

VD_GERICHTE DS09.010799 vom 22. März 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-03-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_gerichte_DS09.010799

FR: VD_GERICHTE DS09.010799 du 22 mars 2013

IT: VD_GERICHTE DS09.010799 del 22 marzo 2013

Erwägungen

E. 5

a) Le présent litige concerne la position de l'appelante dans le système de classification des fonctions de l'Etat de Vaud. En substance, l'intéressée reproche aux premiers juges d'avoir retenu que l'art. 3 ANPS (Arrêté relatif à la mise en œuvre de la nouvelle politique salariale de l'Etat de Vaud du 28 novembre 2008; RSV 172.320.1) permettait la prise en compte d'autres critères que le cahier des charges pour fixer le niveau de traitement à l'intérieur d'une chaîne. Pour elle, il ne serait pas possible de tenir compte des années d'expérience ou des "années de brevet" pour déterminer si la rémunération doit être celle de la classe 13 ou de la classe 14. b) aa) La grille des fonctions, entrée en vigueur le 1er décembre 2008, résulte de la volonté du Conseil d'Etat de mettre en place un système de classification des fonctions plus transparent, plus simple et plus équitable que le précédent. Cela ressort notamment des travaux préparatoires qui ont précédé l'adoption de la Lpers: "Le Conseil d'Etat a décidé de revoir le système actuel d'évaluation des fonctions, afin notamment de renforcer l'application du principe d'équité interne entre toutes les fonctions. Un système mieux adapté à l'évolution actuelle des métiers est à l'étude. Cette recherche de cohérence dans la classification des fonctions postule, dans la très grande majorité des cas, le rattachement d'une fonction à une seule classe de salaire, contrairement à la situation actuelle. Elle a également pour objectif de diminuer le nombre de fonctions qui dans le système actuel s'élève à plus de 1200. Une fois terminée, la nouvelle classe des fonctions permettra de définir la nouvelle échelle des salaires" (EMPL, Bulletin du Grand Conseil, séance du 4 septembre 2001, p. 2233). bb) Le 28 novembre 2008, le Conseil d'Etat a adopté l'ANPS dont l'art. 3 a la teneur suivante: " Art. 3 Transition vers les nouvelles fonctions 1 La transition des fonctions de l'ancien au nouveau système peut être directe, semi-directe ou indirecte :

- 13 - a. la transition est directe lorsque les postes relevant d'une fonction actuelle sont colloqués dans une seule fonction de même niveau de la nouvelle grille des fonctions ; b. la transition est semi-directe lorsque les postes relevant d'une fonction actuelle sont colloqués dans une chaîne de la nouvelle grille des fonctions. Le cahier des charges produit par l'autorité d'engagement détermine le niveau à l'intérieur de la chaîne ; c. la transition est indirecte lorsque les postes relevant d'une fonction actuelle sont colloqués dans plusieurs chaînes de la nouvelle grille des fonctions. L'emploi-type détermine la chaîne et le cahier des charges produit par l'autorité d'engagement le niveau à l'intérieur de celle-ci. " cc) Selon les travaux préparatoires, la nouvelle politique salariale de l'administration poursuivait notamment les objectifs suivants : dissocier le métier pratiqué et la fonction occupée, offrir une rémunération compétitive en regard du marché de l'emploi et motiver les collaborateurs grâce à une progression salariale progressive (EMPL relatif à la nouvelle classification des fonctions et à la nouvelle politique salariale novembre 2008, no 124, p. 7).

Lorsque les titulaires d'une fonction (ancienne) sont colloqués dans une chaîne de la nouvelle grille des fonctions, le cahier des charges détermine le niveau à l'intérieur de la chaîne et on parle de transition semi-directe (EMPL, *ibid*, commentaire de l'art. 2 du décret, p. 13). Dans ces cas, c'est la Commission de recours qui est compétente pour connaître des contestations liées à la bascule. Sa mission consiste à examiner des situations particulières, soit par exemple les cas de collaborateurs qui estimeraient que leur cahier des charges individuel leur permettrait de prétendre à une classification supérieure. Elle n'a pas pour vocation de réexaminer la classification arrêtée par le Conseil d'Etat (EMPL, *ibid*, commentaire des art. 5,6,7 du décret, p. 16) dd) Le rapport explicatif DFIRE/SPEV intitulé "La nouvelle politique salariale, Du système de classification des fonctions au système de rémunération" (ci-après : le rapport) explique la manière dont la grille des fonctions a été construite et comment les postes de l'administration ont été basculés dans cette grille (http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/etat_droit/personnel_etat/

- 14 - fichiers_pdf/Rapport_POLSAL_Methodo_nov2009.pdf). Il en résulte que la mission de la Commission paritaire DECFO (ci-après: COPAR) était de déterminer une méthode d'évaluation des fonctions de l'administration. Pour ce faire, la COPAR a retenu un catalogue d'indicateurs pour chaque critère principal entrant en ligne de compte pour la détermination du niveau de fonction. Ainsi, dans le critère "compétence professionnelle", les indicateurs sont la formation de base, les connaissances complémentaires, l'actualisation des connaissances, le savoir-faire, la connaissance de l'administration et les aptitudes physiques. Dans le critère "compétence personnelle", on trouve les indicateurs suivants: initiative personnelle, autonomie, flexibilité (cf. rapport p. 21). A chaque critère est associé un coefficient de pondération qui permet de cumuler des points. Une correspondance est ensuite établie avec le "niveau de fonction". Ainsi, un total entre 50.30 à 54.999 points permet d'accéder au niveau 13, un total entre 55.00 et 59.849 au niveau 14 (cf. rapport p.22). Le DFIRE précise qu'une transition semi-directe signifie qu'un emploi-type peut revêtir plusieurs niveaux de la chaîne de fonctions à laquelle il est rattaché. Seule une analyse du cahier des charges du poste concerné permet d'arrêter le choix sur le bon niveau de fonction ou de compétence (rapport, p. 46). On peut en particulier relever ce passage du rapport selon lequel "la bascule d'un poste a consisté dans un premier temps, sur la base du cahier des charges (ou de tout autre mode de connaissance du contenu du poste), à déterminer l'emploi-type et donc la chaîne de fonctions qui pouvaient lui être rattachés. Dans un deuxième temps, la mise en regard du cahier des charges et du descriptif des fonctions, croisée avec la cohérence verticale ou interne du service et la cohérence horizontale ou transversale entre les services, a permis de déterminer le niveau a priori adéquat. La collocation du poste ainsi obtenue a ensuite été soumise à la validation du Conseil d'Etat" (rapport p. 51). c) Selon une jurisprudence constante, la loi s'interprète en premier lieu d'après sa lettre (interprétation littérale). Si le texte légal n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme en la dégageant de sa

- 15 - relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique [Moor/Flückiger/Martenet, *op. cit.*, p. 128]). Aucune méthode ne doit être privilégiée et il y a lieu de faire preuve d'un "pluralisme pragmatique" (ATF 137 IV 180 c. 3.4; ATF 136 III 283 c. 2.3.1). Il s'agit cependant de

rester dans l'esprit de la règle qui a finalement été adoptée. d) De la garantie générale de l'égalité de traitement de l'art. 8 al. 1 Cst. (Constitution fédérale du 18 avril 1999; RS 101) 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. La question de savoir si des activités doivent être considérées comme identiques dépend d'appréciations qui peuvent être 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 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 reconnu que l'art. 8 Cst. n'était pas violé lorsque les différences de rémunération reposaient sur les motifs objectifs tels que l'âge, l'ancienneté, l'expérience, les charges familiales, les qualifications, le genre et la durée de la formation requise pour le poste, le temps de travail, les horaires, le cahier des charges, l'étendue des responsabilités ou les prestations. Ceci est aussi valable dans le cadre de l'application du droit. Les autorités sont tenues, selon le principe de l'égalité de

- 16 - traitement, de traiter de manière égale les situations semblables pour lesquelles les faits pertinents sont les mêmes, à moins qu'un motif objectif ne justifie un traitement différent. L'appréciation dépend d'une part de questions de fait, comme par exemple des activités qui sont exercées dans le cadre d'une certaine fonction, des exigences posées à la formation, des circonstances dans lesquelles l'activité est exercée, etc. Elle dépend d'autre part de la pondération relative qui est attribuée à ces différents éléments. Cette pondération n'est en principe pas réglée par le droit fédéral. Les autorités cantonales compétentes disposent ainsi, et pour autant que le droit cantonal applicable ne contienne pas certaines règles, d'une grande liberté d'appréciation. Le droit fédéral impose cependant des limites à cette liberté: l'appréciation ne doit pas se faire de façon arbitraire ou inégale. En d'autres termes, sont permis tous les critères de distinction objectivement soutenable (TF 8C_572/2012 du 11 janvier 2013 c. 3.4; TF 8C_991/2010 du 28 juin 2011 et réf. citées). e) En l'espèce, il n'est pas contesté que les conseillers juridiques du SJL, comme l'appelante, ont fait l'objet d'une transition semi- directe au sens de l'art. 3 let. b ANPS lors de laquelle leurs postes ont été colloqués aux niveaux 13 et 14 de la chaîne 362 de la nouvelle grille de fonctions par décision du Conseil d'Etat des 24 septembre et 19 novembre 2008 (pièce 6, bordereau du 13 octobre 2010 produit devant la Commission de recours). Afin de mettre en oeuvre cette décision, l'intimé a établi trois critères alternatifs pour justifier le passage du niveau 13 au niveau 14 respectivement l'engagement ou la bascule d'un collaborateur dans le second niveau : tout d'abord le temps passé dans le service (plus ou moins de trois ans), ensuite la titularité du brevet d'avocat (plus ou moins de cinq ans) et enfin les capacités du collaborateur, notamment son degré de connaissances et d'indépendance. L'appelante soutient que le texte de l'art. 3 let. b. ANPS est clair et y voit l'énoncé d'un principe général selon lequel le seul critère de fixation du niveau de traitement, à l'exception de tout autre, résiderait dans le cahier des charges du collaborateur intéressé ce qui rendrait les critères

appliqués par l'intimé contrairement à cette norme.

- 17 - Or, il résulte des normes, travaux préparatoires et travaux explicatifs exposés ci-dessus que tel n'est pas le cas. Tout d'abord, l'art. 3 ANPS a avant tout fonction de définir les trois catégories de transition de telle sorte que l'employé de l'administration qui n'est pas satisfait de sa nouvelle classification et de la collocation de son poste sache quelle est la voie de droit qui lui est ouverte. L'art. 3 let b ANPS a dès lors une faible portée normative. Il résulte d'ailleurs de l'exposé des motifs qu'une mauvaise prise en compte du cahier des charges n'est qu'un exemple parmi d'autres dans lequel un collaborateur pourrait estimer ne pas avoir été colloqué dans un niveau suffisamment élevé. L'art. 3 let b ANPS doit être interprété dans le contexte global de la nouvelle politique salariale qui poursuit comme objectif d'offrir une rémunération compétitive et de motiver les collaborateurs par une progression salariale. Le fait de ne tenir compte que du cahier des charges à l'exclusion de critères tel que la formation, les titres obtenus ou les années passées dans le service paraît clairement contraire à l'objectif poursuivi. Ensuite, la décision du Conseil d'Etat de colloquer les conseillers juridiques dans deux niveaux distincts ne saurait être remise en cause par le biais d'un recours à la Commission, respectivement au TRIPAC ou devant l'autorité de céans. L'examen du dossier devant les autorités judiciaires ne peut donc porter que sur le bien fondé de l'avenant du 29 décembre 2008 par lequel l'appelante a été informée de sa nouvelle classification et de sa collocation au niveau 13. Or, comme relevé par les premiers juges, l'employeur jouit d'une grande marge d'appréciation en matière de rémunération des fonctions et conformément à la jurisprudence, le tribunal doit faire preuve d'une grande retenue s'agissant d'une contestation portant sur un système de rémunération sous peine d'opérer de nouvelles inégalités. Il n'appartient dès lors pas au magistrat saisi d'un tel recours de substituer son appréciation à celle de l'employeur mais uniquement de vérifier que le résultat du système respecte l'égalité de traitement, la proportionnalité et l'interdiction de

- 18 - l'arbitraire. A cet égard, le fait que les conseillers juridiques bénéficiant d'une expérience moindre aient été colloqués au niveau 13 alors que les autres sont au niveau 14 ne heurte pas de manière choquante le sentiment de justice et de l'équité. Au demeurant, si le Conseil d'Etat a décidé de colloquer les conseillers juridiques sur deux niveaux, c'est vraisemblablement parce que l'amplitude entre les indicateurs permettant de déterminer le niveau des conseillers juridiques était trop importante pour que l'on considère que tous les postes, respectivement toutes les personnes occupant ces postes, se situent au même niveau. Les critères retenus par l'intimé pour décider du niveau de ses collaborateurs au sein de la chaîne sont similaires à ceux qui ont présidé à l'élaboration des niveaux. On retrouve ainsi dans les indicateurs le savoir-faire, l'autonomie, l'initiative et les connaissances complémentaires. On voit dès lors mal que l'on puisse reprocher à l'intimé d'avoir retenu des critères similaires pour répartir ses conseillers juridiques dans les deux niveaux qui ont été arrêtés par le Conseil d'Etat. Enfin, dès lors que la décision de colloquer les conseillers juridiques sur deux niveaux avait été prise, nonobstant le fait que ces derniers disposent tous du même cahier des charges, les critères de passage de l'un à l'autre niveau ne peuvent pas être fondés sur le cahier des charges. Le moyen est mal fondé.

E. 6

Dans un moyen séparé, l'appelante invoque une violation du principe de parallélisme des formes. En vertu du principe de la légalité, toute autorité est liée par ses actes aussi longtemps qu'elle ne les a pas abrogés ou modifiés. Les justiciables doivent en effet être

assurés qu'elle applique à tous la même norme, et qu'il ne puisse y être dérogé que dans les cas que la norme le prévoit elle-même. Toutefois, s'il était loisible à l'autorité de revenir sur ses actes par n'importe quelle voie, le principe de la légalité risquerait d'être éludé. Aussi, conformément à la règle du parallélisme des formes,

- 19 - l'autorité ne révise-t-elle valablement ses actes que selon la forme dans laquelle ils ont été adoptés (ATF 126 V 183 c. 5b; ATF 112 Ia 136, JT 1988 I 116; ATF 101 Ia 583, c. 4a; ATF 94 I 29 c.3 et réf. citées; Zen-Ruffinen, Droit Administratif, Partie générale et éléments de procédure, Neuchâtel 2011, n. 161 p.37). Pour l'appelante, dès lors que le Conseil d'Etat n'a édicté aucune nouvelle norme élargissant les exceptions prévues à l'art. 3 let. b ANPS, l'application qui en est faite par l'intimé viole le principe exposé ci-dessus. Le moyen n'est pas indépendant de celui qui a été examiné au considérant 5 ci-dessus. Dès lors qu'il a été exposé que l'interprétation faite par l'appelante de l'art. 3 let. b ANPS est erronée, ce moyen est dénué de pertinence. L'appel doit en conséquence être rejeté.

E. 7

En définitive, l'appel est rejeté et le jugement confirmé. La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 fr., l'arrêt est rendu sans frais (art. 16 LPers-VD). L'Etat de Vaud n'ayant pas procédé par l'intermédiaire d'un avocat, il n'a pas droit à des dépens.

- 20 -

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