge de référence d'entrée dans la fonction, à savoir l'âge le plus bas estimé à partir duquel on peut exercer la fonction en question; et (3) le facteur de compression, qui permet de pondérer les années d'expérience, pour ne pas les comptabiliser automatiquement à 100 %, et qui varie en fonction de la soustraction suivante: [âge du collaborateur - âge de référence d'entrée dans la fonction].

Le tableau des âges de référence retenus pour l'ensemble des 16 niveaux de la grille des fonctions et le tableau récapitulatif des facteurs de compression sont annexés au rapport-préavis n° 2016/14 (annexes 4 et 5). Pour le niveau 11, le tableau fixe l'âge de référence d'entrée dans la fonction à 28 ans. Selon le tableau récapitulatif des facteurs de compression, le facteur de compression correspond à 0.00000 si la soustraction [âge du collaborateur - âge de référence d'entrée dans la fonction] donne 0.

L'intimée n'a dans les faits pas appliqué la soustraction ("- 1") prévue à la fin de la formule mathématique de l'art. 4 al. 3 du droit transitoire pour des raisons liées à son système informatique. Les parties ne remettent pas ce point en question.

#### **E. 4.1**

En l'espèce, l'instance cantonale a rappelé que l'employeur public jouissait d'une importante marge d'appréciation en matière de rémunération et que, sous peine d'opérer de nouvelles inégalités, le tribunal saisi d'une contestation portant sur un système de rémunération devait faire preuve d'une grande retenue. Les juges cantonaux ont considéré que le texte de l'art. 4 al. 3 des dispositions de droit transitoire du RPAC était clair et qu'il n'existait pas de raison objective d'y déroger. Ils ont relevé que l'art. 36 RPAC fixait les modalités de calcul du salaire initial pour les nouveaux collaborateurs de l'intimée. Le personnel déjà en poste était pour sa part soumis à des dispositions transitoires spéciales, en particulier l'art. 4, qui primaient les critères de l'art. 36 RPAC.

En s'écartant d'une application littérale de cette règle et en remplaçant l'âge de référence d'entrée dans la fonction par les années d'expérience professionnelle utile de la recourante, la Commission de recours individuel avait procédé à une interprétation arbitraire de l'art. 4 al. 3 du droit transitoire. Cette disposition ne faisait en effet pas directement référence aux années d'expérience professionnelle pour les collaborateurs soumis au régime transitoire. Les années d'expérience professionnelle utile et l'échelon n'étaient pas des notions superposables, même s'il pouvait arriver qu'elles coïncident dans certaines situations. Ensuite, contrairement à ce qu'avait retenu la Commission de recours individuel, l'échelon n'était pas déterminé sur la base de critères individualisés propres à chaque collaborateur (à l'exception de l'âge au 31 décembre 2016). D'une part, l'âge de référence d'entrée dans la fonction était déterminé par le niveau d'exigences de la fonction, soit une notion globale applicable à tous les fonctionnaires. En tant qu'estimation, il comportait inmanquablement un certain degré d'approximation et n'excluait ainsi pas qu'un collaborateur plus jeune occupe une fonction sans avoir atteint l'âge indiqué. D'autre part, le calcul de l'échelon dépendait de la détermination préalable du niveau; une correction du niveau modifiait l'âge de référence d'entrée dans la fonction et donc le calcul de l'échelon. La détermination d'un âge de référence par niveau de fonction (et non par fonction) conduisait certes à un certain schématisme du système de rémunération. Ce procédé était cependant justifié par des raisons pratiques, à savoir le nombre important de collaborateurs concernés par la transition,

et n'aboutissait pas dans le cas particulier à un résultat heurtant de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité.

En résumé, l'application d'une formule mathématique à l'occasion de la transition dans le nouveau système de rémunération ne constituait pas une solution insoutenable, même si elle pouvait aboutir à des collocations plus ou moins avantageuses selon les cas. La méthode choisie n'apparaissait pas discriminatoire en tant que telle.

#### **E. 4.2**

Sous l'angle de l'égalité de traitement, les juges cantonaux ont comparé en détail la situation de la recourante et celle de la seule autre collaboratrice occupant un poste identique au sien. La recourante, née en 1988, était âgée de 28 ans au 31 décembre 2016 et disposait de 4 ans et 3 mois d'expérience professionnelle. L'âge de référence pour le niveau 11 était 28 ans. Le facteur de compression applicable lorsque la soustraction [âge du collaborateur - âge de référence d'entrée dans la fonction] donne 0 se montait à 0.00000. Le calcul de son échelon au 31 décembre 2016 donnait le résultat suivant:  $[28 (\text{âge de la collaboratrice}) - 28 (\text{âge de référence d'entrée dans la fonction}) * 0.00000 (\text{facteur de compression})] = 0$ . L'échelon 0 n'existant pas, l'intéressée a été colloquée à l'échelon 1, augmenté d'une annuité dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017, à savoir l'échelon 2. Les juges cantonaux ont constaté que l'échelon ainsi calculé ne reflétait pas les années d'expérience professionnelle de la recourante.

Le calcul de l'échelon de sa collègue, âgée de 36 ans révolus à la date de référence et disposant de 9 ans et 3 mois d'expérience, s'articulait de la façon suivante:  $[36 (\text{âge de la collaboratrice}) - 28 (\text{âge de référence d'entrée dans la fonction}) * 0.87500 (\text{facteur de compression})] = 7$ . L'intéressée a ainsi été colloquée à l'échelon 7, augmenté d'une annuité dès le 1<sup>er</sup>

er janvier 2017, à savoir l'échelon 8. L'autorité précédente a constaté que l'échelon attribué à la collègue de la recourante ne correspondait pas non plus à l'intégralité de son expérience professionnelle utile. Cette différence résultait de l'application à la fois d'un facteur de compression et du critère de l'âge de référence d'entrée en fonction. En d'autres termes, le même système avait, logiquement, été appliqué aux deux collaboratrices. L'intimée avait en outre exposé de façon convaincante que l'âge de référence d'entrée en fonction ne constituait pas une barrière pour l'accès à un poste et n'engendrait aucune pénalisation s'il n'était pas atteint au moment de l'engagement. Sa seule incidence résidait dans la collocation à l'échelon 1, correspondant au minimum de la classe.

Les juges cantonaux ont encore relevé que la différence de rémunération entre l'échelon 2 du niveau attribué à la recourante et l'échelon 5 auquel elle prétendait se montait à 6,1 %. Cet écart n'était pas suffisamment significatif pour constituer une inégalité de traitement dans le contexte d'une modification du système de rémunération.

#### **E. 5.1**

La recourante soutient que la juridiction cantonale aurait appliqué le RPAC de façon arbitraire ( art. 9 Cst. ). D'une part, la formule prévue à l'art. 4 al. 3 du droit transitoire ne serait pas applicable aux collaborateurs qui, comme elle, étaient plus jeunes ou du même âge que l'âge de référence d'entrée dans la fonction, car elle aboutirait au résultat 0, soit à un échelon inexistant dans le système (échelons de 1 à 27). Selon elle, ce serait ainsi à bon droit que la Commission de recours individuel s'est écartée de la lettre de l'art. 4 al. 3 au profit d'éléments objectifs. D'autre part, les critères prévus à l'art. 36 RPAC (activité

antérieure, connaissances spéciales et âge du collaborateur) s'appliqueraient aussi aux collaborateurs soumis à la transition salariale, car l'art. 4 al. 1 du droit transitoire se référerait à cette disposition; la volonté du législateur de valoriser l'expérience professionnelle apparaîtrait clairement.

### **E. 5.2**

Ce faisant, la recourante ne démontre pas que la juridiction cantonale aurait procédé à une interprétation arbitraire de l'art. 4 des dispositions de droit transitoire du RPAC. Comme indiqué, il ne suffit en effet pas qu'une autre solution que celle qui a été retenue soit envisageable, ou même préférable, pour admettre l'arbitraire. L'interprétation effectuée doit au contraire apparaître insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. Or le raisonnement de la cour cantonale repose sur une motivation détaillée et circonstanciée; il résiste à cet examen. En particulier, le seul fait que l'application de la formule mathématique à la situation de la recourante conduise au résultat 0 ne suffit pas pour conclure qu'elle ne s'applique pas à elle. La recourante se contente à cet égard d'opposer son interprétation à celle de la juridiction cantonale. Par ailleurs, en tant qu'elle allègue que l'art. 4 du droit transitoire renverrait aux critères de l'art. 36 RPAC pour calculer le traitement des collaborateurs soumis au régime transitoire, la recourante fait une lecture partielle de cette disposition et omet de la prendre en compte dans son intégralité. Au surplus, la simple existence d'une formule mathématique pour régir le traitement des collaborateurs soumis au régime transitoire suffit à démontrer que le législateur n'entendait pas faire coïncider de façon systématique l'échelon et le nombre d'années d'expérience professionnelle utile. Les arguments de la recourante tombent à faux et le grief d'arbitraire doit être rejeté.

### **E. 6.1**

La recourante se prévaut ensuite d'une inégalité de traitement ( art. 8 Cst. ). L'échelon attribué à sa collègue reconnaît l'intégralité de son expérience professionnelle utile. L'âge de référence d'entrée dans la fonction n'aurait ainsi pas eu d'impact sur sa situation alors qu'il aurait particulièrement affecté la recourante et ignoré trois années de son expérience professionnelle utile. La formule de l'art. 4 al. 3 du droit transitoire appliquée à sa situation aurait conduit à ce que seul le critère de l'âge de référence d'entrée en fonction soit déterminant pour fixer son échelon.

### **E. 6.2**

Une décision viole le principe de l'égalité consacré à l' art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante ( ATF 144 I 113 consid. 5.1.1 p. 115; 142 V 316 consid. 6.1.1 p. 323). Les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre ( ATF 130 I 65 consid. 3.6 p. 70).

De la garantie générale de l'égalité de traitement de l' art. 8 al. 1 Cst. découle l'obligation de l'employeur public de rémunérer un même travail avec un même salaire. Dans les limites de l'interdiction de l'arbitraire, les autorités disposent d'une grande marge d'appréciation,

particulièrement en ce qui concerne les questions d'organisation et de rémunération. La juridiction saisie doit observer une retenue particulière lorsqu'il s'agit non seulement de comparer deux catégories d'ayants droit mais de juger tout un système de rémunération; elle risque en effet de créer de nouvelles inégalités ( ATF 143 I 65 consid. 5.2 p. 67 s.; 141 II 411 consid. 6.1.1 p. 418).

Dans les limites de l'interdiction de l'arbitraire et du principe de l'égalité de traitement, les autorités sont habilitées à choisir, parmi les multiples éléments pouvant entrer en considération, les critères qui doivent être considérés comme déterminants pour la rémunération des fonctionnaires. Le droit constitutionnel n'exige pas que la rémunération soit fixée uniquement selon la qualité du travail fourni, voire selon des exigences effectivement posées. Les inégalités de traitement doivent cependant être raisonnablement motivées, et donc apparaître objectivement défendables. Ainsi le Tribunal fédéral a-t-il reconnu que l' art. 8 Cst. n'était pas violé lorsque les différences de rémunération reposaient sur des motifs objectifs tels que par exemple l'âge, l'ancienneté, l'expérience, les qualifications ou la durée de formation pour le poste ( ATF 143 I 65 et 141 II 411 précités).

### **E. 6.3**

En l'espèce, la recourante et sa collègue occupent la même fonction au sein de l'administration communale. Elles n'ont pas le même âge et ne disposent pas du même nombre d'années d'expérience professionnelle utile. A l'occasion de la transition dans le nouveau système de rémunération, les collaboratrices se sont vues colloquer à un échelon salarial différent. Comme les juges cantonaux l'ont souligné, les échelons attribués à la recourante et à sa collègue ne correspondent pas à l'intégralité de leur expérience respective. Plus précisément, l'échelon 1, augmenté d'une annuité dès le 1

er janvier 2017, attribué à la recourante reflète proportionnellement moins bien son expérience professionnelle utile de 4 ans et 3 mois que l'échelon 7, augmenté d'une annuité dès le 1

er janvier 2017, attribué à sa collègue ne reflète sa propre expérience professionnelle de 9 ans et 3 mois.

Cette différence résulte de la formule de calcul prévue à l'art. 4 al. 3 du droit transitoire du RPAC. Il n'est pas contesté que celle-ci a été correctement appliquée aux deux collaboratrices. Reste à déterminer si elle offre un motif raisonnable qui rend la distinction opérée objectivement défendable sous l'angle de l' art. 8 Cst. Comme indiqué, la formule mathématique se compose des éléments suivants: l'âge du collaborateur, l'âge de référence d'entrée dans la fonction et un facteur de compression qui varie en fonction du résultat de la soustraction [âge du collaborateur - âge de référence d'entrée dans la fonction]. Elle repose ainsi pour l'essentiel sur l'âge de la personne considérée et l'âge de référence d'entrée dans la fonction. Il ressort de la jurisprudence susmentionnée que l'âge constitue un motif objectif et admissible pour justifier des différences dans la rémunération. L'âge de référence d'entrée dans la fonction, en tant qu'âge le plus bas estimé à partir duquel on peut exercer la fonction en question, traduit pour sa part notamment l'expérience, les qualifications et la durée de formation requises pour la fonction en question. Ces éléments constituent des critères objectifs conformes à la jurisprudence fédérale et justifient des écarts de rémunération. En outre et contrairement à ce que soutient la recourante, l'âge de référence d'entrée dans la fonction a bien eu un impact sur l'échelon auquel sa collègue a été colloquée: il constitue une des composantes essentielles de la formule mathématique et sa modification aurait

conduit à un échelon différent pour cette collaboratrice. Par ailleurs, lorsque la recourante allègue que l'âge de référence d'entrée en fonction pour son poste d'analyste criminelle aurait dû être fixé à l'âge d'obtention d'un master (23-24 ans) et non à 28 ans, elle se limite à substituer son appréciation à celle de son employeur.

Pour le surplus et comme exposé par les juges cantonaux, les années d'expérience professionnelle utile et l'échelon ne constituent pas ici des notions directement superposables, même s'il peut arriver qu'elles coïncident dans certaines situations. Les calculs auraient d'ailleurs abouti aux mêmes résultats, peu importe si la recourante ou sa collègue disposaient d'années d'expérience professionnelle en plus ou en moins. L'emploi de critères différents que l'expérience professionnelle par l'employeur public permet au demeurant certainement de valoriser d'autres qualités et ainsi de pallier certaines inégalités en fonction des situations personnelles des fonctionnaires.

#### **E. 6.4**

Il ressort de ce qui précède que la différence de rémunération entre la recourante et sa collègue repose sur des motifs objectifs. Le principe de l'égalité de traitement a ainsi été respecté et le grief doit être rejeté. Le schématisme lié à la méthode choisie et en particulier la fixation d'un seul âge d'entrée pour toutes les fonctions d'un niveau ne sont ainsi pas critiquables.

#### **E. 7.1**

Finalement, la recourante compare sa situation à celle de futurs collaborateurs âgés de moins de 28 ans et engagés à la même fonction qu'elle selon le nouveau système de rémunération. Elle se plaint d'une inégalité de traitement ( art. 8 Cst. ), car ceux-ci se verraient reconnaître leur expérience professionnelle antérieure lors de la fixation de leur salaire initial.

#### **E. 7.2**

L'art. 36 al. 1 RPAC prévoit qu'il est tenu compte de l'activité antérieure, des connaissances spéciales et de l'âge pour fixer le traitement initial des collaborateurs engagés sous le nouveau système de rémunération. Cette disposition n'impose ainsi pas de tenir compte de l'intégralité de l'expérience professionnelle des nouveaux collaborateurs et prévoit plusieurs critères pour déterminer leur salaire. D'ailleurs, l'activité antérieure ne coïncide pas nécessairement avec l'expérience professionnelle utile. Le grief est ainsi mal fondé et doit être rejeté.

#### **E. 8**

Il ressort de ce qui précède que le jugement attaqué n'est pas critiquable et que le recours doit être rejeté. La recourante, qui succombe, supportera les frais judiciaires ( art. 66 al. 1 LTF ).

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