

VD_OMNI GE.2018.0047 vom 7. November 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-11-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2018.0047

FR: VD_OMNI GE.2018.0047 du 7 novembre 2019

IT: VD_OMNI GE.2018.0047 del 7 novembre 2019

Regeste

Municipalité de A. _____ /Commission de recours individuel, B. _____ | Rejet du recours de la Municipalité contre la décision de la Commission de recours individuel réévaluant (au niveau 6) le poste du remplaçant du coordinateur des Pompes funèbres officielles, compte tenu de ses responsabilités et de son statut le plaçant dans une position de référence vis-à-vis de ses collègues. La description du poste met en évidence une fonction d'encadrement et de suivi des nouveaux collaborateurs, que n'assument pas les autres collaborateurs du service (prestataires funéraires, classés au niveau 5). En outre, le fonctionnaire en question est également la personne désignée pour remplacer son supérieur hiérarchique. Si le règlement communal prévoit que le fonctionnaire qui occupe une fonction supérieure à la sienne peut prétendre, à certaines conditions, à une indemnité (art. 39 RPAC), tel n'est pas le cas durant les vacances. Dans cette mesure en tout cas, il paraît justifié de prendre en compte le remplacement - qui ne peut être indemnisé - lors de la classification du poste. La commission intimée n'a pas excédé ni abusé de son pouvoir d'appréciation en classant le poste au niveau 6 de la grille des fonctions.

Erwägungen

E. 1

a) Selon l'art. 5 des dispositions du RPAC relatives à la Commission de recours individuel, la décision rendue par cette dernière peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal dans les trente jours suivant la communication de la décision motivée, conformément à la loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). A teneur de l'art. 92 al. 1 LPA-VD, le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître. En l'espèce, déposé en temps utile, le recours satisfait aux conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD. La Commune de A. _____, qui agit par sa Municipalité, a qualité pour recourir (cf. arrêt GE.2018.0175 du 1 er juillet 2019 consid. 1b). Il convient donc d'entrer en matière.

E. 2

a) Appelé à se prononcer en appel sur des décisions rendues par le Tribunal de prud'hommes de l'Administration cantonale (TRIPAC) dans le cadre du nouveau système de classification des fonctions adopté par l'Etat de Vaud, le Tribunal cantonal a rappelé que l'employeur jouit d'une importante marge d'appréciation en matière de rémunération des fonctions et que 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 juge saisi d'un recours en matière de classification des fonctions 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 l'arbitraire (CACI 22 mars 2013/166, JdT 2013 III 104 consid. 5e; CACI 29 juin 2015/334 consid. 3b; CACI 16 août 2017/367 consid. 3.1.3; CREC I 27 avril 2017/1; CREC 7 février 2019/145). Il a été jugé dans ce cadre qu'il n'appartient pas au TRIPAC, autorité judiciaire qui est saisie sur recours, de substituer son appréciation à celle de la Commission de recours DECFO-SYSREM, intervenue en qualité d'autorité hiérarchiquement supérieure et soumise aux règles gouvernant le recours administratif. Le Tribunal cantonal a en particulier relevé que ladite Commission bénéficiait d'une compétence exclusive qui lui assurait 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 assurait aux collaborateurs concernés l'intervention d'une autorité de proximité spécialement conçue pour connaître des litiges qui lui étaient soumis (CACI 16 août 2017 précité consid. 3.1.3). Comme cela a déjà été jugé (arrêt GE.2018.0061 du 19 janvier 2019 consid. 2c), il n'y a pas lieu de s'écarter de cette jurisprudence pour définir le pouvoir d'examen de la Cour de céans, lorsqu'elle est saisie d'un recours concernant la classification d'un poste dans le nouveau système de rémunération des fonctionnaires *****. On rappelle à cet égard que la Cour de céans ne peut pas revoir l'opportunité de la décision attaquée (cf. art. 98 LPA-VD a contrario). Lorsque l'autorité précédente dispose d'un pouvoir d'appréciation, cela exclut que la CDAP substitue son appréciation à celle de l'autorité intimée (voir ATF 141 II 353 consid. 3 p. 362 s. dans le domaine des marchés publics). Procédant à un examen de la légalité, la Cour de céans se limite à vérifier que l'autorité précédente a exercé son pouvoir d'appréciation de manière conforme au droit et ne peut ainsi intervenir qu'en cas d'abus ou d'excès de ce pouvoir (cf. art. 98 let. a LPA-VD), ce qui, en pratique, peut s'assimiler à un contrôle restreint à l'arbitraire (cf. ATF 141 précité consid.

E. 3

a) L'organisation de l'administration fait partie des tâches propres des autorités communales (art. 2 de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes [LC; BLV 175.11]). Selon cette loi, il incombe au conseil général ou communal de définir le statut des fonctionnaires communaux et la base de leur rémunération (art. 4 al. 1 ch. 9 LC), la municipalité ayant la compétence de nommer les fonctionnaires et employés de la commune, de fixer leur traitement et d'exercer le pouvoir disciplinaire (art. 42 al. 1 ch. 3 LC). b) En sa qualité de fonctionnaire de la Commune de *****, B. _____ est soumis au RPAC (cf. art. 1 er). Conformément à l'art. 33 al. 1 RPAC, le traitement du fonctionnaire comprend le traitement de base (let. a), les allocations complémentaires (let. b), l'allocation spéciale sous la forme d'un treizième salaire prorata temporis (let. c), ainsi que l'allocation de résidence versée aux seuls fonctionnaires ayant leur domicile fiscal principal sur le territoire communal (let. d). L'art. 34 RPAC prévoit que le traitement de base est fixé par rapport à l'échelle ordinaire figurant à l'alinéa 1. Selon l'art. 35 al. 1 RPAC, la Municipalité colloque chaque fonction dans une des classes de l'art. 34 RPAC, d'après les compétences, les sollicitations et les conditions de travail qu'elle implique. A teneur de l'art. 36 al. 1 RPAC, la Municipalité fixe le traitement initial dans les limites de la classe correspondant à la fonction en tenant compte de l'activité antérieure, des connaissances spéciales et de l'âge du candidat. Dans l'échelle ordinaire, une classe de traitement comporte 27 échelons et son maximum est atteint par des augmentations ordinaires (annuités) accordées au début de chaque année pour autant que l'activité ait débuté depuis plus de six mois (art. 36 al. 2 RPAC). L'art. 2 al. 1 in initio des dispositions transitoires du RPAC prévoit, pour le

personnel en poste avant l'entrée en vigueur du nouveau droit, que l'ensemble du personnel de l'Administration communale – à l'exception de trois catégories d'employés – est soumis à la nouvelle échelle des salaires et au nouveau système de rémunération dès son entrée en vigueur. Selon l'art. 4 des dispositions transitoires du RPAC, la Municipalité détermine la classe de traitement et l'échelon de chaque collaborateur conformément à l'article 36 RPAC. Ce calcul fixe le nouveau traitement, appelé salaire cible (al. 1). Le calcul de l'échelon tient compte de l'âge du collaborateur, de l'âge de référence d'entrée dans la fonction et d'un facteur de compression (al. 2). c) Le nouveau système de classification des fonctions adopté par A. _____ a été créé selon la méthode GFO, soit une méthode qui s'appuie sur un catalogue de critères pour évaluer les fonctions. Ce catalogue se compose de cinq critères principaux, soit quatre critères de compétences (professionnelle, personnelle, sociale et de conduite) et un critère relatif aux sollicitations et conditions de travail (cf. rapport-préavis n°2016/14 du 2 mars 2016, p. 5 et guide "Grille des fonctions, Descriptifs de fonctions" [ci-après: le Guide], p. 4). La compétence professionnelle a un poids relativement élevé puisqu'elle représente 28% des critères principaux. Les compétences personnelle, sociale et de conduite représentent chacune 20% et les sollicitations et conditions de travail, 12%. Chacun des cinq critères se décline ensuite en critères secondaires (cf. rapport-préavis, p. 5). Les critères principaux et secondaires sont définis dans le Guide précité. Selon le Guide, la grille des fonctions permet de regrouper l'ensemble des postes de A. _____ dans un seul et unique document sous forme matricielle. Les postes sont rattachés à des fonctions évaluées de manière uniforme selon les compétences et sollicitations nécessaires à leur exercice. La grille des fonctions est composée de deux axes: - l'axe vertical "métiers" se découpe en

E. 3.3

Le/la titulaire est remplacé par

E. 3.4

Pour les responsabilités principales suivantes : Prestataire funéraire Ensemble des tâches

4. Raison d'être, mission du poste Assurer les prestations funéraires dans le respect des procédures internes des PFO Remplacer le coordinateur PFO dans les tâches d'organisation quotidienne en coordination avec la cheffe d'office Assumer l'accueil et le suivi des nouveaux collaborateurs «Prestataires funéraires» ainsi que des stagiaires 5.

Buts et responsabilités Buts du poste Responsabilités principales % moyen Assurer les activités relevant des prestations funéraires et remplacer le coordinateur PFO Procède aux levées de corps sur les lieux de décès Effectue les toilettes mortuaires et les mises en bière Assure le service des transports et des convois funèbres en Suisse et à l'étranger Procède aux mises en place dans les offices religieux et/ou aux domiciles des défunts Procède aux inhumations des corps et des cendres Procède aux exhumations des corps Assure les services de piquet Accomplit sur délégation des Assistants funéraires les formalités administratives auprès des autorités compétentes 80 Garantir la qualité des prestations Contrôle et est garant de l'état des finitions des fournitures fournies (cercueils, croix etc.) Participe aux tâches de préparation des commandes Assure et garantit le soudage des cercueils Effectue l'entretien des véhicules et du matériel ainsi que le nettoyage des locaux et de ses annexes

E. 6

branches d'activités et 25 domaines professionnels recouvrant les missions et responsabilités de la Ville de A. _____; chaque domaine est composé de plusieurs chaînes; - l'axe horizontal correspond à la valorisation du travail et se subdivise en 16 niveaux d'exigence. Le Guide définit la chaîne de fonctions en ces termes: " Une chaîne de fonctions regroupe de 2 à 4 fonctions. L'augmentation du niveau qui leur est associé est liée à l'accroissement des compétences et sollicitations attendues. Chaque chaîne et ses exigences sont spécifiques à une branche et un domaine ". Le niveau est décrit comme l'unité de mesure du degré d'exigences en termes de compétences et de sollicitations, la grille des fonctions comptant 16 niveaux, le niveau 16 étant le plus exigeant. Quant à la fonction, elle est l'association d'une chaîne et d'un niveau d'exigences, à laquelle correspond un profil de compétences spécifiques. L'attribution des niveaux a résulté d'un processus complexe qui a débouché sur la grille des fonctions. Toutes les fonctions (et non les postes), qui font l'objet d'un descriptif, ont été évaluées à l'aide des cinq critères principaux cités ci-dessus, subdivisés en critères secondaires. L'évaluation des fonctions a consisté, pour chaque fonction, à attribuer un certain nombre de points, selon que le critère secondaire était plus ou moins réalisé. L'addition des points donne un total – appelé cote – comportant des différences suivant les fonctions, ce qui a permis de les répartir, quelles qu'elles soient et aussi différentes que soient les responsabilités et les exigences qui leur sont propres, entre les seize niveaux de la classification salariale. d) Dans la méthode GFO, le critère principal de la "compétence à diriger et aide à la décision" comporte deux volets, soit celui de la compétence à diriger et celui de l'aide à la décision. La compétence à diriger peut prendre trois formes, soit la conduite hiérarchique, la conduite de projet et la conduite par directives professionnelles, lesquelles se définissent comme suit (Guide, p. 14) : - La conduite hiérarchique : exigences requises par la fonction à encadrer et évaluer des collaborateur/trice-s concrétisées dans le cadre des entretiens de collaboration. - La conduite de projet : exigences requises par la fonction à conduire un projet et, le cas échéant, une équipe de projet. Par projet, on entend des études uniques, complexes, interdisciplinaires, d'une durée déterminée, pouvant concerner plusieurs services et dotées de leur propre organisation. - La conduite par directives professionnelles : exigences requises par la fonction à donner des instructions (directives professionnelles) en tant que personne de référence auprès d'un nombre variable d'intervenant-e-s de fonctions plus ou moins diverses. On entend par directives professionnelles des instructions données lors d'interventions ponctuelles et particulières qui nécessitent une coordination par une personne de référence. 4. a) Dans la décision attaquée, l'autorité intimée a rejeté les conclusions 2 à 4, prises par le tiers intéressé dans ses écritures du 31 août 2017. Elle a en revanche admis la conclusion 5, en rattachant le poste du tiers intéressé au niveau 6 de la chaîne "331 – Généraliste" du domaine "Cultes et prestations funéraires" et ce à compter du 1^{er} janvier 2017. L'autorité intimée a estimé à cet égard qu'il n'apparaissait pas cohérent de ne reconnaître aucune compétence de conduite au poste du tiers intéressé, critère secondaire qui devait être réévalué (cf. décision attaquée, consid. XIII in fine, p. 10). Compte tenu des responsabilités supplémentaires du tiers intéressé par rapport aux autres prestataires funéraires, ainsi que de son statut intermédiaire le plaçant, notamment au vu de ses tâches de suivi des nouveaux collaborateurs, dans une position de référence vis-à-vis de ses collègues, la Commission a estimé en outre qu'il se justifiait de situer le poste en question à un niveau supérieur de la grille des fonctions. De l'avis de la Commission, le niveau 6 de la chaîne 331 s'approche au plus près des exigences du poste et tient compte de ses spécificités de manière adéquate, bien que celui-ci s'écarte sur certains points du profil modèle prévu

par la grille des fonctions (cf. décision attaquée, consid. XVI, p. 11). La recourante reproche à l'autorité intimée d'avoir fait preuve d'arbitraire en retenant que le critère secondaire de la conduite attaché au poste du tiers intéressé devait être réévalué. Elle fait valoir en particulier que, selon la description du poste du tiers intéressé, il n'y a pas de poste hiérarchiquement subordonné (dont le titulaire serait évalué lors de l'entretien d'évaluation), ce qui exclut la conduite hiérarchique. La conduite de projet n'entrerait pas non plus en ligne de compte. Quant à la conduite par directives professionnelles, celle-ci ne saurait être retenue du fait de l'encadrement de nouveaux collaborateurs ou de stagiaires, qui ne constituent pas des "intervenants" au sens du Guide cité plus haut. Le rôle du tiers intéressé ne serait pas de leur donner des instructions, mais plutôt de leur transmettre des informations dans le cadre d'un processus d'apprentissage. "Nonobstant le suivi éventuel délégué au [tiers intéressé] concernant les nouveaux/elles collaborateur/trice-s", la conduite et le contrôle des activités seraient de la compétence du coordinateur PFO, soit le supérieur hiérarchique du tiers intéressé. Il serait en outre erroné d'attribuer au tiers intéressé une position de référent du fait qu'il assure le remplacement du coordinateur: dans la pratique de la recourante, le fait que le titulaire d'un poste assure le remplacement de son supérieur hiérarchique n'entraîne pas une valorisation particulière de la fonction. Pour autant qu'il dure plus d'un mois sans interruption, le remplacement est en effet indemnisé en vertu de l'art. 39 RPAC et n'a donc pas à être pris en compte lors de la classification de la fonction comme processus déterminant le salaire. Du reste, la description du poste du tiers intéressé indique que celui-ci remplace le coordinateur PFO "pour les tâches liées à la gestion quotidienne, le suivi des stagiaires, les statistiques et le logiciel de facturation SPSL", aucune activité liée à la conduite n'étant mentionnée. La recourante fait encore valoir que le service dont dépendent les Pompes funèbres officielles a renoncé à proposer des stages ou des emplois temporaires subventionnés depuis le printemps 2017. Depuis que le tiers intéressé occupe son poste, aucun prestataire funéraire n'a été embauché dans le personnel fixe; seuls trois auxiliaires ont été engagés pour effectuer quelques semaines (soirées) ou week-ends de garde par année. Quant à la comparaison du poste du tiers intéressé avec ceux des autres prestataires funéraires, la recourante relève que les activités sont à 90% les mêmes. L'activité "épisode" du tiers intéressé consistant à accueillir et suivre les nouveaux collaborateurs ne représenterait que 10% de son temps selon la description de poste. Il serait dès lors à la fois incompatible avec la méthode d'évaluation et disproportionné d'attribuer pour ce motif un niveau supérieur au poste du tiers intéressé, le positionnement dans l'ancien système de rémunération n'étant du reste pas directement transposable. Dans sa réplique, la recourante explique comment elle a tenu compte des différences existant entre les postes des prestataires funéraires et celui du tiers intéressé. Pour les critères secondaires "savoir-faire", "flexibilité" et "communication", elle a retenu des indicateurs différents. La notation de chaque critère secondaire est toutefois identique, de même que la notation globale, de sorte que le niveau 5 a été attribué dans les deux cas. b) Il importe de se référer, comme la recourante le requiert d'ailleurs, au descriptif du poste intitulé "prestataire funéraire, remplaçant du coordinateur PFO", mis à jour le 6 mars 2017 et signé par le tiers intéressé le 9 mars 2017. On cite les extraits suivants de ce document: « (...) 3. Mode de remplacement 3.1. Le/la titulaire remplace : 3.2. Pour les responsabilités principales suivantes : Prestataire funéraire Coordinateur PFO Ensemble des tâches Pour les tâches liées à la gestion quotidienne, le suivi des stagiaires, les statistiques et le logiciel de facturation SPSL

(...)» Ces différentes tâches ont été reprises littéralement de la précédente description du poste de contremaître remplaçant, fonction colloquée en classes 14 à 11 de l'échelle spéciale des traitements, document signé par le tiers intéressé le 30 avril 2015. Elles mettent notamment en évidence une fonction d'encadrement et de suivi des nouveaux collaborateurs, afin que ceux-ci appliquent et respectent les procédures en cours au sein de l'office. Dans la décision querellée, l'autorité intimée a estimé que cette fonction d'encadrement impliquait par essence une position hiérarchique supérieure vis-à-vis des nouveaux collaborateurs: «En effet, il est impossible de suivre ceux-ci, ni de s'assurer qu'ils respectent des procédures, sans leur donner d'instructions ou de directives sur les tâches à effectuer et de même, ce suivi nécessite un contrôle des activités réalisées, faute de quoi il n'aurait que peu de sens» (consid. XIII, p. 9). Or, les arguments que la recourante fait valoir à l'encontre de ce point de vue ne sont pas de nature à le faire apparaître comme arbitraire au sens rappelé ci-dessus. En particulier, il est à tout le moins soutenable de considérer que la tâche en question, si elle ne relève pas de la conduite hiérarchique ni de la conduite de projet, peut être rattachée à la conduite par directives professionnelles, l'encadrement ou la formation des nouveaux collaborateurs étant assimilable à ce type de conduite. Or, cette compétence ne se retrouve pas dans la description du poste de prestataire funéraire, ce qui indique que le tiers intéressé occupe une position supérieure, même si la tâche en question ne représente en moyenne, selon le descriptif du poste, que 10% de ses activités. Au surplus, il importe peu que dans les faits, l'office en question n'ait plus accueilli de stagiaire depuis plusieurs années, comme l'explique la recourante. A supposer du reste qu'il n'y ait aucun sens de maintenir cette compétence, il appartenait en pareil cas aux autorités communales de revoir sur ce point la description du poste et le cahier des charges du tiers intéressé, ce qu'elles n'ont pas fait lors de la reclassification du poste en question. Par ailleurs, le tiers intéressé est également la personne désignée pour remplacer son supérieur hiérarchique, le coordinateur PFO (dont le poste a été classé par la recourante au niveau 7 de la chaîne 311, puis, sur recours de l'intéressé, réévalué par la Commission au niveau 8 de la chaîne "333 – Conduite", ce qui fait l'objet d'une procédure de recours parallèle [cause GE.2018.0060]), comme cela ressort déjà de l'intitulé de son poste ("prestataire funéraire, remplaçant du coordinateur PFO"). Il fait valoir qu'il assure le remplacement du coordinateur PFO pendant les vacances, les congés et les rattrapages d'heures supplémentaires de ce dernier, ce qui représente en moyenne deux mois par année (écriture du 4 avril 2018, p. 4). De son côté, la recourante soutient en substance que, lorsqu'un fonctionnaire remplace son supérieur hiérarchique, il exerce une fonction supérieure à la sienne, ce qui donne droit à une indemnité aux conditions de l'art. 39 RPAC; il n'y aurait dès lors pas lieu d'en tenir compte dans l'évaluation de la fonction. L'art. 39 RPAC a la teneur suivante: "Art. 39 – Indemnité pour remplacement 1 Le fonctionnaire qui, pendant plus d'un mois ininterrompu est désigné pour une fonction supérieure à la sienne, a droit, dès et y compris le premier jour de remplacement, à une indemnité. Elle correspond à la différence entre le salaire ordinairement versé au collaborateur remplaçant et le salaire de ce dernier déterminé sur la base de sa situation (âge, etc.) et des exigences du poste remplacé. La Municipalité arrête les règles de calcul de l'indemnité. 2 Les remplacements effectués durant les vacances ne donnent pas droit à une indemnité. 3 La Municipalité règle les cas spéciaux par instructions administratives." Selon sa lettre claire, la disposition en question envisage le cas où un fonctionnaire est désigné pour occuper une fonction supérieure à la sienne, pendant plus d'un mois sans interruption. Il est douteux qu'elle s'applique lorsque, comme en l'espèce, le fonctionnaire n'est pas "désigné" spécialement pour exercer cette

fonction, mais qu'il le fait en qualité de suppléant de son supérieur hiérarchique, en accomplissant une tâche figurant dans la description de son poste. Quoi qu'il en soit, selon son alinéa 2, l'art. 39 RPAC n'est en tout cas pas applicable lorsque le remplacement intervient durant les vacances du titulaire de la fonction supérieure. Dans cette situation à tout le moins, il semble dès lors justifié de prendre en compte le remplacement – qui ne peut être indemnisé – lors de la classification de la fonction du suppléant. Ainsi, il n'est en tout cas pas arbitraire de reconnaître à cette tâche de remplaçant une certaine portée pour le classement de la fonction et de considérer que le poste du tiers intéressé se distingue à cet égard de ceux des autres prestataires funéraires et doit être colloqué à un niveau supérieur, même si la part de l'activité consacrée au remplacement ne représente qu'une fraction de son temps de travail. Compte tenu de ce qui précède, la Cour de céans estime que les griefs soulevés par la recourante ne conduisent pas à admettre que l'autorité intimée aurait excédé ou abusé de son pouvoir d'appréciation en classant le poste du tiers intéressé au niveau 6 de la chaîne 331. 5. Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Vu l'issue du litige, les frais de justice seront supportés par la Commune de A. _____, qui succombe (cf. art. 49 al. 1, 52 al. 1 a contrario, 91 et 99 LPA-VD). En outre, le tiers intéressé, qui obtient gain de cause par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, a droit à des dépens, à la charge de la Commune de A. _____ (cf. art. 55 al. 1 et 2, 91 et 99 LPA-VD).

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