

VD_OMNI GE.2018.0175 vom 1. Juli 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-07-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2018.0175

FR: VD_OMNI GE.2018.0175 du 1 juillet 2019

IT: VD_OMNI GE.2018.0175 del 1 luglio 2019

Regeste

A. _____/Commission de recours individuel, B. _____ | Une commune - agissant par sa municipalité - a qualité pour recourir contre une décision par laquelle la commission de recours individuel modifie la classification dans la grille des salaires de l'administration communale d'un poste occupé par un employé communal. Selon la jurisprudence, une collectivité publique a en effet qualité pour recourir notamment dans des situations où elle est touchée comme un particulier. Tel est le cas en l'espèce, où la commune agit en qualité d'employeur (consid. 1).

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, applicable par renvoi de l'art. 5 RPAC. b) La décision attaquée émane de l'autorité de recours instituée par la réglementation communale. Le recours ayant été interjeté par la Municipalité, se pose en premier lieu la question de la qualité pour recourir de cette dernière. aa) Aux termes de l'art. 75 LPA-VD, a qualité pour former recours: toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a); toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir (let. b). Selon la jurisprudence, l'intérêt digne de protection consiste dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant (cf. ATF 138 II 191 consid. 5.2 p. 205), en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre, que la décision attaquée lui occasionnerait (ATF 138 III 537 consid. 1.2.2 p. 539). Il implique que le recourant soit touché de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grandes que l'ensemble des administrés (ATF 142 II 451 consid. 3.4.1 p. 457 s.; 138 II 162 consid. 2.1.2 p. 164). Il résulte de l'art. 111 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110) que la qualité pour recourir devant les autorités cantonales ne peut pas s'apprécier de manière plus restrictive que la qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral, les cantons demeurant libres de concevoir cette qualité de manière plus large (ATF 144 I 43 consid. 2.1 p. 45 s.). La jurisprudence concernant la recevabilité du recours en

matière de droit public (art. 82 ss LTF, notamment art. 89 al. 1 LTF) admet la qualité pour recourir des collectivités publiques notamment dans des situations dans lesquelles la collectivité est touchée comme un particulier (Florence Aubry Girardin, in: Corboz/Wurzbürger/Ferrari/Frésard/Aubry Girardin, Commentaire de la LTF, 2 e éd., 2014, n. 41 ad art. 89 LTF). Tel est le cas lorsque la collectivité agit en qualité d'employeur. Selon la jurisprudence, la collectivité publique, en tant qu'employeur, n'agit certes pas au même titre qu'un particulier dans une contestation découlant de rapports de travail régis par le droit public, mais elle a néanmoins un intérêt spécifique digne de protection à l'annulation ou à la modification d'une décision d'un tribunal favorable à son agent; la collectivité publique se trouve en effet dans une situation juridique analogue à celle d'un employeur privé, parce que les prestations pécuniaires qu'elle conteste devoir fournir (notamment un salaire ou une indemnité pour licenciement abusif) pourraient être dues par tout employeur dans une situation comparable (ATF 142 II 259 consid. 4.1 p. 261; 141 I 253 consid. 3.2 p. 255; 134 I 204 consid. 2.3 p. 206 s.). Il en va de même d'une décision cantonale qui oblige la collectivité à réintégrer un employé (voir par ex. arrêt 8C_78/2012 du 14 janvier 2013 consid. 1.2). En revanche, lorsque le litige porte par exemple sur un blâme, l'employeur public intervient en tant que détenteur de la puissance publique et n'est pas atteint de façon analogue à un employeur privé (ATF 142 II 259 consid. 4.4 p. 263 s.). bb) En l'espèce, la décision attaquée a trait à la classification du poste occupé par B. _____ dans la grille des salaires de l'administration communale; elle influe directement sur le montant du salaire de ce dernier. La position de la Ville de Lausanne dans la procédure est par conséquent assimilable à celle d'un employeur. Il s'ensuit que sa qualité pour recourir doit être admise. Il y a donc lieu 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 de supérieur hiérarchique 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

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). a) 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). b) Le nouveau système de classification des fonctions adopté par la Ville de ***** 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 la Ville de ***** 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. 6

branches d'activités et 25 domaines professionnels recouvrant les missions et responsabilités de la Ville de Lausanne; chaque domaine est composé de plusieurs chaînes; - l'axe horizontal correspond à la valorisation du travail et se découpe 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. 4. a) En l'espèce, le poste d'B._____ a, par décision du 14 décembre 2016, été classé au niveau 6 de la chaîne 303 (Conduite I de la branche " Nature et gestion du patrimoine / Domaine : Nature"). Le tiers intéressé ayant recouru à la Commission pour que son poste soit classé au niveau 7 de la chaîne 302 (Travaux professionnels – Spécialiste de la même branche), la Municipalité, dans sa réponse au recours, a conclu à ce que la décision attaquée soit réformée en ce sens que le poste en question soit classé au niveau 6 de la chaîne 301 (Travaux professionnels – Généraliste de la même branche). Dans son prononcé du 28 mai 2018, la Commission a admis le recours et classé le poste d'B._____ au niveau 7 de la chaîne 302. Dans son recours à la CDAP, la Municipalité a conclu à ce que le poste en question soit colloqué au niveau 6 de la chaîne 301, comme elle l'avait requis dans la procédure devant la Commission. b) Dans la décision dont est recours, l'autorité intimée a comparé les exigences du niveau 6 de la chaîne 301 (Travaux professionnels – Généraliste de la branche " Nature et gestion du patrimoine / Domaine : Nature") – soit la classification proposée par la Municipalité – avec celles du niveau 7 de la chaîne 302 (Travaux professionnels – Spécialiste de la même branche). Selon les indications non contestées contenues dans la décision attaquée, les différences entre les niveaux 6 de la chaîne 301 (niveau 301-6) et 7 de la chaîne 302 (niveau 302-7) se font principalement à l'égard des critères et/ou critères secondaires suivants : - compétence professionnelle: le niveau 301-6 exige une formation de base de niveau CFC (I), un savoir-faire approfondi à élevé lié à un contexte particulier et des connaissances standard

des processus et des procédures principalement au sein d'une unité de gestion, tandis qu'au niveau 302-7 apparaît une formation complémentaire de niveau brevet fédéral, le savoir-faire est approfondi propre à une discipline et les connaissances approfondies; - compétence personnelle: le niveau 301-6 implique une marge de manoeuvre moyenne s'appuyant sur des instructions assez détaillées, avec une petite indépendance dans l'organisation et de faibles répercussions des décisions prises ainsi que des tâches ou situation peu diversifiées, largement connues et se succédant à une fréquence très peu élevée, tandis qu'au niveau 302-7, la marge de manoeuvre s'appuie sur des directives relativement générales, l'indépendance est moyenne, les répercussions assez faibles, les tâches moyennement diversifiées, sont connues dans une certaine mesure et se succèdent à une fréquence peu élevée; - compétence sociale : le niveau 301-6 implique la diffusion de messages au contenu simple, d'une relativement faible sensibilité, à un cercle de destinataires homogène ainsi que l'échange d'informations simples, au sein de petits groupes, avec des intérêts et/ou des objectifs similaires, tandis qu'au niveau 302-7, le contenu des messages est moyennement complexe, le cercle des destinataires relativement homogène, l'échange d'informations devient la résolution de problèmes simples au sein de groupes relativement grands et les objectifs sont relativement similaires; - sollicitations et conditions de travail : le niveau 301-6 implique plusieurs sollicitations (psychologiques et physiques) ainsi que des influences négatives de l'environnement et un temps de travail irrégulier, tandis qu'au niveau 302-7, il n'est prévu aucune sollicitation. La Commission a constaté que la description du poste du tiers intéressé faite en décembre 2015 correspondait aux exigences du niveau 302-7 s'agissant de la compétence professionnelle (critères secondaires des "formations de base et complémentaire" et du "savoir-faire"). Elle a ainsi relevé que le poste d'B. _____ exigeait non seulement un CFC ou une formation jugée équivalente comme formation de base, mais requérait en outre un brevet fédéral de contremaître horticulteur-paysagiste comme formation complémentaire. Or, le tiers intéressé dispose à la fois d'un CFC d'horticulteur et d'un brevet fédéral. En outre, la Commission a constaté que le profil du poste requérait cinq années d'expérience, ainsi que des connaissances particulières en gestion administrative. Elle a dès lors estimé que le savoir-faire exigé était plus proche d'une discipline (niveau 302-7) que lié à un contexte particulier (niveau 301-6). En ce qui concerne les autres critères secondaires, l'autorité intimée a estimé que le poste du tiers intéressé correspondait globalement aux exigences du niveau 301-6. L'évaluation du critère de la compétence professionnelle devant être "largement revue à la hausse", il se justifiait toutefois de classer le poste en question au niveau 7 de la chaîne 302, ce d'autant que ledit niveau n'exigeait aucune sollicitation ou condition de travail particulière, alors que le poste du tiers intéressé était plus exigeant à cet égard. Dans son recours, la Municipalité convient avec l'autorité intimée que l'évaluation du poste du tiers intéressé doit être revue à la hausse pour ce qui est des critères secondaires "formation de base et complémentaire", ainsi que "savoir-faire" (respectivement de 3.5 à 5 et de 2.5 à 3 points). Elle est en revanche d'avis que, pour d'autres critères secondaires, l'évaluation doit être revue à la baisse: sollicitation psychologique: de 1 à 0; sollicitation physique: de 4.5 à 2; influences environnementales: de 4.5 à 3 points. Compte tenu de ces adaptations à la hausse comme à la baisse, la cote – au sens du nombre de points total pondéré attribué à une fonction – du profil du poste du tiers intéressé serait de 22.20 (contre 22.34 pour le profil modèle de la fonction 301-6) et se trouverait ainsi dans le spectre – au sens de la latitude d'un niveau en termes de nombre de points total pondéré attribué à chaque niveau – du niveau 6, qui va de 20.62 à 24.19 points. Selon la recourante, c'est ainsi

de manière arbitraire, en contrevenant à la méthode d'évaluation des fonctions, que l'autorité intimée a considéré que l'adaptation de deux critères secondaires sur la base du profil modèle "301 Travaux professionnels – Généraliste, niveau 6" justifiait à elle seule de relever le poste du tiers intéressé au niveau 7. c) La décision attaquée est sommairement motivée. En particulier, si elle retient que le poste du tiers intéressé doit être revalorisé sous l'angle des critères secondaires "formation de base et complémentaire" et "savoir-faire", elle ne quantifie pas l'ampleur de cette revalorisation. Or, il faut rappeler que, selon la méthode GFO, le niveau d'exigence correspondant à chaque critère est évalué par un nombre de points, le nombre total de points obtenus étant déterminant pour l'attribution d'une fonction à un niveau. A chaque niveau correspond un "spectre", soit une fourchette comportant une limite basse et une limite haute du nombre total des points, de sorte qu'une réévaluation des exigences relatives à un ou plusieurs critères n'entraîne pas nécessairement un changement de niveau, le total des points après adaptation pouvant rester à l'intérieur du spectre concerné. Dans un tel système, si l'autorité intimée entend s'écarter des évaluations à laquelle a procédé la Municipalité, il lui incombe en principe d'indiquer le nombre de points qu'elle retient pour les critères concernés, afin que l'on sache si cette réévaluation a ou non une incidence sur la classification du poste. En raison de son pouvoir d'examen limité (cf. consid. 2a ci-dessus), il n'appartient pas à la Cour de céans de procéder elle-même à cette évaluation, car cela reviendrait à exercer un pouvoir d'appréciation dont elle ne dispose pas. La Cour de céans peut tout au plus examiner l'appréciation portée par les instances précédentes. En outre, la décision attaquée retient, sans autre motivation, qu'en dehors des critères secondaires "formation de base et complémentaire" et "savoir-faire" (critère de la compétence professionnelle), la notation de l'ensemble des autres critères secondaires est conforme au descriptif de fonction du niveau 301-6. Toutefois, l'évaluation du critère de la compétence professionnelle devant être "largement" revue à la hausse, il se justifierait selon l'autorité intimée de classer le poste en question au niveau 7 de la chaîne 302. Dans son recours, la Municipalité fait valoir que l'évaluation de plusieurs des autres critères secondaires doit être revue à la baisse, ce qui serait de nature à "compenser" la réévaluation du critère de la compétence professionnelle, de sorte qu'au final le nombre total de points resterait dans le spectre du niveau 6. Or, l'autorité intimée, qui ne s'est pas déterminée sur le recours dans la présente procédure, n'a pas pris position sur cette argumentation. Dans ces conditions particulières, en ne quantifiant pas la réévaluation des critères secondaires "formation de base et complémentaire" et "savoir-faire" et en s'abstenant de prendre position sur l'argumentation de la Municipalité tendant à une décote de certains des autres critères secondaires, l'autorité intimée n'a pas exercé son pouvoir d'appréciation d'une manière qui permette à la Cour de céans de statuer sur le recours dans les limites de son pouvoir d'examen. Il convient ainsi d'annuler la décision attaquée et de renvoyer la cause à l'autorité intimée (cf. art. 90 al. 2 in fine LPA-VD, aux termes duquel l'autorité de recours, qui réforme en principe la décision attaquée [art. 90 al. 1 LPA-VD], renvoie cependant la cause à l'autorité intimée si réformer reviendrait à statuer en opportunité en lieu et place de cette dernière), afin qu'elle rende une nouvelle décision, en motivant de manière plus précise et plus complète son prononcé, dans le sens des considérants qui précèdent. 5. Le recours est admis. La décision attaquée est annulée et la cause renvoyée à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Le sort du recours commande que les frais soient laissés à la charge de l'Etat, ce d'autant que le tiers intéressé n'a pas procédé (cf. art. 49 al. 1, 91 et 99 LPA-VD). L'allocation de dépens n'entre pas en considération (cf. art. 55 al. 1, 91 et 99 LPA-VD).

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