

VD_OMNI GE.2008.0110 vom 12. Januar 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-01-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2008.0110

FR: VD_OMNI GE.2008.0110 du 12 janvier 2009

IT: VD_OMNI GE.2008.0110 del 12 gennaio 2009

Regeste

X c/Municipalité de Lausanne | Fonction publique; recours rejeté contre le refus d'octroyer une promotion à un fonctionnaire communal; les communes 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; l'autorité n'est toutefois pas libre d'agir comme bon lui semble, puisqu'elle ne peut faire abstraction des principes constitutionnels régissant le droit administratif; en l'espèce, le règlement du personnel ne prévoit aucun droit à une promotion; seule une instruction administrative mentionne la possibilité d'accorder une promotion lorsque certaines conditions sont réunies, mais ce type d'actes ne constitue pas une règle de droit, à défaut d'être adopté par le législateur communal; le refus de la municipalité étant fondé sur des motifs objectifs et raisonnables (souci d'assainir une caisse de pensions se trouvant dans une situation précaire), il ne viole aucun principe constitutionnel, notamment celui de l'égalité de traitement, et il peut ainsi être maintenu.

Erwägungen

E. 1

La décision peut faire l'objet d'un recours.

E. 2

Le maximum d'une classe sera atteint par des augmentations ordinaires représentant chacune le onzième de la différence entre le minimum et le maximum de chaque classe. Ces augmentations seront accordées au début de chaque année. 2bis Les augmentations annuelles ordinaires au sens de l'alinéa 2 sont réduites, du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2008, de : - 20 % de la classe 27 à la classe 19, - 40 % de la classe 18 à la classe 13, - 60 % de la classe 12 à la classe 1A.

E. 3

En cas de promotion, le nouveau traitement sera au moins égal à l'ancien, majoré d'une augmentation ordinaire de la nouvelle classe.

E. 4

Un délai d'attente de trois ans n'est possible qu'à titre exceptionnel sur la base de justificatifs remis au SPeL.

E. 5

Un délai d'attente de deux ans au minimum est requis pour l'octroi d'une annuité supplémentaire après une promotion ou une annuité supplémentaire antérieure. Un délai de deux ans est également requis pour l'octroi d'une promotion après une annuité supplémentaire. A titre d'exemple 01.01.2007 Promotion 01.01.2009 Annuité

E. 6

Un solde de cinq annuités à leur valeur actuelle (réduites) exclut impérativement toute promotion dans la classe supérieure.

E. 7

Une prime unique (RPAC 37 + IA-RPAC 37.01) ne peut être octroyée simultanément avec une promotion ou une double annuité.

E. 8

Lorsqu'une fonction compte plusieurs classes, celles-ci seront atteintes par promotions successives sans sauter d'échelon.

E. 9

Les changements de fonction sont traités séparément des promotions, hormis pour le SPSL et le Corps de police.

E. 10

Après cinq ans au plafond de sa classe terminale, la personne peut accéder à la classe immédiatement supérieure pour autant que l'évaluation globale soit bonne (EC = bien).

E. 11

Le personnel colloqué dans les classes 2 à 1A peut, après 5 ans au maximum de la classe terminale, recevoir un supplément selon l'article 38 RPAC pour autant que l'évaluation globale soit bonne (EC = bien).

E. 12

Il ne peut être alloué de promotion (ou d'augmentation) au cours de la première année ; en revanche, elle peut l'être à l'issue de celle-ci, si la nomination est définitive. Les sapeur/euse-s- pompier/ère-s professionnel-le-s doivent être nommé-e-s définitivement avant de recevoir une promotion. " Au préalable, il faut rappeler la portée des instructions (ou ordonnances et directives) administratives. Ce type d'actes sert à créer une pratique administrative uniforme en vue de faciliter l'application du droit par les autorités compétentes. Bien que de telles ordonnances exercent, de par leur fonction, une influence indirecte sur les droits et les obligations des administrés, elles n'en ont pas pour autant force de loi. Ne constituant pas une règle de droit, l'ordonnance administrative ne lie aucunement le juge. Au demeurant, le tribunal déduit de la formulation utilisée au chiffre 2 de l'IA-RPAC 36.04 qu'une promotion dans une classe supérieure n'est pas automatique, ce que le recourant ne conteste d'ailleurs pas. Les termes " en règle générale " et " en principe " laissent une marge de manœuvre à la municipalité. Les conditions posées sont nécessaires à l'octroi d'une promotion, mais pas suffisantes. Le fonctionnaire ne bénéficie ainsi pas d'un droit à une promotion, au vu des termes choisis et de la formulation utilisée, ceci d'autant plus que cette promotion n'est pas prévue dans une règle de droit adoptée par le législateur communal. Le fait que les conditions exigées par l'IA-RPAC 36.04 sont réalisées n'est dès lors pas déterminant, sous réserve du cas où le refus de promotion impliquerait une violation du principe constitutionnel de l'égalité de traitement. 3. Le recourant soutient précisément que la décision querellée de la municipalité violerait le principe de l'égalité de traitement, car elle impliquerait une discrimination fondée sur le

critère de l'âge prohibée par l'art. 8 al. 2 Cst. a) 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). b) 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 régler, 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). Les distinctions discriminatoires sont ainsi interdites, quel que soit le critère sur lequel elles se basent. En effet, une distinction constitue une discrimination interdite dès lors qu'elle a un caractère dépréciatif, c'est-à-dire qu'elle a pour but ou pour effet de déprécier la personne qui en fait l'objet. Toutes sortes de critères pourraient ainsi être à la base de distinctions dépréciatives. Toutefois, certains critères sont plus souvent à la base d'une inégalité inadmissible que d'autres. En particulier, les critères mentionnés à l'art. 8 al. 2 Cst. sont " suspects " et impropres dès lors à justifier des distinctions. La Constitution fédérale établit par conséquent une présomption ; les différenciations en fonction de tels critères sont présumées être dépréciatives. Il incombe ainsi aux autorités de présenter une motivation sérieuse et de démontrer qu'elles n'ont ni but ni effet dépréciatif (Bernhard PULVER, L'interdiction de la discrimination, Etude de l'article 8 alinéa 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, Bâle, 2003, p. 182-183, n° 251-252). La présomption n'est toutefois pas la même pour tous les critères ; en d'autres termes, les autorités arriveront plus facilement pour certains critères à démontrer le caractère non dépréciatif des distinctions opérées que pour d'autres. Tel est en particulier le cas pour l'âge. En effet, l'ordre juridique suisse connaît beaucoup de distinctions en fonction de l'âge qui paraissent justifiées ou même imposées par les circonstances (Bernhard PULVER, op. cit., p. 187, n° 259, p. 231, n° 307, p. 233, n° 311 ; Etienne GRISSEL, Egalité, Les garanties de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, Berne, 2000, p. 78-79, n° 152-153). Il existe dans maints domaines des raisons pertinentes et sérieuses pour différencier des règles de droit en fonction de l'âge. Parfois, le principe d'égalité lui-même impose de telles distinctions. Aussi la présomption d'illicéité des distinctions en fonction de l'âge peut-elle être aisément renversée. Cette présomption est par conséquent moins forte pour le critère de l'âge que pour la race ou le sexe et elle est probablement la plus faible de toutes les présomptions établies par l'art. 8 al. 2 Cst. (Bernhard PULVER, op. cit., p. 234, n° 312). c) En l'espèce, la municipalité a décidé d'exclure provisoirement des augmentations et promotions de fin d'année les cadres (cl. 4-1A) qui ont atteint l'âge de la retraite facultative, suivant leur affiliation. Il s'agit des collaborateurs de 60 ans et plus, affiliés en catégorie A, et ceux de 55 ans et plus, affiliés en catégorie B. Cette mesure transitoire a été prise dans l'objectif de remettre à flots la caisse de pensions du personnel de la Commune de Lausanne (ci-après : la caisse ou la caisse de pensions) ; elle sera réexaminée lorsque les mesures à prendre dans ce but seront connues. A cet égard, la municipalité a l'intention de présenter un préavis au conseil communal demandant l'octroi d'une somme très importante en faveur de la caisse de pensions en vue de l'assainir, et introduisant progressivement un calcul de la pension basé sur le salaire versé pendant les trois dernières années avant la retraite, et non sur la base du dernier salaire comme c'est le

cas actuellement. Dans la mesure où certaines augmentations de salaire lui paraissent propres à mettre en péril les solutions susceptibles d'assainir la caisse, la municipalité a décidé de ne pas les accorder pour éviter de créer des situations qui pourraient remettre en cause cet objectif et aggraver davantage la position de la caisse déjà précaire. Le tribunal considère que les motifs invoqués sont 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 de pensions, dont le taux de couverture nécessite déjà des mesures d'assainissement. Les critères de distinction utilisés, l'âge et le rang, justifient dès lors un traitement différent de celui réservé aux fonctionnaires plus jeunes et moins élevés dans la hiérarchie, sans que cela n'aboutisse à une discrimination. En effet, comme il l'a été relevé plus haut (cf. supra consid. 3b), une distinction n'est discriminatoire que lorsqu'elle a pour but ou effet de déprécier la personne qui en fait l'objet, mais pas lorsqu'elle repose comme dans le cas présent sur des motifs sérieux et objectifs suffisamment étayés. Par ailleurs, la municipalité a tenu compte des intérêts du recourant, en lui allouant une prime de 3'000 fr. renouvelable tant que l'incertitude subsistera au sujet de la recapitalisation de la caisse de pensions. Le principe de la proportionnalité est ainsi respecté. La distinction querellée n'étant pas contraire au principe de l'égalité de traitement, et n'impliquant par conséquent aucune restriction à un droit fondamental, elle n'a pas besoin de figurer dans une base légale. d) S'agissant enfin de l'argument selon lequel la municipalité aurait dû consulter les fédérations du personnel en application de l'art. 55 al. 2 RPAC, le tribunal est d'avis qu'il ne s'agit pas de questions générales intéressant l'ensemble du personnel communal. En effet, la problématique traitée ne concerne pas l'ensemble des collaborateurs, puisqu'elle vise les fonctionnaires en âge de prendre leur retraite et colloqués dans les classes élevées. En outre, il s'agit d'une mesure provisoire, comme il l'a été rappelé plus haut. Enfin, le tribunal considère que la validité d'une décision prise en violation de cette disposition ne saurait être remise en cause. Il s'agit en effet d'une exigence formelle qui ne peut raisonnablement être assortie d'une telle sanction. En définitive, dans un contrôle limité à l'examen de la légalité de la décision attaquée (art. 98 LPA-VD), le tribunal considère dès lors que la municipalité n'a pas excédé ou abusé de son pouvoir d'appréciation en refusant d'octroyer au recourant une promotion dans la classe supérieure. 4. 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.

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