

## **VD\_OMNI GE.2019.0062 vom 5. Oktober 2020**

VD Tribunal cantonal, 2020-10-05, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2019.0062](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2019.0062)

FR: VD\_OMNI GE.2019.0062 du 5 octobre 2020

IT: VD\_OMNI GE.2019.0062 del 5 ottobre 2020

### **Regeste**

Commune de Lausanne/Commission de recours individuel, A. \_\_\_\_\_ | Recours de la Municipalité contre une décision de la Commission de recours individuel (CRI) admettant le recours d'une fonctionnaire communale et modifiant la classification salariale du poste qu'elle occupe. Rappel du pouvoir d'examen limité dont dispose le Tribunal cantonal en matière de recours concernant la classification salariale des fonctionnaires communaux (consid. 2c). En l'occurrence, la CRI n'a pas exposé les motifs pour lesquels elle s'est écartée du profil retenu par la Municipalité. La comparaison faite avec d'autres postes du même service devrait être une méthode auxiliaire de classement; la méthode GFO s'appuie avant tout sur un catalogue de critères et de sous-critères. Or, en ne quantifiant pas les critères l'amenant à retenir un autre profil, la CRI n'a pas exercé son pouvoir d'appréciation d'une manière qui permette à la CDAP de statuer sur le recours dans les limites de son pouvoir d'examen (consid. 4). Admission du recours, annulation de la décision attaquée et renvoi de la cause à la CRI pour nouvelle décision.

### **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, le recours a été déposé en temps utile (art. 5 al. 1 RPAC) et il satisfait aux autres conditions formelles de recevabilité (art. 75 al. 1 let. a, 79 al. 1 et 99 LPA-VD applicables par renvoi de l'art. 5 al. 1 RPAC), la qualité pour agir de la Municipalité devant être admise (cf. CDAP, arrêt GE.2018.0175 du 1<sup>er</sup> juillet 2019 consid. 1b). Il convient donc d'entrer en matière sur le fond.

#### **E. 2**

Le présent litige porte sur la classification du poste occupé par A. \_\_\_\_\_ dans le nouveau système de rémunération des fonctionnaires de la Commune de Lausanne. 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 l'occurrence, en sa qualité de

fonctionnaire de la Commune de Lausanne, A. \_\_\_\_\_ est soumise au RPAC (art. 1 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 de cette disposition. 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. L'art. 36 al. 2 RPAC précise que, 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. Les dispositions de droit transitoire du RPAC déterminent au surplus les modalités de mise en œuvre du nouveau système de rémunération de la Commune de Lausanne (art. 1 du droit transitoire RPAC). Pour le personnel en poste avant l'entrée en vigueur du nouveau droit, l'art. 2 al. 1 des dispositions de droit transitoire du RPAC prévoit 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 toutefois pas application en l'espèce. D'après l'art. 2 al. 2 de ces dispositions, le personnel précité est soumis au régime transitoire fixé par les art. 3 à 8 des dispositions de droit transitoire du RPAC. Selon l'art. 4 des dispositions de droit transitoire du RPAC, la Municipalité détermine la classe de traitement et l'échelon de chaque collaborateur conformément à l'art. 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, p. 5). 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 n° 2016/14, p. 5). Les critères principaux et secondaires sont définis dans le guide de la grille des fonctions et des descriptifs de fonctions de la Ville de Lausanne de novembre 2016 (ci-après : le Guide). Selon ce Guide, la grille des fonctions regroupe l'ensemble des fonctions de la Ville de Lausanne 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 (cf. rapport-préavis n° 2016/14, p. 6). 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 qui préfigurent les classes salariales (cf. rapport-préavis n° 2016/14, p. 7). 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 compte 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" (cf. rapport-préavis n° 2016/14, p. 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 – 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. c) 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 (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; arrêts CREC I 7 février 2019/1 consid. 4.2.2; CREC I 27 avril 2017/1). Il a été jugé dans ce cadre qu'il n'appartenait 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 2017/367 consid. 3.1.3). La Cour de céans a déjà jugé qu'il n'y a pas lieu de s'écarter de cette jurisprudence pour définir le pouvoir d'examen dont elle dispose lorsqu'elle est saisie d'un recours concernant la classification d'un poste dans le nouveau système de rémunération des fonctionnaires lausannois (CDAP GE.2018.0061 du 17 janvier 2019 consid. 2c; v. aussi récemment GE.2019.0042 du 24 avril 2020 consid. 3d; GE.2018.0176 du 12 février 2020 consid. 3). 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 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. 3). De jurisprudence constante, une décision est arbitraire lorsqu'elle contredit clairement la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou qu'elle heurte d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité (ATF 144 I 318 consid. 5.4; 144 IV 136 consid. 5.8). En outre, il n'y a pas arbitraire du seul fait qu'une autre solution que celle de l'autorité intimée paraît concevable, voire préférable (ATF 145 II 32 consid. 5.1; 144 I 113 consid. 7.1, 170 consid. 7.3). Quant à la Commission de recours individuel, il découle de ce qui précède qu'à l'instar de la Commission de recours DECFO-SYSREM, elle peut en principe substituer son appréciation à celle de la Ville de Lausanne en tant qu'employeur et autorité de classification. Toutefois, comme cela ressort de la décision attaquée (consid. II), la grille des fonctions est issue d'un processus complexe. La Commission se limite dès lors à contrôler la correspondance effective entre la description du poste et les caractéristiques de la chaîne et du niveau telles qu'elles résultent de la grille des fonctions. 3. Dans un premier moyen, l'autorité recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendue, au motif que la Commission de recours individuel n'aurait pas suffisamment exposé les motifs pour lesquels elle entendait s'écarter du profil adapté 402 Travaux professionnels – Spécialiste I, niveau 8. L'autorité recourante fait également grief à la Commission dans ce cadre de ne pas l'avoir interpellée spécifiquement sur les "prétendues contradictions" existant entre les pièces du dossier et les déclarations du témoin B. \_\_\_\_\_, si bien qu'elle n'avait pas été en mesure d'anticiper le raisonnement de la Commission et de se déterminer à cet égard. Si tel avait été le cas, elle aurait clarifié la situation, notamment en précisant que les organigrammes ne jouissent que d'une force probante modérée, en particulier compte tenu de la réorganisation "\*\*\*\*\*". a) Les art. 33 ss LPA-VD concrétisent dans la loi les garanties consacrées aux art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale 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; Tribunal fédéral [TF], arrêt 2C\_1132/2018 du 21 janvier 2019 consid. 3.1). b) En l'occurrence, la décision de la Commission de recours individuel contient un exposé des faits essentiels. Elle a en outre invité l'autorité recourante à se déterminer à la suite de l'audience d'audition de témoin du 27 juin 2018, possibilité que celle-ci a saisie en déposant des déterminations le 24 août 2018. Quant au défaut de motivation invoqué s'agissant de la question des motifs pour lesquels la Commission entendait s'écarter du

profil adapté 402 Travaux professionnels – Spécialiste I, niveau 8, celle-ci peut demeurer indéfinie, vu ce qui suit (consid. 4). 4. Sur le fond, l'autorité recourante conteste la modification de la classification salariale attribuée à A. \_\_\_\_\_ par décision de la Commission de recours individuel, à savoir l'attribution du niveau 9 à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017 au lieu du niveau 8 dès cette date. a) Dans la décision dont est recours, la Commission a retenu qu'un positionnement du poste de la tierce intéressée au niveau 9 de la chaîne 402 Travaux professionnels – Spécialiste I apparaissait cohérent tant avec la logique du service telle qu'elle ressort des organigrammes et des offres d'emploi publiées, qu'avec la méthode d'évaluation des fonctions. Elle a en particulier estimé que l'autorité recourante ne pouvait justifier le positionnement du poste de la tierce intéressée à deux niveaux d'écart des postes pris en comparaison. L'autorité recourante fait grief à la Commission d'avoir retenu que le seul élément justifiant une différence de positionnement entre le poste de la tierce intéressée et les postes comparés – principalement le poste n° \*\*\*\*\* – tient à la formation d'ingénieur, alors que le témoin B. \_\_\_\_\_ et elle-même ont apporté des éléments attestant d'autres différences. Pour l'autorité recourante, en ignorant ces preuves, la Commission a constaté les faits pertinents de manière inexacte. L'autorité recourante reproche également à la Commission de ne s'être référée que "partiellement" aux explications données par le témoin B. \_\_\_\_\_ lors de l'audience d'instruction du 27 juin 2018. Elle relève encore que les organigrammes sont des documents internes, qui ont pour but d'illustrer la composition d'une entité à un moment donné, mais qui ne peuvent être assimilés à des documents techniques. Elle fait aussi valoir qu'une offre d'emploi ne permet pas non plus d'établir l'ensemble des tâches et responsabilités afférentes à un poste, ni de déterminer avec précision ses exigences, dans la mesure où elle consiste uniquement en une description non exhaustive des caractéristiques relatives au poste à repourvoir. b) La décision attaquée, antérieure à la jurisprudence de la Cour de céans (notamment à l'arrêt GE.2018.0175 du 1<sup>er</sup> juillet 2019), est sommairement motivée. La Commission n'a en particulier guère exposé les motifs pour lesquels elle s'est écartée du profil adapté 402 niveau

## **E. 8**

Ce profil a une cote de 28.50 points, qui le situe au bas du spectre du niveau 8 (de 28.10 à 32.31 points). Quant au spectre du niveau 9, retenu par la Commission, il s'étend de 32.32 à 36.85 points. Toutefois, la Commission ne s'est pas référée dans la décision attaquée au profil adapté du poste en question, ni n'a examiné la pondération des sous-critères. Elle s'est fondée essentiellement sur la comparaison du poste en cause avec d'autres postes du même service, point qu'elle a instruit en audience. Elle est alors parvenue à la conclusion qu'il y avait des contradictions entre les moyens de preuve, et qu'il n'était pas possible de distinguer entre les responsabilités et tâches du poste de la tierce intéressée et celles des postes de comparaison. Restait alors la formation comme critère objectif de distinction. C'est ainsi sur la base de ce seul sous-critère que la Commission de recours individuel a classé le poste de la tierce intéressée au niveau 9, soit en-dessous du poste de comparaison n° \*\*\*\*\* (ingénieur), mais au-dessus de la classification de la Ville de Lausanne (niveau 8). Or la comparaison avec d'autres postes devrait être une méthode auxiliaire de classement, dès lors que la méthode GFO s'appuie en premier lieu sur un catalogue de critères principaux et de sous-critères pour évaluer les fonctions (cf. consid. 2b ci-dessus). La Commission pouvait d'autant moins se fonder sur la comparaison des postes que l'instruction y relative n'a pas donné de résultat très clair. En définitive, la Commission de recours individuel a admis le recours en se fondant sur le seul sous-critère de la formation,

sans toutefois quantifier l'ampleur de cette revalorisation. Or, 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 la Commission 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. 2c 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 (cf. CDAP GE.2018.0175 précité consid. 4c; voir aussi GE.2019.0058 du 5 décembre 2019 consid. 5c). Dans ces conditions particulières, en ne quantifiant en particulier pas les critères la conduisant à retenir le niveau 9 de la chaîne 402 Travaux professionnels – Spécialiste I, la Commission 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 la Commission de recours individuel (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. Il découle des considérants qui précèdent que le recours doit être admis. La décision attaquée est annulée et la cause renvoyée à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Les frais de la procédure sont laissés à la charge de l'Etat (art. 50, 91 et 99 LPA-VD). Il n'est pas alloué de dépens (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.