

## **VD\_FINDINFO Décision / 2014 / 1012 vom 29. Februar 2012**

VD Tribunal cantonal, 2012-02-29, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_findinfo\\_D\\_cision\\_\\_\\_2014\\_\\_\\_1012](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_findinfo_D_cision___2014___1012)

FR: VD\_FINDINFO Décision / 2014 / 1012 du 29 février 2012

IT: VD\_FINDINFO Décision / 2014 / 1012 del 29 febbraio 2012

### **Regeste**

EMPLOYÉ PUBLIC, EXCÈS ET ABUS DU POUVOIR D'APPRÉCIATION, ÉGALITÉ DE TRAITEMENT, PRINCIPE DE LA BONNE FOI | 5 al. 3 Cst., 23 LPers-VD, 24 LPers-VD, 6 DecFo, 7 DecFo

### **Erwägungen**

#### **E. 7**

du Décret, les décisions de la Commission peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal de céans dans les trente jours suivant la notification de la décision attaquée. La législation sur la procédure administrative est applicable pour le surplus. Le Décret renvoie ainsi implicitement aux articles 73 et suivants de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD ; RSV 173.36), dont il sera fait application ci-dessous en complément aux règles générales de procédure administrative vaudoise (art. 23 ss LPA-VD). b) En l'espèce, la décision attaquée est une décision finale rendue par la Commission dans un cas de transition indirecte. Le recourant a pris part à la procédure devant l'autorité de première instance. Il est atteint par la décision attaquée et dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Ces points ne sont d'ailleurs pas contestés par les parties. Le recours en réforme et le recours en nullité sont ainsi ouverts (art. 90 LPA-VD). Interjeté en temps utile (art. 77 LPA-VD) par une partie qui y a intérêt (art. 75 LPA-VD), le recours motivé, en nullité et en réforme, dont les conclusions ne sont pas nouvelles, est recevable en la forme (art. 79 LPA-VD). II. a) Le présent litige concerne la position du recourant dans le système de classification des fonctions de l'Etat de Vaud. En substance, l'intéressé invoque, en premier lieu, un abus de pouvoir d'appréciation de la part de la Commission dans la mesure où cette autorité a confirmé la décision de l'autorité d'engagement de le colloquer au niveau 10, chaîne 162. Il fait valoir à cet égard qu'au niveau de compétences professionnelles, le savoir-faire nécessaire à l'exercice de la fonction du recourant est clairement approfondi. Cela ressort non seulement du cahier des charges de l'intéressé, mais également des explications fournies par le témoin Z.\_\_\_\_\_. Il relève en outre qu'au niveau des compétences personnelles, la Commission a indiqué que le poste du recourant pouvait correspondre aussi bien au niveau 10 qu'au niveau 11. Or, comme cela ressort du reste de la décision ainsi que des propos tenus par le témoin cité, le profil du recourant est à rattacher au niveau 11. En effet, sa marge de manœuvre dans le cadre de son activité est clairement « importante », l'indépendance étant à tout le moins « assez grande ». S'agissant des compétences sociales, l'audition du témoin ne peut que conduire à reconnaître que c'était le niveau 11 qui devait être retenu et non le niveau 10. L'appréciation de la Commission est sur ce point mal fondée. Enfin, en ce qui concerne la conduite, il ressort du cahier des charges du recourant que celui-ci est confronté à divers interlocuteurs qu'il doit conseiller, former, voire diriger.

Le témoin Z. \_\_\_\_\_ a été parfaitement clair sur cette question. Le recourant déploie bel et bien une activité de conduite, ceci non seulement envers des personnes dont il a la responsabilité hiérarchique et pour lesquelles il effectue notamment des entretiens d'appréciation, mais également dans le cadre de la direction de projets à l'égard de ses supérieurs. En définitive, et contrairement à ce qu'a affirmé la Commission, le recourant considère que, tant pour ce qui est du savoir-faire, de la marge de manœuvre, de l'étendue du message et de la conduite, la fonction occupée par le recourant est conforme au niveau 11. b) En droit suisse, l'abus de pouvoir vise deux cas : l'expression est tout d'abord synonyme de détournement de pouvoir (on désigne ainsi l'acte accompli par l'autorité dans les limites de ses attributions, mais pour des motifs étrangers à ceux dont elle doit s'inspirer); mais elle peut également être comprise plus largement, soit dans le sens d'un comportement arbitraire ou recouvrant une violation manifeste de certains droits ou principes constitutionnels (Benoît BOVAY, Thibault BLANCHARD et Clémence GRISEL RAPIN, Procédure administrative vaudoise annotée, Bâle 2012, note 2.2 ad art. 76 et références citées). En principe, l'autorité de recours, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, est liée par les critères qui découlent du sens et du but de la réglementation applicable (ATF 107 Ia 202, consid. 3 et références citées). Interprétant le sens de la norme, le juge dégagera d'abord ses différents éléments pertinents et leur équilibre. Sa liberté est alors entière. Il ne s'impartira aucune retenue par rapport à ce qu'en dit l'administration. De même, sa liberté est également entière lorsqu'elle évalue dans leur référence à la norme les spécificités de la situation individuelle (ATF 119 Ib 33). Toutefois, la jurisprudence a doté la règle d'une série d'exceptions, par exemple en matière de politique salariale. L'administration cantonale a en effet un large pouvoir d'appréciation qui restreint le contrôle de l'autorité de recours quant aux décisions d'organisation et de rémunération à moins que la décision prise ne se révèle affectée par un grave vice de procédure ou que ladite autorité ait pris une décision disproportionnée ou arbitraire (ATF 123 I 1, JdT 1999 I 547; ATF 121 I 49, JdT 1997 I 711; ATF 121 I 102 c. 4a). c) A titre liminaire, il faut rappeler que le nouveau système de classification des fonctions adopté par l'Etat de Vaud a été créé selon la méthode GFO, laquelle s'appuie sur un catalogue de critères pour évaluer lesdites fonctions. Ce catalogue se compose de cinq critères de compétences (professionnelle, personnelle, sociale et de conduite, à savoir diriger, former et conseiller) et un critère relatif aux conditions de travail. Chacun d'eux se décline ensuite en critères secondaires, soit dix-sept au total. Une définition de chaque critère principal et de chaque critère secondaire est proposée dans le catalogue. Chaque critère est indépendamment apprécié, évalué et noté au moyen d'indicateurs. La combinaison de ces derniers donne une mesure du critère. Les notes obtenues à chacun des dix-sept critères secondaires forment, ensemble, le profil d'une fonction. Ce profil ou combinaison des critères rend compte à la fois des exigences attendues au plan des compétences et des conditions de travail particulières y relatives. Autrement dit, ces mesures par critères, combinées entre elles, expriment au final le degré de complexité d'une fonction ou le degré de compétence, d'exigence et de responsabilité d'une fonction. C'est bien ce que signifie le niveau d'une fonction, qui en l'occurrence peut être compris entre 1 et 18. Plus le niveau est élevé, plus la complexité, l'exigence et la responsabilité sont grandes. Le niveau d'une fonction est déterminé par l'addition des notes décernées à chaque critère. Une table de correspondances « points - niveaux » permet ensuite de définir le niveau se rapportant au nombre de points total obtenu par une fonction, étant précisé qu'à chaque est appliqué un coefficient de pondération. L'objectif poursuivi par ce travail d'évaluation est parvenir à une classification

desdites fonctions dont la gradation en dix-huit niveaux est rendue visible dans la grille des fonctions. Conformément à l'art. 23 LPers-VD, les collaborateurs de l'Etat ont droit à une rémunération sous la forme d'un salaire correspondant à la fonction qu'ils occupent en proportion à leur taux activité, ou sous la forme d'une indemnité ou émolument. Le Conseil d'Etat arrête l'échelle des salaires et fixe le nombre de classes et leur amplitude (art. 24 al. 1 LPers-VD). Il détermine également les modalités de progression du salaire à l'intérieur de chaque classe (art. 24 al. 2 LPers-VD). Enfin, il définit les fonctions et les évalue (art. 24 al. 3 LPers-VD). La jurisprudence a précisé à cet égard qu'il n'appartient pas au magistrat saisi d'un recours en matière de rémunération des fonctions de substituer son appréciation à celle de l'employeur mais uniquement de vérifier que le résultat de système respecte l'égalité de traitement, la proportionnalité et l'interdiction de l'arbitraire (cf. arrêt du Tribunal cantonal du 29 août 2013, consid. 3b). d) La Commission a considéré qu'au regard du descriptif des fonctions de la chaîne 162 ainsi que le cahier des charges du recourant, ce dernier devait être colloqué au niveau

#### **E. 10**

En effet, les tâches qu'il doit accomplir, selon son cahier des charges ne nécessitent pas qu'il fasse preuve d'un savoir-faire allant au-delà du niveau spécialisé. De même, les divers messages transmis par le recourant visent des petits groupes. Bien que ces messages qu'il transmet sont complexes vu le domaine scientifique et technique, leur transmission est facilitée par la connaissance du domaine par ses interlocuteurs. Enfin, la Commission relève que s'agissant de la conduite, le recourant n'en a aucune. Ainsi, il ne peut pas se voir octroyer le niveau 11 qui requiert la conduite, dans le cadre d'un projet largement opérationnel, d'une à cinq personnes, représentant une très faible diversité de métiers. On peut ajouter à ces considérations qu'au niveau des compétences professionnelles, le Tribunal relève que la classe 10 requiert en principe un titre universitaire du niveau master. Or, le recourant est ingénieur ETS. Ce qui équivaut de nos jours à un titre HES. Il est donc déjà au-dessus de la classification qu'il aurait pu avoir. De plus, des connaissances spécialisées suffisent pour le poste occupé par le recourant, dans la mesure où la majorité des activités du cahier des charges (être spécialiste du domaine « des observations in-situ » et de leur traitement ; conduire des projets de recherche Ra&D, ainsi que des mandats de prestations de services) ne nécessitent pas un savoir-faire approfondi. Cela ressort d'ailleurs clairement du témoignage de Z.\_\_\_\_\_ que « le demandeur est spécialiste dans son domaine. C'est un très bon spécialiste [...] », faisant ainsi référence aux activités et au poste du recourant de manière globale. Il faut souligner à ce propos que les collaborateurs colloqués au niveau 11 sont en principe des universitaires et ont souvent des doctorats. Cela démontre que leurs titulaires ont un savoir-faire approfondi qui leur permettrait d'être colloqués au niveau 11. Les compétences sociales requises par le niveau 11 de la chaîne 162 font référence à la transmission de messages complexes faisant appel à des savoirs très différents, avec une difficulté de transmission assez faible et destinés à des grands groupes. Au moment de la bascule, le recourant effectuait, en particulier, du conseil, de coaching et de l'assistance aux diplômés ainsi qu'aux étudiants. Ceux-ci ne représentaient que 5% de ses activités principales selon son cahier des charges. Le Tribunal de céans constate, à l'instar de la Commission, que sa fonction ne requiert pas d'importantes compétences sociales. Quand bien même le recourant aurait transmis des messages complexes à ses interlocuteurs, il conviendrait de considérer ceux-ci destinés à des petits groupes et à des coutumiers du domaine. Ceci est d'autant plus corroboré par le témoignage de Z.\_\_\_\_\_ que « dans le domaine d'activité du demandeur, de fait le choix du chef de projet est limité

vu le nombre restreint de collaborateurs », de sorte que le niveau 11 de la chaîne 162 n'aurait pas pu être attribué au recourant. En outre, le descriptif de la chaîne 162 prévoit, pour le niveau 11, une activité de conduite dans le cadre d'un projet très largement opérationnel, d'une à cinq personnes, représentant une très faible diversité de métiers ou rôles, ainsi qu'une activité de conseil à des niveaux simples et opérationnels, s'adressant à un petit groupe et rarement exercée, alors que le niveau 10 n'en prévoit pas. En l'occurrence, il n'est pas contesté que le cahier des charges du recourant n'exige pas une activité de conduite. Toutefois, le Tribunal rappelle que l'autorité de recours examine la correspondance entre le cahier des charges ou les tâches réellement exercées au moment de la bascule et les caractéristiques de la chaîne et du niveau (cf. le rapport du SPEV « nouvelles politique salariale du 1<sup>er</sup> décembre 2008, p. 47, par. 3.2.1). En l'occurrence, l'instruction menée par le Tribunal ainsi que le témoignage recueilli ont permis d'établir que le recourant exerçait bien une activité de conduite au moment de la bascule. Ainsi, il ressort du cahier des charges, comme l'a d'ailleurs démontré à juste titre le recourant dans son recours, qu'« il ressort en effet du cahier des charges du recourant que celui-ci est confronté à divers interlocuteurs qu'il doit conseiller, former, voire diriger [...] ». En outre, le témoin Z. \_\_\_\_\_ a expliqué que « le demandeur exerce une fonction de conduite. Les travaux pour les tiers sont organisés dans le cadre de projet. Il y a un chef de projet qui a tout le pouvoir pour satisfaire le client et mener à bien la mission. Il n'est pas rare que le chef de projet soit, dans le cadre, responsable d'une personne qui lui est hiérarchiquement supérieur », « les assistants ou les collaborateurs fraîchement engagés sont sous sa responsabilité et dès lors hiérarchiquement inférieurs. Le demandeur effectue les entretiens d'appréciation de ces collaborateurs ». Néanmoins, les conditions de conduite au niveau 11 ne sont pas toutes réalisées en l'espèce. En effet, selon le cahier des charges du recourant, celui-ci doit conseiller les diplômants dans leur travail de diplôme, assister et coacher les étudiants (exercices, compréhension de la théorie, etc.). Ces tâches sont moins largement opérationnelles, car elles font partie des fonctions de conseil et de coaching, et représentent ainsi 5% de l'activité principale du recourant. Au surplus, les compétences de conduite sont assez limitées en ce sens qu'il avait un groupe de subordonnés limité avec un impact des tâches de conduite restreint. Il dirigeait avant tout des étudiants et des assistants (au plus 5).

c) De façon plus générale, on peine à voir quelles compétences du recourant imposeraient sa collocation au niveau 11 de la chaîne 162. Quand bien même dans le cadre de compétences personnelles, il peut être colloqué tant au niveau 10 qu'au niveau 11, il faut rappeler à cet égard que les différents critères des descriptifs de fonctions nécessitent, pour l'évaluation d'un poste, un jugement global – qui correspond, dans la grille des critères, à l'addition des points obtenus par chacun d'eux ; à ce titre, aucun, pris isolément, n'a la portée d'une condition d'accès sine qua non au niveau décrit. Ainsi, dans le cadre du pouvoir d'examen limité du Tribunal de céans, il n'apparaît pas arbitraire que le recourant ait été classé en niveau 10. Les conditions de la description de la chaîne 162 – niveau 11 n'étant pas remplies, de sorte que le recours apparaît mal fondé sur ce point. III. S'agissant du respect du principe d'égalité de traitement, le Tribunal de céans se rallie en tout point à l'avis de la Commission tel qu'exposé au chiffre VIII de sa décision du 29 février 2012. En effet, la Commission a considéré avec raison que la collocation du recourant était cohérente par rapport aux comparaisons analysées à l'interne de l'ACV, en particulier à l'interne du CHUV. Dans ce contexte, attribuer le niveau 11 de la chaîne 162 au poste du recourant avec effet au 1<sup>er</sup> décembre 2008 créerait une inégalité de traitement manifeste par rapport à la situation des collègues de ce dernier. IV. a) Le demandeur fait valoir en dernier lieu une

violation du principe de la bonne foi. Il reproche à l'autorité d'engagement d'avoir profité d'une situation floue pour le pénaliser au niveau salarial dans le sens où elle reconnaît elle-même qu'aucun emploi-type ne correspond pleinement au travail effectué par le demandeur. b) Aux termes de l'art. 5 al. 3 Cst., les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir conformément aux règles de la bonne foi. Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATDF 134 V 306 consid. 4.2 p. 312). De ce principe découle notamment, en vertu de l'art. 9 Cst., le droit de toute personne à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'Etat (sur le rapport avec l'art. 5 al. 3 Cst., cf. ATF 136 I 254 consid. 5.2 p. 261 et la référence citée). Le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (cf. ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 636). Ce principe ne s'applique toutefois que si l'autorité est intervenue par un acte ou une omission, dans une situation concrète, à l'égard de personnes déterminées. Les administrés ne peuvent s'en prévaloir que s'ils en sont les destinataires. Ce principe ne vise donc pas le législateur qui ne le viole pas lorsqu'il modifie une réglementation (P. Moor, Droit administratif, volume I, Berne 1994, ch. 5.3.1, p. 428 ss). Enfin, le Tribunal fédéral, dans un arrêt 1C\_186/2008 du 8 décembre 2008, non publié, admet que " les prétentions pécuniaires des agents de la fonction publique, qu'il s'agisse de prétentions salariales ou relatives aux pensions, n'ont en règle générale pas le caractère de droits acquis. Les rapports de services sont régis par la législation en vigueur au moment considéré. L'Etat est en effet libre de revoir en tout temps sa politique en matière de salaire et d'emploi et les personnes qui entrent à son service doivent compter avec le fait que les dispositions réglant son statut puissent faire l'objet ultérieurement de modifications (ATF 134 I 23 consid. 7.5 p. 39 et les arrêts cités). Des droits acquis ne naissent dès lors en faveur des agents de la fonction publique que si la loi fixe une fois pour toutes les situations particulières et les soustrait aux effets des modifications légales ou lorsque des assurances précises ont été données à l'occasion d'un engagement individuel (ATF 134 I 23 consid. 7.1 p. 35/36 et les arrêts cités). Ils peuvent être supprimés à la condition qu'un intérêt public suffisant justifie cette mesure et qu'une pleine indemnisation soit garantie (ATF 119 Ia 154 consid. 5c p. 161/162 et les références citées). Le principe de la bonne foi ne fait pas davantage obstacle à une modification de la loi lorsque celle-ci repose sur des motifs sérieux et objectifs. Une violation de ce principe n'entre en considération que si le législateur a donné des assurances précises que la loi ne serait pas modifiée ou qu'elle serait maintenue telle quelle pendant un certain temps, fondant ainsi un droit acquis (cf. ATF 130 I 26 consid. 8.1; arrêt 2P.349/2005 du 14 août 2006 consid. 3.2 in RtD 2007 I p. 18 et les arrêts cités) ." c) En l'espèce, on peine à voir un comportement contradictoire ou abusif de la part de l'autorité d'engagement. D'une part, le recourant ne le démontre pas. En effet, le fait d'attribuer au recourant un autre emploi-type plutôt que « responsable de recherche » n'a, en l'espèce, aucune influence sur le salaire du recourant. On ne voit pas non plus quel autre avantage le recourant pourrait tirer d'un changement de l'emploi-type, ce qu'il n'explique pas, de sorte qu'il n'a aucun intérêt à contester la décision attaquée sur ce point. Le recourant semble en être conscient dès lors qu'il n'a pris aucune conclusion formelle à ce sujet et conclut néanmoins à ce que son poste soit colloqué dans l'emploi-type « responsable de recherche », niveau 11 de la chaîne 162. D'autre part, l'autorité d'engagement, dans sa lettre du 24 juin 2011, s'est bornée à constater que l'emploi-type « responsable de recherche » devait être attribué au recourant au motif qu'il correspondait le mieux à ses

activités. Elle n'a donné aucune autre précision, ni aucune promesse de créer un nouveau emploi-type qui correspond pleinement au travail effectué par le recourant, de sorte que celui-ci ne saurait en déduire aucune assurance allant au-delà de la réserve de ses droits acquis. Il sied de préciser à ce propos et comme le relève avec raison l'autorité d'engagement que « l'emploi-type constitue une description générique d'un métier. Partant, par définition, un emploi-type ne saurait correspondre pleinement au travail effectué par un collaborateur ou une collaboratrice, d'où la nécessité d'examiner leur cahier des charges et les différents critères permettant de déterminer le niveau de fonction ». Au demeurant, on ne voit pas quelles dispositions le recourant aurait prises et sur lesquelles il ne pourrait revenir sans préjudice. Il ne démontre pas avoir renoncé à un engagement aux conditions salariales identiques auxquelles il aurait pu prétendre si sa fonction avait été colloquée dans un autre emploi-type. Les conditions posées par la jurisprudence pour qu'il puisse se prévaloir du principe de la bonne foi ne sont donc pas réunies de sorte que la nouvelle collocation a été effectuée conformément à la méthode GFO. Par conséquent, pour autant qu'il soit recevable, ce grief doit être rejeté. VI. A la lumière de ce qui précède, le recours doit être rejeté. Les frais de seconde instance sont arrêtés à 500 fr. et mis à la charge du recourant (art. 47 al. 2 et 49 al. 1 LPA-VD, art. 4 al. 3 du Tarif des frais judiciaires en matière de droit administratif et public du 11 décembre 2007 ; RSV 173.36.5.1). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens à l'intimée, qui n'a pas engagé de frais externes pour la présente procédure.

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