

VD_FINDINFO Décision / 2014 / 1115 vom 4. Dezember 2012

VD Tribunal cantonal, 2012-12-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_findinfo_D_cision___2014___1115

FR: VD_FINDINFO Décision / 2014 / 1115 du 4 décembre 2012

IT: VD_FINDINFO Décision / 2014 / 1115 del 4 dicembre 2012

Regeste

DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE, CLASSE DE TRAITEMENT, EMPLOYÉ PUBLIC, SALAIRE, CAHIER DES CHARGES, ARBITRAIRE DANS L'APPLICATION DU DROIT, ÉGALITÉ DE TRAITEMENT | 8 Cst., 9 Cst., 19 al. 1 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. Selon la jurisprudence cantonale la plus récente (CACI 12 juin 2014/317, c. 3c), le recours au Tribunal de prud'hommes de l'Administration cantonale est un recours de droit administratif au sens des articles 92 et suivants de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD ; RSV 173.36). Il convient donc d'appliquer ces règles, notamment l'art. 95 LPA-VD relatif au délai de recours et l'art. 99 LPA-VD qui renvoie aux dispositions du chapitre IV de la loi, consacré au recours administratif (art. 73 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 et est atteint par la décision attaquée. Il dispose également d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Ces points ne sont d'ailleurs pas contestés. Le recours en réforme et le recours en nullité sont ainsi ouverts (art. 90 LPA-VD). Interjeté en temps utile (art. 95 LPA-VD) par une partie qui y a intérêt (art. 75 LPA-VD), le recours motivé, dont les conclusions ne sont pas nouvelles, est recevable en la forme (art. 79 LPA-VD). II. a) Aux termes de l'article 19 alinéa premier LPers-VD, les rapports de travail entre l'Etat de Vaud et ses collaborateurs sont régis par le droit public, sauf dispositions particulières contraires. L'application du droit public aux rapports de travail entre l'Etat et ses employés a pour corollaire que l'Etat est tenu de respecter les principes constitutionnels régissant l'ensemble de son activité, tels la légalité, l'égalité de traitement, l'interdiction de l'arbitraire ou encore le droit d'être entendu (ATF 2P.63/2003 du 29 juillet 2003, c. 2.3 non publié). Selon la jurisprudence précitée, le Tribunal de prud'hommes de l'Administration cantonale n'est pas une autorité administrative hiérarchiquement supérieure à la Commission, mais une autorité judiciaire qui est distincte de l'administration et qui n'a pas de rôle exécutif. Alors que le recours auprès de la Commission est un exemple de recours auprès du supérieur hiérarchique, qui doit être soumis aux règles qui gouvernent le recours administratif (art. 73 ss LPA-VD), le recours au tribunal de céans est soumis à des règles de procédure propres aux autorités judiciaires, soit aux articles 92 et suivants LPA-VD (CACI 12 juin 2014/317, c. 3c). Il en

découle que le tribunal de céans ne saurait substituer son appréciation à celle de l'autorité de première instance, comme le ferait une autorité supérieure saisie d'un recours administratif (Bovay et al., Procédure administrative vaudoise, n. 1 ad art. 76 LPA-VD). Dans sa pratique, le tribunal de céans a déjà relevé que la Commission bénéficie d'une compétence exclusive qui lui assure une vision d'ensemble des problématiques touchant l'adéquation entre les activités prévues par le cahier des charges et le niveau de poste lors de transitions semi-directes et indirectes, et que sa spécialisation assure aux collaborateurs concernés l'intervention d'une autorité de proximité spécialement conçue pour connaître des litiges qui lui sont soumis (cf. par ex. décision du 17 juin 2013 dans la cause DS09.006452). Sur cette base, le Tribunal de prud'hommes de l'Administration cantonale intervient comme juridiction de seconde instance chargée de vérifier la conformité des décisions qui lui sont soumises avec les règles applicables, notamment avec les principes de droit administratif rappelés ci-dessus. Les parties ne sauraient donc se contenter de faire réexaminer leur cause devant le tribunal de céans, comme elles le feraient devant l'autorité administrative supérieure. Elles doivent au contraire indiquer précisément la violation du droit ou la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents qu'elles invoquent (art. 98 LPA-VD). Le tribunal de céans n'examine en principe que les griefs qui sont formulés de façon compréhensible par la partie recourante. b) Dans son mémoire, le recourant invoque en premier lieu un excès ou abus du pouvoir d'appréciation. Il reproche à la Commission d'avoir substitué sa propre appréciation à celle de l'autorité administrative, créant ainsi une inégalité de traitement et versant dans l'arbitraire. Comme cela ressort de la décision déferée, le rôle de la Commission consiste à examiner la correspondance effective entre le cahier des charges ou les activités effectives de l'intéressée et les caractéristiques de la chaîne et du niveau tels qu'ils résultent de la grille des fonctions. A juste titre, le recourant ne remet pas en cause ces attributions, qui sont ainsi décrites dans les travaux préparatoires : « ... la mission de la commission de recours consistera à examiner des situations particulières, soit par exemple le cas de collaborateurs qui estimeraient que leur cahier des charges individuel leur permettrait de prétendre à une classification supérieure. Elle n'aura pas pour vocation de réexaminer la classification arrêtée par le Conseil d'Etat (Exposé des motifs et projet de Décret n° 124 de novembre 2008 (ci-après : « EMPD n°124 du 11. 2008 »), p. 16 ». c) L'autorité commet un excès du pouvoir d'appréciation lorsqu'elle se reconnaît à tort un pouvoir d'appréciation dans un domaine où la loi ne lui en accorde pas ou, au contraire, lorsqu'elle s'estime à tort liée par la réglementation qu'elle applique. En d'autres termes, l'autorité qui commet un excès de son pouvoir d'appréciation est celle qui sort du cadre de sa liberté d'appréciation en usant d'une faculté qui ne lui appartient pas, par exemple en optant pour une solution différente de celle qui s'offre à elle. On peut également ajouter l'hypothèse d'un excès de pouvoir négatif visant le cas de l'autorité qui, au lieu d'utiliser sa liberté d'appréciation, se considère comme liée (Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, p. 395). 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 (Bovay et al., op. cit., n. 2.2 ad art. 76 LPA-VD et les références). On peut rappeler ici que, d'une manière générale, les autorités cantonales disposent d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne les questions d'organisation et de rémunération (ATF 123 I 1, JdT 1999 I 547; ATF 121 I 49, JdT 1997 I 711; ATF 121 I

102 c. 4a). d) En l'espèce, la Commission a exclusivement comparé le cahier des charges du poste de l'intimée avec les caractéristiques de la chaîne et du niveau telles qu'elles résultent de la grille des fonctions, pour déterminer le niveau de ce poste. Elle a donc agi dans les limites de ses attributions. La Commission aurait au contraire agi en dehors de ses compétences si elle avait analysé les évaluations qui ont conduit à la grille des fonctions, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. La Commission n'a pas non plus statué au-delà des conclusions de l'intimée, puisque celle-ci prétendait au niveau 15 de la chaîne 275, subsidiairement au niveau 14 de la chaîne 274. Il en découle que la Commission n'a pas excédé ou abusé de son pouvoir d'appréciation dès lors qu'elle a exclusivement examiné la correspondance effective entre le cahier des charges et les caractéristiques des niveaux résultant de la grille des fonctions. Ce premier moyen du recourant doit donc être rejeté. III. a) Le recourant reproche à la Commission d'avoir sombré dans l'arbitraire en attribuant au poste de l'intimée le niveau 13 de la chaîne 274. Selon la jurisprudence, l'arbitraire, prohibé par l'article 9 Cst., ne résulte pas du seul fait qu'une autre solution pourrait entrer en considération ou même qu'elle serait préférable. Le tribunal n'annulera la décision attaquée que lorsque celle-ci est manifestement insoutenable, qu'elle se trouve en contradiction claire avec la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique indiscuté, ou encore lorsqu'elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité; pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que la motivation formulée soit insoutenable, il faut encore que la décision apparaisse arbitraire dans son résultat (ATF 127 I 54 c. 2b ; ATF 126 I 168 c. 3a; ATF 125 I 166 c. 2a). b) A l'appui de ce moyen, le recourant fait tout d'abord valoir que la Commission a retenu un savoir-faire expert quant aux activités de l'intimée dans le cadre de l'IFLA et de COSADOCA alors que celles-ci ne sont, à l'avis du recourant, que ponctuelles, pas indispensables à la fonction occupée, et pas exigées par le cahier des charges. Il confirme qu'il est effectivement difficile de distinguer le savoir-faire expert du savoir-faire approfondi, mais maintient que l'intimée ne dispose pas du savoir-faire expert demandé pour atteindre le niveau 13. La Commission, lors de son examen du recours de l'intimée, souligne qu'un « savoir-faire "expert" exige des connaissances techniques pointues dans le domaine ainsi qu'un rôle de référent ». C'est en se basant sur les activités déployées par l'intimée dans le cadre de COSADOCA et de l'IFLA que la Commission a estimé que le poste de l'intimée possédait la caractéristique nécessaire à l'obtention du niveau 13 de la chaîne 274, soit celle "d'expert". Le Tribunal de céans, en reprenant l'analyse du cahier des charges de l'intimée et de la grille des fonctions, s'aperçoit que la diversité des tâches de l'intimée, ainsi que ses activités dans des secteurs très spécialisés – tels que dans le cadre de la politique PAC de la BCU – sont à même de corroborer l'existence d'un savoir-faire expert chez l'intimée. En outre, étant donné l'expérience de l'intimée, soit au moins dix ans au sein de la BCU lors de la bascule, les tâches qu'elle accomplit dans son travail ont évolué au fil du temps et son savoir-faire s'est développé. De plus, le Tribunal doit constater que les tâches de l'intimée relatives à la politique PAC et à l'IFLA sont clairement assises dans son cahier des charges. Le recourant semble insister sur le fait que cela ne devrait pas y être et ne figurerait pas dans le cahier des charges d'un éventuel remplaçant. Il est vrai que le cahier des charges d'autres postes (cf. not. pièces 13 et 16 du recourant) ne comportent pas de descriptif précis d'activités annexes, comme l'expliquait le témoin G. _____.

Cependant, il n'appartient pas au Tribunal de céans de corriger ce que le recourant a prévu dans ses propres cahiers des charges, même s'il ne l'estime pas adéquat. La méthode DECFO/SYSREM étant basée sur l'analyse du cahier des charges existant au moment de la

bascule, la Commission se devait de prendre en compte l'entier des informations qui s'y trouvait. Concernant les compétences personnelles nécessaires pour qu'un collaborateur voie son poste colloqué au niveau 13 de la chaîne 274, le recourant soutient que la marge de manœuvre existante de l'intimée est bien moins grande que celle que lui attribue la Commission. Il relève que la Commission a surévalué le nombre de collaborateurs supervisé par l'intimée. Il lui reproche également d'avoir pris en compte la qualité de présidente de COSADOCA de l'intimée et son élection au Governing Board de l'IFLA, alors que ces activités ne devraient pas être prises en considération lors de l'attribution du niveau de l'intimée. La Commission, lors de son examen du recours de l'intimée, a analysé la liste des tâches effectuées par l'intimée fournie par le recourant. C'est sur cette liste que la Commission s'est fondée pour estimer quelle était la marge de manœuvre dont jouissait l'intimée. Cette autorité de première instance relève notamment que l'intimée gère seule son secteur, qu'elle conduit la politique PAC pour l'ensemble de la BCU, et que le fait qu'elle soit supervisée n'empêche pas une marge de manœuvre importante. A propos de la détermination de la fréquence de nouvelles tâches, la Commission se base sur l'activité de l'intimée dans le cadre de l'IFLA et de COSADOCA, en précisant que celles-ci ne se succèdent qu'à une fréquence très faible (niveau 12) et non faible (niveau 13). Le Tribunal de céans constate que le recourant se base sur le nombre de collaborateurs supervisés par l'intimée pour déterminer sa marge de manœuvre, alors que ce n'est pas cette argumentation qui a fondé l'opinion de la Commission, celle-ci s'étant principalement appuyée sur la liste des tâches de l'intimée, produite par le recourant. Le Tribunal, en analysant cette liste des tâches, considère que le fait que l'intimée ait des responsabilités élevées de sorte qu'elle puisse « prendre des décisions propres à influencer le contexte culturel du canton » laisse apparaître que son autonomie est au moins importante. A cela s'ajoute le fait que l'intimée conduit seule la politique PAC et est la représentante de la BCU s'agissant de COSADOCA. Dans ces domaines, l'intimée ne semble donc pas être supervisée ni, simplement suivre des instructions, mais bien prendre elle-même des décisions. Le fait que l'intimée soit l'une des trois représentants des institutions au sein de COSADOCA, les deux autres étant le directeur des Archives cantonales vaudoises et la directrice de l'information scientifique et des bibliothèques de l'EPFL, conforte la position du Tribunal. En effet, cela démontre clairement qu'elle a un rôle proactif dans cette institution et qu'elle jouit d'une très grande marge de manœuvre. De ce fait, son autonomie effective n'est pas aussi limitée que semble le laisser entendre le recourant. S'agissant du caractère nouveau et inconnu des tâches devant se succéder à une fréquence faible ou très faible, le recourant affirme qu'il n'aurait pas dû être tenu compte des activités de l'intimée au sein de l'IFLA et de COSADOCA. Comme vu précédemment, il ne peut pas être suivi par le Tribunal, le cahier des charges de l'intimée contenant précisément ces activités. Relativement à la conduite de l'intimée, le recourant fait grief à la Commission d'avoir surestimé le nombre de collaborateurs dont l'intimée a la charge et la supervision effective. La Commission a retenu que l'intimée supervisait au moins trois collaborateurs de manière poussée. Le Tribunal de céans considère que le cahier des charges de l'intimée contient plusieurs tâches liées à la supervision de personnel. Que le nombre de collaborateurs supervisé par l'intimée soit de trois ou six importe peu, le critère de conduite fixant une fourchette de un à cinq collaborateurs. La différence de critères entre les niveaux 12 et 13 repose principalement sur l'activité de conseil qu'exerce l'occupant du poste. Contrairement à ce qu'argue le recourant et comme confirmé par le témoin entendu, c'est l'intimée qui se charge du recrutement des auxiliaires. De plus, comme le mentionne son

cahier des charges, elle en assure la formation et l'encadrement en plus de planifier la marche du travail. Cette activité de gestion du personnel n'est donc pas négligeable et permet au Tribunal de considérer que, la Commission n'a pas soutenu de manière choquante que les critères de conduite du niveau 13 étaient remplis. En conclusion, le savoir-faire, la marge de manœuvre et la conduite retenus par la Commission sont objectivement fondés sur le cahier des charges de l'intimée et son activité réelle. De ce fait, l'octroi du niveau 13 n'apparaît pas insoutenable. Le recours est également mal fondé sur ce point, de sorte que le moyen de l'arbitraire doit être écarté. IV. a) Le recourant soutient encore que la décision rendue par la Commission viole le principe de l'égalité de traitement. Il voit notamment une inégalité par rapport aux autres collaborateurs du SERAC ou de l'ACV qui n'ont pas été colloquées au niveau 13 alors que leurs activités étaient similaires à celles de l'intimée. Il souligne également que la Commission aurait, à tort, retenu les activités de l'intimée dans le cadre de l'IFLA et de COSADOCA comme justifiant un niveau 13. La Commission a analysé les cahiers des charges lui semblant suffisants pour déterminer si la collocation en niveau 13 de l'intimée était cohérente. Elle en a conclu que c'était le cas. b) Selon la jurisprudence, une décision viole le principe de l'égalité consacré à l'article 8 alinéa premier Cst. (RS 101) 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 134 I 23, c. 9.1). Une norme réglementaire viole l'article 8 alinéa premier Cst. lorsqu'elle n'est pas fondée sur des motifs sérieux et objectifs, qu'elle est dépourvue de sens et d'utilité ou qu'elle opère des distinctions juridiques que ne justifient pas les faits à régler. Dans l'examen auquel il procède à cette occasion, le juge ne doit toutefois pas substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité dont émane la réglementation en cause. Il doit au contraire se borner à vérifier si la disposition litigieuse est propre à réaliser objectivement le but visé par la loi, sans se soucier, en particulier, de savoir si elle constitue le moyen le mieux approprié pour atteindre ce but (ATF 128 V 217, c. 2). Dans la fonction publique, le principe de l'égalité de traitement exige en principe qu'à travail égal, un même salaire soit versé. Une différence de rémunération peut toutefois être justifiée par l'âge, l'ancienneté, les charges de famille, le degré de qualification, les risques, le genre et la durée de formation, l'horaire de travail, le domaine d'activité, etc., cela sans violer le droit constitutionnel. Le principe de l'égalité de traitement est violé lorsque dans un rapport de service public, un travail identique n'est pas rémunéré de la même manière. La question de savoir si des activités différentes doivent être considérées comme identiques dépend d'appréciations pouvant s'avérer différentes. Dans les limites de l'interdiction de l'arbitraire et du principe de l'égalité de traitement, les autorités sont habilitées à choisir, parmi le grand nombre de critères concevables, ceux qui doivent être considérés comme déterminants pour la rémunération des fonctionnaires (ATF 123 I 1, c. 6c, JdT 1999 I 547). Le Tribunal fédéral admet notamment que le principe selon lequel une rémunération égale doit être réservée à un travail égal ne peut être battu en brèche que pour des motifs objectifs. Toutefois, en matière d'égalité de traitement des fonctionnaires, le Tribunal fédéral fait preuve d'une certaine retenue (ATF 129 I 161, c. 3. 2) et admet qu'un système de rémunération présente nécessairement un certain schématisme (ATF 121 I 102, c. 4). En outre, lorsque les preuves administrées permettent à l'autorité de recours de se forger une conviction et que, procédant d'une façon non arbitraire à une

appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, l'autorité a la certitude que ces dernières ne pourraient plus l'amener à modifier son opinion, elle peut mettre un terme à l'instruction (arrêt du TF non publié 9C_282/2013 du 31 août 2013, c. 4.4). c) En l'occurrence, le recourant reprend, à titre de comparaison, des postes semblables à ceux déjà soumis à l'autorité inférieure et fournit en plus des cahiers des charges de conservateur de musée ou de collections patrimoniales et de bibliothécaire-documentaliste scientifique, tous les deux colloqués au niveau 12, des chaînes respectivement 274 et 175. Il expose que par rapport aux autres postes colloqués au niveau 12, l'intimée a des responsabilités et une marge de manœuvre similaires. On ne saurait ainsi colloquer le poste de l'intimée à un niveau supérieur. S'agissant du poste n° 135 au sein du SERAC, colloqué au niveau 12, son titulaire a moins de responsabilité que l'intimée et de relations à entretenir, que ce soit à l'interne ou à l'externe. Il est vrai que ces deux postes sont similaires. Cependant, l'activité déployée par l'intimée au sein de l'IFLA et de COSADOCA justifie un niveau plus élevé que celui de ce poste, rappelant que c'est à tort que le recourant soutient que ces activités ne doivent pas être prises en compte pour la collocation de l'intimée. Le même problème se pose lors des comparaisons faites avec les postes n° 110 et 120. Le recourant explique que le poste de l'intimée et le n° 120 sont similaires, d'autant plus que les deux collaborateurs qui les occupent exercent des activités annexes, soit pour l'un un projet de numérisation de grande envergure et pour l'autre une représentation au sein de l'IFLA et de COSADOCA. Le Tribunal considère que la différence fondamentale qui existe entre ces deux postes est que dans le cas de l'intimée, ces activités annexes sont précisées dans son cahier des charges. Il est en effet normal de ne pas revaloriser le poste n° 120 pour une activité annexe qui n'est pas comprise dans son cahier des charges. En revanche, le cahier des charges de l'intimée contient l'entier de ses activités au COSADOCA et à l'IFLA. Ces activités justifient donc une revalorisation du poste. d) Dans le cas particulier, la Commission a examiné les cahiers des charges qui lui semblaient utiles à l'examen du recours dont elle était saisie, et écarté d'autres moyens de preuve par une appréciation anticipée de ceux-ci. Ce mode de faire n'est pas critiquable. Quoiqu'il en soit, le grief d'inégalité de traitement est inconsistant dès lors que l'examen des cahiers des charges produits à titre comparatif par le recourant conduit au maintien de la décision entreprise. Au vu de ce qui précède, une violation de l'égalité de traitement par la Commission n'est pas constatée, puisqu'elle a opéré une comparaison en se basant sur une situation précise, soit celle de l'intimée. Il n'est ainsi pas choquant que l'intimée soit colloquée à un niveau supérieur à des collaborateurs n'ayant pas les mêmes activités qu'elle. En définitive, le recourant ne saurait se prévaloir d'une inégalité de traitement, dans la mesure où des situations semblables ont été traitées de manière semblable et des situations différentes de manière différente. Partant, ce grief doit également être écarté. V. A la lumière de ce qui précède, le recours doit être rejeté. Le Tribunal de céans confirme la décision rendue le 4 décembre 2012 par la Commission. Concernant les conclusions prises par l'intimée dans ses déterminations du 20 décembre 2013, relative à une addition d'un intérêt de 5% l'an sur le rétroactif qui lui est dû, une question préalable serait de savoir si cette conclusion n'est pas tardive, étant donné qu'elle n'a pas été soulevée devant la Commission. Toutefois, ce point peut rester indécis. En effet, la pratique constante de la Commission et du Tribunal de céans est de renvoyer l'affaire au Service du personnel de l'Etat de Vaud pour que celui-ci effectue les calculs du rétroactif de salaire, cela sans en mentionner ni les montants de celui-ci, ni son mode de calcul. En l'espèce, le Tribunal de céans ne voit pas de justification permettant de traiter l'affaire de l'intimée différemment des autres recours, de sorte que cette conclusion doit être rejetée.

VI. Les frais de seconde instance sont arrêtés à Fr. 500.- et mis à la charge du recourant (art. 47 al. 2, 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). L'intimée, qui a consulté un avocat et qui obtient gain de cause, a droit à des dépens qui sont arrêtés à Fr. 2'500.- (TVA incluse), en équité, au vu du dossier et du temps considéré comme étant nécessaire au traitement de celui-ci. Ils seront mis à la charge du recourant (art. 55 LPA-VD).

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