

VD_OMNI GE.2023.0076 vom 11. März 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-03-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2023.0076

FR: VD_OMNI GE.2023.0076 du 11 mars 2024

IT: VD_OMNI GE.2023.0076 del 11 marzo 2024

Regeste

Municipalité de Lausanne/Commission de recours individuel, A. _____ | Recours de la Municipalité contre une décision de la Commission de recours individuel admettant partiellement le recours d'un fonctionnaire et modifiant la décision de classification rendue par la Municipalité. Rejet du grief de motivation insuffisante de la décision attaquée. La Commission de recours était fondée à retenir que le descriptif de poste requiert de son titulaire qu'il dispose d'une formation professionnelle supérieure correspondant à un diplôme d'une école supérieure. En attribuant 7 points au critère formations de base et complémentaire selon la méthode de classification des fonctions, la Commission de recours n'a pas constaté de manière inexacte les faits ou abusé de son large pouvoir d'appréciation. Rejet du recours.

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 autorité peut faire l'objet d'un recours de droit administratif 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). D'après 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). La Commune de Lausanne, qui agit par sa municipalité, a qualité pour recourir (art. 75 al. 1 let. a LPA-VD; cf. arrêt CDAP GE.2018.0175 du 1 er juillet 2019 consid. 1b) et le recours satisfait pour le surplus aux autres conditions formelles de recevabilité (art. 79 al. 1 et 99 LPA-VD, applicables par renvoi de l'art. 5 al. 1 RPAC), si bien qu'il convient d'entrer en matière.

E. 2

La classification salariale du poste de graphiste qu'occupe le tiers intéressé est litigieuse. a) L'organisation de l'administration fait partie des tâches propres des autorités communales, d'après l'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 a 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). 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) et 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). Les dispositions de droit transitoire du RPAC déterminent les modalités de mise en œuvre du nouveau système de rémunération de la Commune de Lausanne (art. 1^{er} droit transitoire RPAC). D'après l'art. 2 al. 1 des dispositions de droit transitoire du RPAC, l'ensemble du personnel de l'administration communale en poste avant l'entrée en vigueur du nouveau droit 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 s'appliquent pas en l'espèce. 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'article 36 RPAC. Ce calcul fixe le nouveau traitement, appelé salaire cible (al. 1). 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. 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). 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 guide de la grille des fonctions). La grille des fonctions regroupe toutes 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; guide de la grille des fonctions, p.4). La grille des fonctions est composée de deux axes: l'axe vertical "métiers" se découpe en 6 branches d'activités et 25 domaines professionnels recouvrant les missions et responsabilités de la Ville de Lausanne, chaque domaine étant composé de plusieurs chaînes; l'axe horizontal correspond à la valorisation du travail et se découpe en 16 niveaux d'exigences, qui préfigurent les classes salariales (cf. rapport-préavis n° 2016/14, p. 7; guide de la grille des fonctions, p. 5). Le guide de la grille des fonctions 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; guide de la grille des fonctions, p. 7). Chaque profil de compétences regroupe un ensemble de postes présentant des

caractéristiques communes; il est normal d'observer des décalages entre ces postes et les exigences décrites (cf. guide précité, p. 8). L'attribution des niveaux a résulté d'un processus complexe qui a débouché sur la grille des fonctions. Toutes les fonctions (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. Le nombre de points total pondéré attribué à chaque fonction - appelé cote - comporte 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 (cf. rapport-préavis n° 2016/14, p. 5 ss). Une même fonction englobant des réalités professionnelles différentes, il s'est agi ensuite d'analyser les postes au travers notamment des descriptions de poste afin de déterminer les compétences, sollicitations et conditions de travail, pour pouvoir les positionner dans la grille des fonctions (cf. rapport-préavis n° 2016/14, p. 9 s.; guide de la grille des fonctions, p. 4). c) 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, 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; 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 (arrêt 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 (arrêts CDAP GE.2018.0061 du 17 janvier 2019 consid. 2c; v. aussi plus récemment arrêts GE.2021.0231 du 20 octobre 2022 consid. 2c; GE.2021.0165 du 24 mai 2022 consid. 2c; GE.2021.0095 du 11 janvier 2022 consid. 2d et les arrêts cités). 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 (ATF 141 II 353 consid. 3). 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). d) 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.

E. 3

points, conformément au profil spécifique. Tenant également compte des tâches de conception graphique web et du rôle de graphiste référent de l'intéressé, qui s'ajoutaient à celles prévues dans le descriptif de poste, sous l'angle de la flexibilité, elle a retenu que les 2 points attribués par le profil modèle pour ce critère étaient globalement conformes aux exigences du poste. Elle a déduit de ces éléments qu'avec des notations de

E. 7

points pour la formation et de 3 points pour le savoir-faire, la cote du poste en cause s'élevait à 24,5 points et entraînait dans le spectre du niveau 7. Dans sa décision, la commission a ainsi examiné les questions essentielles à la solution du litige, indiquant en particulier les raisons pour lesquelles elle s'écartait de la notation résultant du profil spécifique pour les critères formations de base et complémentaire, savoir-faire et flexibilité, ce qu'elle avait la possibilité de faire vu son pouvoir d'examen (cf. arrêt CDAP GE.2021.0165 du 24 mai 2022 consid. 3d). La recourante a d'ailleurs été en mesure d'évaluer la portée de cette décision et de la contester en toute connaissance de cause. A cela s'ajoute que dans le cadre de la présente procédure de recours, l'autorité intimée a encore précisé les motifs pour lesquels elle avait considéré qu'un diplôme d'une école supérieure est nécessaire pour occuper le poste en cause, exposant en particulier qu'il n'existe pas de brevet fédéral dans le domaine d'activité du tiers intéressé. Elle s'est au surplus référée, concernant la notation à attribuer à un diplôme d'une école supérieure dans le domaine des " Arts visuels, arts appliqués et design ", à un document interne établi par la municipalité elle-même. La recourante s'est ensuite encore déterminée sur ces explications. Compte tenu de ces éléments, une éventuelle motivation insuffisante de la décision litigieuse doit être considérée comme ayant été réparée dans le cadre de la procédure de recours devant la Cour de céans, qui dispose d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. Le grief de violation du droit d'être entendu doit partant être rejeté. 4. a) Sur le fond, la municipalité invoque la constatation inexacte des faits et la violation de la réglementation communale. Elle fait valoir que les éléments contenus dans la description de poste signée en mai 2015 correspondaient à l'activité du tiers intéressé au moment de la transition salariale. Concernant le critère formation de base, elle reproche à l'autorité intimée de n'avoir pas pris en considération l'intégralité du libellé de la description de poste en ce sens que l'ensemble des métiers énumérés, respectivement des titres requis pour les exercer découlent d'une formation de niveau CFC, si bien qu'un CFC est selon elle suffisant pour exercer la fonction et que la valorisation d'une formation supérieure n'est pas pertinente. Elle ajoute que si la description de poste ne mentionne pas de formation complémentaire, une formation de designer graphique ou de web designer, équivalant à une formation complémentaire I, doit être reconnue dans le cadre de l'évaluation des exigences exactes du poste en cause, portant la notation du critère secondaire formations de base et

complémentaire à 4,5 points. S'agissant du savoir-faire, la municipalité reproche à l'autorité intimée d'avoir fait prévaloir le témoignage de C. _____ au détriment de celui de B. _____, pourtant mieux à même, en sa qualité de chef direct du tiers intéressé, de renseigner sur les exigences du poste. Elle ajoute que les tâches relatives à la conception graphique web font partie intégrante de la description de poste et que le rôle de graphiste référent en lien avec le renouvellement graphique du site internet de la Ville concernait un travail spécifique ne relevant pas de ce descriptif et pour lequel le tiers intéressé a reçu une prime unique. Elle relève en outre que le projet de description de poste évoqué par les témoins a été soumis au Service du personnel après le 1^{er} janvier 2017, dans le cadre d'une demande de création de poste visant à promouvoir le tiers intéressé en qualité de graphiste principal. Selon elle, ces éléments ne justifiaient donc pas une réévaluation du savoir-faire. La municipalité conteste finalement l'évaluation du critère flexibilité, aux motifs que les tâches relatives à la conception graphique web ont été prises en considération lors de l'évaluation du poste et que le rôle de graphiste référent n'était pas dévolu au poste lors de la transition salariale, si bien que ce critère ne vaudrait que 1,5 points. Dans ses déterminations du 21 février 2024, la municipalité fait en outre valoir que le document interne auquel se réfère l'autorité intimée dans son écriture du 12 février 2024 vise à déterminer la latitude de notation des différents niveaux de formation selon le système suisse et au regard de la méthode analytique des fonctions, mais n'éclaire pas sur le type de formation pouvant correspondre dans le cas d'espèce, ni " sur la notation y relative " (sic). Elle soutient qu'un CFC est suffisant comme formation de base pour exercer la fonction, se référant à l'argumentation développée dans son recours. b) Selon le guide de la grille des fonctions (p. 11), les formations de base et complémentaire correspondent aux connaissances nécessaires à l'exercice d'une fonction, acquises dans le cadre d'une formation et sanctionnées par un titre reconnu. Ceux-ci font référence au système de formation suisse le plus récent et représentent un niveau de formation cible. En l'occurrence, selon la description de poste signée en 2015, pour occuper le poste de graphiste son titulaire doit être au bénéfice d'une " formation supérieure en web design ". Le descriptif de poste énumère pour le surplus entre parenthèses les professions de graphiste web, de polygraphe, de web designer ainsi que de médiamaticien disposant d'une spécialisation dans la conception graphique. Certes, les métiers de graphiste, de polygraphe et de médiamaticien s'acquièrent par un apprentissage débouchant sur l'obtention d'un CFC (cf. PL 11 à 13 recourante). Cela étant, l'autorité intimée a exposé de manière tout à fait claire et convaincante les raisons l'ayant amenée à retenir que la description du poste de graphiste web n'est pas en adéquation avec le profil spécifique établi par la recourante, qui n'attribue que 4 points au critère secondaire formations de base et complémentaire au motif qu'un CFC suffirait pour exercer la fonction. La Commission de recours a en effet relevé à juste titre que dans le système suisse de formation, le CFC équivaut à une formation professionnelle initiale (cf. aussi explications relatives au système suisse de formation disponibles sur le site internet orientation.ch) et que la formation " supérieure " mentionnée par le descriptif de poste ne peut donc pas équivaloir à un CFC, mais correspond à une " formation professionnelle supérieure ", soit à un brevet fédéral, à un diplôme fédéral ou à un diplôme d'une école supérieure (ES). La commission a pour le surplus expliqué qu'il n'existe pas de brevet fédéral dans le domaine d'activité du tiers intéressé, ce point précis n'étant du reste pas contesté par la recourante, et qu'un diplôme d'une école supérieure dans le domaine " Arts visuels, arts appliqués et design " apparaît comme la formation correspondant le mieux à la " formation supérieure en web design " exigée par la

description de poste. On ajoutera que s'agissant spécifiquement des secteurs d'activités du design et des médias, le système suisse de formation connaît par exemple un diplôme fédéral de designer graphique et un diplôme de designer ES en communication visuelle, qui constituent des voies de perfectionnement possibles pour les titulaires de CFC de graphiste, de polygraphe ou de médiamaticien (cf. informations disponibles sur le site orientation.ch, notamment sous les rubriques système suisse de formation et schémas de formation par secteur). Compte tenu de ces éléments, ainsi que des responsabilités principales telles qu'elles résultent du descriptif de poste en cause et du fait que la municipalité doit se laisser opposer le manque de clarté du libellé de la description du poste, l'autorité intimée était fondée à retenir que ce descriptif de poste requiert de son titulaire qu'il dispose d'une formation professionnelle supérieure correspondant à un diplôme d'une école supérieure. Cette appréciation n'est par ailleurs pas remise en question par les déclarations des témoins, qui ne se sont pas exprimés au sujet de la formation nécessaire à l'exercice de la fonction de graphiste web. Le fait que selon l'ancien système de rémunération la classification 21-09 exigeait un niveau CFC n'est pas non plus déterminant. Concernant la valorisation proprement dite du critère formations de base et complémentaire, la Commission de recours a indiqué qu'un diplôme d'une école supérieure dans le domaine des " Arts visuels, arts appliqués et design " donne lieu à une notation comprise entre 6,5 et 7,5 points, selon une échelle de notation attribuant des points aux diverses catégories de formation actuellement reconnues, établie par la municipalité elle-même et destinée à l'usage exclusif des membres de la Commission de recours. Contrairement à ce que soutient la recourante, on ne saisit pas pour quels motifs ce document ne pourrait pas servir de base à la notation du critère précité. La recourante admet en effet qu'il référence les formations au sens de la méthode GFO et " vise à déterminer la latitude de notation afférente aux différents niveaux de formation selon le système suisse et au regard de la méthode analytique des fonctions ". Selon les descriptifs de fonctions de la chaîne 461 Travaux professionnels - Généraliste (niveaux 7 et 8), 6,5 points sont d'ailleurs attribués pour une formation de niveau école supérieure (ES) ou professionnelle supérieure (diplôme fédéral), ce qui semble corroborer le contenu du document auquel la Commission de recours se réfère. Dans ces circonstances, aucun élément au dossier ne fait apparaître qu'en valorisant le critère secondaire formations de base et complémentaire à hauteur de 7 points (au lieu des 4 points, voire 4,5 points retenus par la recourante) l'autorité intimée, dont on rappelle qu'elle peut en principe substituer son appréciation à celle de la Ville de Lausanne en tant qu'employeur, aurait constaté de manière inexacte les faits ou abusé de son large pouvoir d'appréciation. c) Concernant le savoir-faire, la recourante critique les motifs ayant conduit la Commission de recours individuel à retenir que ce critère vaut 3 points, sans toutefois remettre en question cette notation en tant que telle, si bien qu'il n'est pas nécessaire d'examiner plus avant ses griefs à cet égard. Les 3 points retenus pour ce critère correspondent du reste au profil spécifique établi pour la fonction de graphiste, sur lequel le service du personnel s'est fondé dans le cadre de la procédure devant l'autorité intimée pour confirmer que le profil modèle 461 Travaux professionnels - Généraliste au niveau 6 couvrirait les exigences du poste du tiers intéressé (cf. déterminations du 12 mars 2021, p. 4, 8 et 9). d) La recourante ne conteste pas non plus qu'avec une notation de 7 points pour le critère formations de base et complémentaire et de 3 points pour le critère savoir-faire, la cote du poste s'élève à 24,5 points et correspond au spectre du niveau 7 (de 24,20 à 28,09 points) , ce qui scelle le sort du recours. Il n'est donc pas nécessaire non plus d'examiner les griefs ayant trait à l'évaluation du critère flexibilité. 5. Il découle des considérants qui précèdent que le

recours, mal fondé, doit être rejeté et que la décision de la Commission de recours individuel du 6 mars 2023 doit être confirmée. Vu l'issue du litige, les frais de justice sont mis à la charge de la Commune de Lausanne (art. 49 al. 1, 52 al. 1 a contrario, 91 et 99 LPA-VD). Il n'est pas alloué de dépens, l'autorité intimée n'ayant pas agi par l'intermédiaire d'un mandataire et le tiers intéressé n'ayant pas procédé du tout (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.