

VD_OMNI GE.2008.0105 vom 2. Februar 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-02-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2008.0105

FR: VD_OMNI GE.2008.0105 du 2 février 2009

IT: VD_OMNI GE.2008.0105 del 2 febbraio 2009

Regeste

X. _____ c/Municipalité de Lausanne | L'octroi d'un supplément exceptionnel de salaire par la municipalité de Lausanne en application de l'art. 38 RPAC relève du pouvoir discrétionnaire de cette dernière. Le fait de refuser une augmentation de salaire à un employé peu avant la retraite pour des motifs liés à l'assainissement de la caisse de pension ne viole pas le principe de l'égalité de traitement et n'a pas à reposer sur une base légale.

Erwägungen

E. 1

Les faits allégués par le recourant n'étant pas contestés et les parties ayant eu l'occasion de développer leur argumentation juridique dans leurs écritures, il n'y a pas lieu de donner suite à la requête du recourant tendant à la fixation d'une audience d'instruction et de plaidoiries.

E. 2

Est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce et ayant pour objet: a) de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations; b) de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations; c) de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations. " Cette disposition a le même contenu matériel que l'art. 3 al. 1 de la nouvelle loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (LPA-VD ; RSV 173.36), entrée en vigueur le 1 er janvier 2009, qui subordonne la qualification de la décision à la condition que l'acte administratif touche les droits ou les obligations du recourant. L'art. 92 al. 1 LPA-VD précise aussi que le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions rendues par les autorités administratives. Il découle ainsi de ces dispositions que la recevabilité du recours est subordonnée à la condition qu'il soit dirigé contre une décision administrative au sens de l'art. 3 LPA-VD. b) Le RPAC comprend une échelle des traitements fondée sur des classes (numérotées de 27 à 1A) avec un minimum et un maximum pour chaque classe (art. 34 RPAC). Selon l'art. 35 RPAC, la municipalité colloque chaque fonction dans cette échelle. En l'occurrence, le recourant a atteint la classe terminale de sa fonction le 1 er janvier 2002 et il a bénéficié du traitement maximal de cette classe à partir du 1 er janvier 2003. Dans le système du RPAC, le recourant ne pouvait plus a priori espérer une augmentation de salaire dès ce moment-là, à moins d'être promu dans une fonction supérieure. Sous la note marginale "suppléments exceptionnels", l'art. 38 RPAC permet toutefois une exception en prévoyant que, dans des cas tout à fait exceptionnels, la municipalité peut allouer des suppléments dépassant les maxima fixés à l'art. 34. Les suppléments de salaire octroyés en application de l'art. 38 RPAC, relèvent manifestement du pouvoir discrétionnaire de la municipalité puisqu'ils s'écartent du système de rémunération et de progression usuel prévu par le RPAC. Partant, dès lors que les

collaborateurs n'y ont aucun droit et compte tenu de leur nature exceptionnelle, il apparaît douteux qu'une décision de la municipalité refusant d'accorder ce type de suppléments constitue une décision susceptible de recours. En l'occurrence, ceci est confirmé par le fait que le refus de la municipalité n'a pas fait l'objet d'une décision formelle, communiquée par écrit au recourant. La question de la recevabilité du recours peut toutefois rester ouverte, ce dernier devant de toute façon être rejeté sur le fond.

E. 3

L'art. 50 al. 1 de la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101) prévoit que l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Selon la jurisprudence, une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de manière exhaustive, mais laisse en tout ou en partie dans la sphère communale, lui accordant une liberté de décision importante. Le domaine d'autonomie protégé peut consister dans la faculté d'adopter ou d'appliquer des dispositions de droit communal ou encore dans une certaine liberté dans l'application du droit fédéral ou cantonal. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la Constitution et la législation cantonales (ATF 129 I 410 consid. 2.1 p. 412 ss ; 129 I 313 consid. 5.2 p. 320 ; 126 I 133 consid. 2 p. 136). En droit vaudois, le principe de l'autonomie communale est repris à l'art. 139 de la constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst. VD ; RSV 101.01), qui reconnaît aux communes une autonomie en particulier en matière d'administration de la commune (let. b). L'art. 2 al. 2 let. a de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC ; RSV 175.11) rappelle que l'organisation de l'administration communale fait partie des attributions et tâches propres des autorités communales. Plus précisément, le conseil général ou communal délibère sur le statut des fonctionnaires communaux et la base de leur rémunération (art. 4 al. 1 ch. 9 LC). La municipalité, pour sa part, exécute ce qui a été définitivement arrêté par le conseil général ou communal (art. 41 al. 1 LC). Ses attributions s'exercent dans les limites déterminées par les lois et les règlements communaux ; elles concernent spécialement la nomination des fonctionnaires et employés de la commune, la fixation de leur traitement et l'exercice du pouvoir disciplinaire (art. 42 ch. 3 LC). On peut ainsi en déduire que les communes vaudoises jouissent de l'autonomie nécessaire et disposent d'une grande liberté d'appréciation pour régler sur une base de droit public les rapports de travail de leurs fonctionnaires. Ce pouvoir ne signifie toutefois pas que l'autorité est libre d'agir comme bon lui semble ; elle ne peut en effet ni renoncer à exercer ce pouvoir, ni faire abstraction des principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment ceux de la légalité, de la bonne foi, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité et de l'interdiction d'arbitraire. Dans l'exercice de ce pouvoir, elle est en particulier liée par les critères qui découlent du sens et du but de la réglementation applicable, de même que par les principes généraux du droit (ATF 2P.163/2005 du 31 août 2005 consid. 6.1 3^{ème} paragraphe).

E. 4

a) En l'occurrence, est litigieux le refus de la municipalité d'octroyer au recourant un supplément de salaire exceptionnel de 5% en application de l'art. 38 RPAC, mesure qui avait été proposée par la Direction des A. _____ à la fin de l'année 2007. On relèvera que, selon les instructions administratives édictées par la municipalité en application de l'art. 83 RPAC (IA-RPAC 36.04), une promotion aurait apparemment également pu entrer en considération. Le chiffre 10 de ces instructions prévoit en effet que après cinq ans au plafond de sa classe terminale, un employé peut accéder à la classe immédiatement

supérieure pour autant que l'évaluation globale soit bonne (EC=bien). Dans le cas d'espèce, comme l'admet le recourant, est toutefois seul litigieux le refus d'octroyer un "supplément exceptionnel", aucune demande de promotion n'ayant été soumise à la municipalité. Est ainsi seule litigieuse l'application de l'art. 38 RPAC, dont la teneur est la suivante : "Dans des cas tout à fait exceptionnels et afin de s'assurer la collaboration de personnes particulièrement qualifiées, la Municipalité peut allouer des suppléments dépassant de 20 % au plus les maxima fixés à l'art. 34. Ces suppléments sont versés à bien plaisir, sans garantie de durée." Cette disposition est précisée par le ch. 11 des instructions administratives précitées dont la teneur est la suivante : "Le personnel colloqué dans les classes 2 à 1A peuvent, après cinq ans au maximum dans la classe terminale, recevoir un supplément selon l'art. 38 RPAC pour autant que l'évaluation globale soit bonne (EC=bien)." A la lecture de l'art. 38 RPAC et de sa disposition d'application, on constate que l'octroi d'un supplément exceptionnel de salaire en application de l'art. 38 RPAC relève du pouvoir discrétionnaire de la municipalité, qui dispose d'un large pouvoir d'appréciation. Il convient par conséquent uniquement d'examiner si la décision querellée respecte les principes constitutionnels régissant le droit administratif. A cet égard, le recourant invoque principalement une violation du principe de l'égalité de traitement en soutenant que la décision attaquée impliquerait une discrimination fondée sur le critère de l'âge, prohibée par l'art. 8 al. 2 Cst. b) aa) L'art. 8 Cst. prévoit que tous les êtres humains sont égaux devant la loi (al. 1) et que nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique (al. 2). Selon la jurisprudence, l'autorité viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer, ou lorsqu'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 (ATF 132 I 157 consid. 4.1 p. 162 ; 131 I 394 consid. 4.2 p. 399 ; 130 I 65 consid. 3.6 p. 70 ; 129 I 113 consid. 5.1 p. 125 et la jurisprudence citée). bb) En l'espèce, la municipalité a refusé d'octroyer au mois de décembre 2007 des promotions et des suppléments exceptionnels de salaire à huit employés au motif que ces mesures risquaient de faire supporter à la Caisse de pensions du personnel de la Commune de Lausanne (CPCL) une charge supplémentaire importante qui ne serait pas financée, ce qui serait de nature à diminuer un taux de couverture déjà trop bas. Dans un arrêt du 12 janvier 2009 (GE. 2008.0110), le tribunal de céans a examiné un recours formé par un de ces employés, à qui une promotion avait été refusée. Le tribunal a constaté que les motifs invoqués en relation avec les difficultés de la caisse de pensions étaient objectivement et raisonnablement justifiés. En effet, le système de primauté des prestations appliqué par la caisse implique que la pension à verser aux fonctionnaires retraités est calculée sur la base du dernier salaire servi. Par conséquent, une importante augmentation de salaire qui intervient peu de temps avant la retraite empêche de ce fait les collaborateurs concernés de cotiser suffisamment longtemps pour compenser la charge supplémentaire que cette augmentation engendre pour la caisse, dont le taux de couverture nécessite déjà des mesures d'assainissement. Le tribunal a ainsi constaté que les critères de distinction utilisés, l'âge et le rang, justifiaient un traitement différent de celui réservé aux fonctionnaires plus jeunes et moins élevés dans la hiérarchie, sans que cela n'aboutisse à une discrimination. La distinction opérée par la municipalité entre ces différents employés repose ainsi sur des

motifs sérieux et objectifs suffisamment étayés et ne constitue pas une distinction discriminatoire (arrêt GE.2008.0110 précité). Ce constat s'impose également dans le cas d'espèce dès lors que la décision prise par la municipalité repose sur les mêmes motifs. Partant, le grief relatif à une violation du principe de l'égalité de traitement doit être écarté. Dès lors que la décision attaquée repose sur des motifs objectifs et raisonnables, la municipalité n'a pas abusé du pouvoir d'appréciation dont elle dispose dans l'application de l'art. 38 RPAC.

E. 5

En lieu et place d'un supplément exceptionnel de salaire en application de l'art. 38 RPAC, le recourant a obtenu une prime de 5'000 fr. en application de l'art. 37 al. 2 RPAC qui prévoit que la municipalité peut accorder une récompense sous la forme d'une prime unique. Le recourant soutient que l'octroi de cette prime n'est pas conforme à une communication adressée par le syndic en août 2007 aux chefs de service de l'administration communale selon laquelle la prime unique selon l'art. 37 al. 2 RPAC ne fait pas partie des mesures de fin d'année et il est souhaitable de l'attribuer en cours d'année, notamment à la fin d'un projet important. Le recourant soutient également que la prime qui lui a été octroyée ne peut pas se fonder sur l'art. 37 al. 2 RPAC dès lors qu'elle lui sera versée chaque année jusqu'à l'âge de la retraite et qu'il ne s'agit par conséquent pas d'une prime unique. Dans le cas d'espèce, le litige concerne le refus de la municipalité d'octroyer au recourant un supplément exceptionnel en application de l'art. 38 RPAC. Il n'appartient ainsi pas au tribunal de se prononcer sur l'octroi d'une prime unique en application de l'art. 37 al. 2 RPAC, cette question n'ayant aucun rapport avec la validité de la décision relative à l'art. 38 RPAC. Au demeurant, on ne voit pas quel est l'intérêt du recourant à s'opposer à cette décision dès lors qu'il s'agit d'une prestation en sa faveur.

E. 6

Le recourant soutient que le régime particulier auquel sont soumis les employés dans sa situation (âgés de plus de 60 ans et colloqués à partir de la classe 4) devrait reposer sur une base légale. On relèvera en premier lieu qu'on ne se trouve pas en présence d'une restriction d'un droit fondamental et que le recourant ne peut par conséquent pas se fonder sur l'art. 36 Cst pour exiger que le régime auquel il est soumis repose sur une base légale. Cela étant, on constate que le traitement particulier réservé à certains employés dans les décisions prises par la municipalité à la fin de l'année 2007 s'agissant de l'octroi de promotions et de suppléments de salaire ne se fonde pas sur les critères habituels prévus par le règlement du personnel et ses dispositions d'application mais sur des motifs liés au financement de la caisse de pension. On se trouve ainsi en présence d'un traitement différencié dans le cadre de l'application d'une réglementation (soit celle régissant le personnel de la commune de Lausanne) en relation avec des objectifs qui sont exogènes à cette réglementation (soit ce que la doctrine appelle la "justification finaliste" de l'inégalité de traitement entre deux situations comparables). Le Tribunal administratif a examiné une situation de ce type dans un arrêt concernant une décision fondée sur un règlement du Conseil d'Etat qui, dans le domaine de l'aide sociale, instaurait un régime particulier pour les requérants d'asile frappés d'une décision de non entrée en matière (arrêt PS.2004.0230 du 15 juin 2005). Cet arrêt relevait que, dès lors qu'on était en présence d'une entorse importante au principe de l'égalité de traitement, le régime particulier mis en place ne pouvait être admis qu'à des conditions restrictives similaires à celles prévalant pour les atteintes aux libertés publiques ordinaires. Il avait ainsi été jugé que l'introduction d'une mesure impliquant une inégalité de

traitement à but externe (ou justification finaliste) supposait notamment que celle-ci repose sur une base légale (arrêt PS.2004.0230 précité). On ne saurait déduire de l'arrêt précité que les différenciations opérées par la municipalité dans les décisions rendues à la fin de l'année 2007 auraient dû également reposer sur une base légale. Il convient en effet de distinguer la problématique de l'aide sociale de celle des promotions et suppléments de salaire exceptionnels susceptibles d'être accordés à des employés communaux. S'agissant d'un régime réglé par la loi comme celui de l'aide sociale, le fait de traiter différemment une catégorie de personnes implique que le principe même de cette distinction figure dans la loi. S'agissant de mesures exceptionnelles pouvant être prises en faveur d'employés communaux, qui reposent sur le pouvoir discrétionnaire de la municipalité, l'exigence de la base légale ne s'impose pas. Il suffit en effet de vérifier que les mesures prises respectent les principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment celui de l'égalité de traitement, ce qui est le cas en l'espèce.

E. 7

Le recourant soutient encore que les décisions prises par la municipalité au mois de décembre 2007 en relation avec l'assainissement de la caisse de pensions auraient dû faire l'objet d'une consultation des Fédérations du personnel en application de l'art. 55 al. 2 RPAC, qui prévoit que celles-ci doivent être consultées pour toutes les questions générales intéressant l'ensemble du personnel communal. Dans l'arrêt GE.2008.0110 précité, le tribunal de céans a constaté que dès lors que la problématique ne concerne pas l'ensemble des collaborateurs, puisqu'elle vise les fonctionnaires en âge de prendre leur retraite et colloqués dans des classes élevées, on ne se trouve pas en présence d'une question générale intéressant l'ensemble du personnel communal. Le tribunal a au surplus relevé qu'il s'agit de toute manière d'une mesure provisoire. A cela s'ajoute que, en toute hypothèse, il n'apparaît pas que le non respect d'une disposition très générale relative à la consultation des Fédérations du personnel puisse justifier l'annulation d'une décision particulière relative à l'octroi d'un supplément exceptionnel de salaire en application de l'art. 38 RPAC.

E. 8

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable et la décision attaquée maintenue. Ainsi qu'il est d'usage en matière de contentieux de la fonction publique communale, il ne sera pas perçu de frais de justice. Vu le sort du recours, le recourant n'a pas droit aux dépens requis.