

# VD\_OMNI GE.2019.0043 vom 28. November 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-11-28, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2019.0043](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2019.0043)

FR: VD\_OMNI GE.2019.0043 du 28 novembre 2019

IT: VD\_OMNI GE.2019.0043 del 28 novembre 2019

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Commission de recours individuel, Municipalité de Lausanne | Recours d'un fonctionnaire lausannois contre une décision de la Commission de recours individuel rejetant son recours et confirmant sa classification. Rejet du grief de violation du droit d'être entendu en ce sens que la décision ne serait pas suffisamment motivée (consid. 2). Rejet des réquisitions de preuve du recourant (consid. 3). Rappel de la jurisprudence selon laquelle il n'appartient pas au magistrat saisi d'un recours en matière de rémunération des fonctions de substituer son appréciation à celle de l'employeur (consid. 4). En l'espèce, le positionnement du poste du recourant est conforme à la méthode d'évaluation des fonctions, le niveau retenu présentant une adéquation globale avec les tâches exercées par le recourant. Pas de violation du principe de l'égalité de traitement. Recours rejeté.

## Erwägungen

### E. 1

Selon l'art. 5 al. 1 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 de recevabilité énoncées à l'art. 79 al. 1 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 5 RPAC précité. Il y a donc lieu d'entrer en matière.

### E. 2

a) Le recourant, sans invoquer formellement une violation de son droit d'être entendu, plaide que les classifications effectuées sur la base de la grille de fonctions relèvent de l'arbitraire, les chaînes et les niveaux décrits étant fondés sur "des jeux de mots, qui en soi ne signifient absolument rien". Ce faisant, le recourant se plaint au moins implicitement d'une motivation insuffisante de la décision en cause. b) Les art. 33 ss LPA-VD concrétisent dans la loi les garanties consacrées aux art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et 27 al. 2 de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01). D'après l'art. 42 al. 1 LPA-VD, la décision contient notamment l'indication des faits, des règles juridiques et des motifs sur lesquels elle s'appuie (let. c). Le droit d'être entendu implique en particulier pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision, afin que l'intéressé puisse la comprendre et l'attaquer utilement s'il y a lieu et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. L'autorité doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa

décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais elle peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 142 I 135 consid. 2.1; 141 V 557 consid. 3.2.1; 138 I 232 consid. 5.1; 137 II 266 consid. 3.2). La motivation peut être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1; arrêts TF 2C\_1132/2018 du 21 janvier 2019 consid. 3.1). c) En l'espèce, la décision de la Commission de recours individuel contient un exposé des faits essentiels. La commission a de plus expliqué que la description de poste signée en 2016 reflète effectivement les tâches et responsabilités du recourant. Elle a ensuite pris position sur les différents critères, en répondant aux griefs du recourant et en exposant pour quels motifs elle rejetait ces griefs. Elle a enfin relevé, quant à la violation du principe d'égalité de traitement alléguée, que les différences de traitement se fondaient sur des critères objectifs, si bien qu'une violation dudit principe ne pouvait être constatée. Elle a finalement retenu que les exigences ressortant de la description de poste du recourant correspondaient globalement à l'évaluation proposée par le descriptif de fonction du niveau 6 de la chaîne 401. La décision contestée apparaît donc suffisamment motivée. Au demeurant, ainsi qu'on le verra, le système de rémunération n'est pas arbitraire (cf. consid. 4 ci-dessous).

### **E. 3**

a) Le recourant requiert par ailleurs, à titre de mesures d'instruction, la production des descriptions de poste de tous les collaborateurs des classifications salariales opérées pour l'ensemble des \*\*\*\*\* A, B et les titulaires d'un brevet fédéral de \*\*\*\*\*. Il requiert également la production de la liste des postes mis au concours au sein du Service \*\*\*\*\* du 1<sup>er</sup> janvier 2017 au 20 février 2019, car il estime que "certains postes mis au concours ont été mieux classés alors que le travail à effectuer ne divergeait en rien du sien, voire nécessitait moins de qualifications". Il requiert en outre que l'autorité concernée procède à la comparaison de son cas avec celui d'un autre collègue mieux classé "pour montrer l'existence ou non d'une différence de traitement dans la classification". Le recourant sollicite enfin son audition personnelle. b) Les parties participent à l'administration des preuves (art. 34 al. 1 LPA-VD). A ce titre, elles peuvent notamment présenter des offres de preuve au plus tard jusqu'à la clôture de l'instruction (art. 34 al. 2 let. e LPA-VD). L'autorité n'est toutefois pas liée par les offres de preuves formulées par les parties (art. 28 al. 2 LPA-VD). Elle doit examiner les allégués de fait et de droit et administrer les preuves requises, si ces moyens n'apparaissent pas d'emblée dénués de pertinence (art. 34 al. 3 LPA-VD). Les parties et leurs mandataires peuvent en outre en tout temps consulter le dossier de la procédure (art. 35 al. 1 LPA-VD). Le droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit pour l'intéressé de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 142 II 218 consid. 2.3; 142 III 48 consid. 4.1.1). A lui seul, l'art. 29 al. 2 Cst. ne confère pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins. Le droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1; 140 I 68 consid. 9.6.1; 134 I 140 consid. 5.3; 131 I 153 consid. 3; 130 II 425 consid. 2.1). Le droit de

consulter le dossier s'étend à toutes les pièces décisives et garantit que les parties puissent prendre connaissance des éléments fondant la décision et s'exprimer à leur sujet (ATF 132 II 485 consid. 3.2; 129 I 85 consid. 4.1). Le droit de prendre connaissance du dossier, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., n'est toutefois pas absolu; il ne s'étend en particulier pas aux documents internes à l'administration, à moins que la loi ne le prévoie expressément (ATF 125 II 473 consid. 4a; 122 I 153 consid. 6a). Sont considérées comme tels les pièces qui ne constituent pas des moyens de preuve pour le traitement du cas, mais qui servent au contraire exclusivement à la formation interne de l'opinion de l'administration et sont destinées à un usage interne. Cette restriction du droit de consulter le dossier doit empêcher que la formation interne de l'opinion de l'administration sur les pièces déterminantes et sur les décisions à rendre ne soit finalement ouverte au public. Il n'est en effet pas nécessaire à la défense des droits des administrés que ceux-ci aient accès à toutes les étapes de la réflexion interne de l'administration avant que celle-ci n'ait pris une décision ou manifesté à l'extérieur le résultat de cette réflexion (ATF 129 IV 141 consid. 3.3.1). c) En l'occurrence, le tribunal s'estime suffisamment renseigné par le dossier, en particulier par la description du poste qu'occupe le recourant, par les descriptifs des fonctions de la chaîne 401 – Travaux professionnels – Généraliste, ainsi que par les explications fournies par la municipalité dans sa réponse. En outre, dans la mesure où le recourant invoque une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 98 al. 1 let. b LPA-VD) et requiert l'administration de nouveaux moyens de preuve devant la cour de céans, il lui appartient également d'explicitier les faits qu'il entend établir au moyen de ceux-ci (arrêt du TF 8C\_251/2011 du 19 décembre 2011 consid. 11, concernant l'obligation imposée au Conseil d'Etat du Canton de Vaud de produire certains documents dans une procédure devant le Tribunal de prud'hommes de l'administration cantonale). Il n'expose cependant pas en quoi les pièces figurant déjà dans le dossier – notamment la description de poste et la grille des fonctions – ainsi que les informations transmises par la municipalité s'agissant de la conception de la réforme salariale ne lui permettraient pas de critiquer la décision attaquée sous l'angle de sa légalité, le pouvoir d'examen de la Cour de céans ne s'étendant de toute manière pas à l'opportunité (art. 98 LPA-VD). De plus, dans la mesure où le recourant requiert que l'autorité concernée procède à la comparaison de son cas avec celui d'un autre collègue mieux classé (situation hypothétique, puisque le recourant ne cite le nom d'aucun collègue) "pour montrer l'existence ou non d'une différence de traitement dans la classification", sa requête tend à faire penser qu'il se livre en réalité à une "fishing expedition". Il en va de même de sa requête tendant à la production de la liste des postes mis au concours au sein du Service \*\*\*\*\* du 1<sup>er</sup> janvier 2017 au 20 février 2019, qui permettrait d'établir que "certains postes mis au concours ont été mieux classés alors que le travail à effectuer ne divergeait en rien du sien, voire nécessitait moins de qualifications", ainsi qu'à celle visant la production des descriptions de poste de tous les collaborateurs des classifications salariales opérées pour l'ensemble des \*\*\*\*\* A, B et les titulaires d'un brevet fédéral de \*\*\*\*\* , étant rappelé qu'avec ses déterminations du 4 mai 2018, l'autorité concernée a produit une DP anonymisée de "\*\*\*\*\* A". Le tribunal s'estime suffisamment renseigné pour statuer en toute connaissance de cause. Le recourant a en outre eu largement l'occasion de s'exprimer et de faire valoir ses moyens dans le cadre du recours. On ne voit pas quels renseignements supplémentaires pourrait apporter son audition. Il n'est donc pas donné suite aux réquisitions du recourant.

#### **E. 4**

Sur le fond, le recourant conteste la classification du poste qu'il occupe dans la chaîne 401 – Travaux professionnels – Généraliste au niveau 6. Selon lui, ce poste devrait être colloqué au minimum au niveau 8, dans la chaîne 402 "Travaux professionnels – Spécialiste I", subsidiairement au niveau 7 dans la chaîne 401. A ses yeux, le système de rémunération mis en place est arbitraire et permettrait à l'autorité concernée de "minimiser les tâches effectuées, de rester dans le flou et de refuser de fournir des précisions sur les critères retenus avant la classification d'un employé". 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 collaborateurs communaux et la base de leur rémunération (art. 4 al. 1 ch. 9 LC), la municipalité ayant la compétence de nommer les collaborateurs et employés de la commune, de fixer leur traitement et d'exercer le pouvoir disciplinaire (art. 42 al. 1 ch. 3 LC). En sa qualité de fonctionnaire de la Commune de Lausanne, le recourant est soumis au RPAC. 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 des dispositions de droit transitoire 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 est soumis à la nouvelle échelle des salaires et au nouveau système de rémunération dès son entrée en vigueur, sous réserve d'exceptions qui ne trouvent pas application en l'espèce. 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 Lausanne 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 3 mars 2016, pièce n° 2 produite par l'autorité concernée avec sa réponse, p. 5). La compétence professionnelle a un poids relativement élevé puisqu'elle représente 28% des critères principaux. Les compétences personnelles, 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 n° 2016/14, p. 5). La grille des fonctions est un outil issu du processus d'évaluation des fonctions qui regroupe l'ensemble des fonctions de la Ville de Lausanne sous une forme matricielle (cf. rapport-préavis n°

2016/14 du 3 mars 2016, p. 6). La grille des fonctions est composée de deux axes: - L'axe vertical "métiers" se découpe en 6 branches d'activités et 25 domaines professionnels. - L'axe horizontal correspond à la valorisation du travail et se découpe en 16 niveaux d'exigence (cf. rapport-préavis précité, p. 7). La division de la grille des fonctions en branches et domaines se base sur des distinctions en termes de mission et de logique "métier" et non sur l'organisation interne de la Ville. Chaque domaine a ses caractéristiques propres et se compose de plusieurs chaînes (cf. rapport-préavis précité, p. 7). Chaque chaîne est généralement composée de deux à quatre fonctions dont les niveaux d'exigence augmentent au fil des compétences et sollicitations qui leur sont associées. Une fonction est l'association d'une chaîne et d'un niveau. A chacune correspond un profil de compétence qui renvoie au niveau d'exigence attendu en termes de compétences et de sollicitations selon les critères de la méthode d'évaluation des fonctions (cf. rapport-préavis précité, p. 7; cf. aussi arrêts CDAP GE.2018.0059 du 20 août 2019 consid. 4b; GE.2018.0009 du 9 juillet 2019 consid. 4b; GE.2018.0061 du 17 janvier 2019 consid. 2b). c) La chaîne 401 – Travaux professionnels – Généraliste se divise en quatre niveaux, soit les niveaux 4 à 7. 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 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, selon le total obtenu pour chaque fonction (cf. arrêts GE.2018.0061 précité consid. 2b; GE.2018.0009 précité consid. 4c). Dans la mesure où la méthode GFO valorise l'ensemble des postes de la Ville de Lausanne selon des critères communs, et que la grille des fonctions est un outil issu du processus d'évaluation des fonctions qui regroupe l'ensemble des fonctions de la Ville de Lausanne, le recourant ne peut être suivi lorsqu'il affirme que le système de rémunération mis en place est arbitraire. d) Appelés 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, les juges cantonaux ont rappelé qu'il n'appartient pas au magistrat saisi d'un recours en matière de rémunération 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 (arrêts CACI 16 août 2017/367 consid. 3.1.3; CACI 29 juin 2015/334 consid. 3b; CACI 13 mars 2015/126; CACI 22 mars 2013/166, publié in JdT 2013 III 104 consid. 5e; CREC I

## **E. 7**

a) Le recourant invoque enfin une violation du principe d'égalité de traitement, estimant qu'il n'est pas traité de la même manière que ses collègues mieux classés, alors qu'il fait le même travail, voire un travail plus lourd et compliqué que ses collègues de Lausanne. b) De la garantie générale de l'égalité de traitement de l'art. 8 al. 1 Cst. 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 (ATF 143 I 65 consid. 5.2 et les références citées; cf. aussi arrêts CDAP GE.2018.0009 du 9 juillet 2019 consid. 8b; GE.2018.0061 du 17 janvier 2019 consid. 4a; arrêt CACI 16 août 2017/367 consid. 3.3.2). Un certain schématisme dans le système de rémunération est admissible pour des raisons pratiques, même s'il n'est pas toujours satisfaisant dans des cas limites (ATF 139 I 161 consid. 5.3.1; arrêt TF 8C\_5/2012 du 16 avril 2013 consid. 4; 8C\_572/2012 du 11 janvier 2013 consid. 3.4.1; cf. aussi arrêts CDAP GE.2018.0061 précité consid. 4; GE.2018.0009 précité consid. 8b; arrêt CACI 16 août 2017/367 consid. 3.3.2). c) S'il est exact que les postes de \*\*\*\*\* A et B sont assez proches en terme de tâches et de responsabilités principales, il résulte toutefois des DP au dossier, ainsi que relevé ci-dessus, que nombre d'éléments ne sont que souhaités pour le poste occupé par le recourant, alors qu'ils sont exigés pour celui de \*\*\*\*\* A. Au demeurant, la commission intimée a exposé sans être contredite que les différences au niveau du profil du poste révèlent que les \*\*\*\*\* sont organisés sous forme de filière, un poste de "\*\*\*\*\* A" devenant accessible à un "\*\*\*\*\* B" lorsque celui-ci a obtenu le brevet de \*\*\*\*\* et acquis les compétences et expériences exigées pour le profil de poste de "\*\*\*\*\* A". Ainsi, la commission a retenu que cette pratique repose sur un critère objectif pour effectuer la distinction entre les situations en présence, à savoir la formation, ainsi que l'expérience et les compétences exigées pour les postes. Dès lors que les différences de traitement se fondent sur des critères objectifs, le grief de violation du principe de l'égalité de traitement doit être écarté, étant rappelé qu'il n'appartient pas à la Cour de céans de substituer son appréciation à celle de la Commission de recours individuel et que l'autorité judiciaire doit se montrer particulièrement prudente avant de modifier la classification d'une fonction, au risque de créer d'autres inégalités.

## **E. 8**

Le recourant fait encore valoir qu'à la suite du départ à la retraite de l'un de ses collègues, le travail à accomplir a considérablement augmenté, dans la mesure où il a dû reprendre tous les mandats de ce collègue. Or ainsi que l'a relevé la commission, et conformément à l'art. 1 du chapitre XI – Commission de recours individuel – du RPAC, l'autorité intimée ne pouvait examiner ce grief, sa compétence se limitant aux contestations relatives au niveau du poste à l'entrée en vigueur du nouveau système de rémunération, mais pas après la transition salariale. Ainsi, les éventuelles modifications organisationnelles pouvant affecter le poste du recourant postérieurement à la bascule salariale, soit après le 31 décembre 2016, doivent être traitées conformément aux dispositions réglant les rapports de travail au sein de la Ville de Lausanne, sans qu'il n'y ait lieu de les examiner dans le cadre de la présente contestation. C'est donc à juste titre que la commission intimée a renvoyé dans ce cadre le recourant à sa hiérarchie.

## **E. 9**

Il découle des considérants qui précèdent que c'est à juste titre que la Commission de recours individuel a considéré que le positionnement du poste du recourant au niveau 6 de la chaîne 401 était conforme à la méthode d'évaluation des fonctions, ce niveau présentant une adéquation globale avec les tâches et responsabilités exercées par le recourant. Le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision de la Commission de recours individuel du 21 janvier 2019 doit être confirmée. Vu le sort de la cause, les frais de justice, arrêtés à 500 fr., sont mis à la charge du recourant (art. 49, 91 et 99 LPA-VD). Il n'est pas alloué de dépens (art. 55, 56, 91 et 99 LPA-VD).

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