

# VD\_OMNI GE.2019.0083 vom 27. Oktober 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-10-27, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2019.0083](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2019.0083)

FR: VD\_OMNI GE.2019.0083 du 27 octobre 2020

IT: VD\_OMNI GE.2019.0083 del 27 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 de secrétaire 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, pour rendre sa décision, la CRI a spontanément versé au dossier la description d'un poste de secrétaire au sein d'un autre service communal. Rejetant d'abord toute violation du principe constitutionnel de l'égalité de traitement, au motif que les situations des postes comparés ne s'avéraient pas comparables, la CRI a effectué ensuite une comparaison de ces postes selon la méthode d'évaluation des fonctions; ce procédé apparaît contradictoire (consid. 3a). Par ailleurs, la comparaison faite avec d'autres postes 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 la revalorisation des 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. 3c). 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. 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 5 au lieu du niveau 4 à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

a) aa) L'autorité recourante fait d'abord valoir qu'il serait erroné de comparer des postes qui ne sont pas positionnés au sein de la même chaîne des descriptifs de fonction, soit en l'occurrence la chaîne 501 pour le poste de "secrétaire" de la tierce intéressée et la chaîne 521 pour le poste de "secrétaire D" versé au dossier par la Commission, car ces postes, qui se rapportent tous deux aux "Travaux professionnels – Généralistes", appartiennent à des domaines professionnels différents au sein de la branche d'activités 5 "Administration, conseil et finances" de la grille des fonctions, savoir le domaine "Administration et conseil" pour la chaîne 501 et le domaine "Gestion de dossiers" pour la chaîne 521. bb) L'autorité intimée a d'abord considéré que le poste de "secrétaire D" appartenait à un autre service – les SIL – et couvrait un domaine a priori différent de celui de la tierce intéressée ("respectivement l'encaissement de créances et la gestion de surfaces \*\*\*\*\*"), de sorte que les situations n'apparaissent pas comparables du point de vue du principe constitutionnel de l'égalité de traitement. Dès lors, le fait que le poste de "secrétaire D" était colloqué au niveau 5, alors que celui de la tierce intéressée l'était au niveau 4 ne constituait pas une violation de l'art. 8 al. 1 Cst. (décision attaquée, ch. V à la fin). En dépit de ce qui précède, la Commission a ensuite estimé que le poste de "secrétaire D" demeurait pertinent, sous l'angle de la méthode d'évaluation des fonctions, pour se prononcer sur le bien-fondé de la classification du poste de la tierce intéressée (décision attaquée, ch. VI au début). Elle a donc procédé à une comparaison des exigences entre ces deux postes et c'est essentiellement sur cette base qu'elle a admis le recours et réformé la décision du 14 décembre 2016 en ce sens que le poste litigieux a été classé au niveau 5, à l'instar de celui de "secrétaire D". Ce procédé est contradictoire. La tierce intéressée tente de le justifier par la nature différente de l'examen respectivement du respect du principe d'égalité (examen de

la légalité) et du bien-fondé de l'évaluation d'une fonction selon la méthode GFO (examen lors duquel l'autorité intimée revoit également l'opportunité). Toutefois, si l'évaluation d'une fonction (sous forme de notation) selon les critères de la méthode GFO peut effectivement relever du pouvoir d'appréciation (dont le bon usage – et pas seulement l'excès ou l'abus – est revu par une autorité disposant d'un pouvoir d'examen en opportunité), tel ne devrait pas être le cas de la question de savoir si une fonction, en raison de ses similitudes avec le poste à évaluer, se prête à la comparaison dans le cadre de cette méthode. Il s'agit là en effet essentiellement d'une question de fait voire de droit (mais non d'opportunité), qui devrait en principe recevoir la même réponse que celle de savoir si les deux fonctions présentent des similitudes telles que cela appelle un traitement identique sous l'angle du principe d'égalité. La motivation de la décision attaquée est ainsi affectée d'une contradiction qui fait d'emblée douter de son bien-fondé. b) La Commission considère que la description du poste (DP) de la tierce intéressée de 2017, signée le 26 avril 2017 par cette dernière ainsi que par le chef de section et le chef de service, doit être utilisée comme base pour le positionnement du poste. Ce point de vue, qui n'est pas contesté par l'autorité recourante et la tierce intéressée, ne prête pas le flanc à la critique et doit être confirmé : bien qu'elle soit postérieure à la transition salariale, la DP de 2017 constitue le dernier document validé par le service figurant au dossier qui reflète les tâches et responsabilités dûment mises à jour de la tierce intéressée. Dans sa décision litigieuse, la Commission considère qu'aucune différence significative en termes d'exigences ne ressort de l'examen des descriptions de poste figurant au dossier. Elle expose ainsi ce qui suit : "Tant la description de la recourante [réd. : A. \_\_\_\_\_] que celle des secrétaires D mentionnent l'exigence d'un CFC d'employé de commerce ou d'une formation jugée équivalente, ce qui correspond aux exigences retenues par le profil modèle du niveau 4 de la chaîne 501, mais également du niveau 5. L'examen des tâches des descriptions considérées ainsi que de leur «raison d'être, mission du poste» démontre sans difficulté que le savoir-faire porte bel et bien sur un contexte particulier et que ce contexte est différent pour les deux postes. Néanmoins, rien n'indique qu'il ne soit pas équivalent en termes de profondeur. Globalement, les tâches sont similaires et consistent principalement à des activités de secrétariat, de suivi de dossier (y compris informatique) et d'accueil et de renseignement d'usagers ou de clients. Si le poste de secrétaire D intervient dans un contexte plus sensible puisque le titulaire aura à faire à des clients en retard de paiement potentiellement agressifs ou du moins peu coopératifs, ce seul point ne permet pas une différence de positionnement dans la grille des fonctions. Le poste de la recourante exige également de communiquer et démontre une exigence de coopération au moins équivalente (celles ressortant de la description de poste des secrétaires D n'étant pas flagrantes). Les tâches de la recourante apparaissent de plus légèrement plus variées que celles ressortant de la description de poste des secrétaires D puisque la recourante intervient notamment dans l'organisation de manifestations. Les profils des deux postes sont également similaires. Outre la formation exigée identique mentionnée ci-dessus, l'expérience recherchée n'est pas d'une durée extraordinaire et par ailleurs, la description de poste de secrétaire D ne l'exige pas, mais la mentionne comme souhaitée. Les compétences en langues et en informatique des deux postes correspondent, comme le soulève à raison l'intimée, à ce que l'on peut attendre d'une personne ayant suivi un cursus de CFC d'employé de commerce et dès lors ne peuvent être valorisées spécifiquement." La Commission conclut dès lors que la méthode d'évaluation des fonctions ne permet pas de justifier un niveau d'écart, quand bien même les situations et le contexte où évoluent les titulaires des postes en question diffèrent. L'autorité recourante soutient pour sa part qu'en

retenant que les postes comparés sont semblables, la décision attaquée procède d'une constatation inexacte des faits. Elle relève en substance que les postes en cause diffèrent tant par leurs buts, qu'au niveau de leurs tâches, lesquelles seraient plus exigeantes et plus variées pour la personne titulaire du poste de "secrétaire D", qui peut être confrontée à des situations tendues et qui disposerait en outre d'une certaine compétence pour négocier des arrangements financiers avec des tiers. L'autorité recourante a par ailleurs produit les profils adaptés des deux postes concernés. Il ressort ainsi de ces pièces que le profil adapté du poste de "secrétaire" de la tierce intéressée a une cote de 15.50 points, qui le situe dans la moitié inférieure du spectre du niveau 4 (de 14.42 à 17.35 points). Quant au profil adapté du poste de "secrétaire D", il a une cote de 17.48 points, qui le situe au bas du spectre du niveau 5 (de 17.36 à 20.61 points). L'autorité recourante fait valoir que ces résultats confirment l'exactitude du positionnement du poste de la tierce intéressée. c) La Commission, qui ne s'est pas déterminée sur le recours dans la présente procédure, n'a pas pris position sur l'argumentation de l'autorité recourante. En effet, la Commission ne s'est pas référée à la pondération des critères issus de la méthode GFO pour examiner la classification du poste de la tierce intéressée, mais elle s'est fondée essentiellement sur la comparaison du poste en cause avec un autre poste d'un autre service dont elle a versé d'office la description au dossier. 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; voir aussi arrêt GE.2019.0058 du 5 décembre 2019 consid. 5c). 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. 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.2019.0058 précité consid. 5c; GE.2018.0175 du 1<sup>er</sup> juillet 2019 consid. 4c). Dans ces conditions particulières, en ne quantifiant pas l'ampleur de la revalorisation des exigences en lien avec les critères relatifs au poste de la tierce intéressée pour s'écarter de la décision de la Municipalité, et en s'abstenant de prendre position sur l'argumentation de l'autorité recourante, 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 – qui est antérieure à la jurisprudence de la Cour de céans (notamment à l'arrêt GE.2018.0175 précité) – 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. Cela étant, le présent arrêt ne préjuge pas de la classification qui sera retenue au terme de la nouvelle décision à intervenir. A ce stade, on ne saurait exclure que le poste de la recourante puisse être classé au niveau 5. Il appartiendra à l'autorité intimée de se prononcer sur les arguments que l'autorité recourante soulève à l'encontre de cette classification. 4. 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.