

VD_OMNI GE.2023.0149 vom 28. Mai 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-05-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2023.0149

FR: VD_OMNI GE.2023.0149 du 28 mai 2024

IT: VD_OMNI GE.2023.0149 del 28 maggio 2024

Regeste

A. _____/Municipalité de Lausanne | Recours d'une fonctionnaire communale contre son déplacement. Faisant suite au regroupement de deux offices au sein d'un même service, suivant la recommandation de la Cour des comptes, ce déplacement répond à un besoin de l'administration et il n'apparaît pas que cette mesure de réorganisation relèverait d'un abus par l'autorité intimée de son pouvoir d'appréciation. En outre, le nouveau poste correspond tant aux capacités, aptitudes et compétences de la recourante qu'à sa formation professionnelle. Au surplus, le traitement de base de la recourante lui est garanti; quant à la question de la progression salariale, elle ne se posait plus au moment de son déplacement, puisque la recourante avait déjà atteint le sommet de la classe dans laquelle elle se trouvait précédemment. Rejet du recours.

Erwägungen

E. 1

et 30 al. 2 du règlement organique du Tribunal cantonal du 13 novembre 2007 (ROTC; BLV 173.31.1), la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et les décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître. D'après l'art. 77 RPAC, toute décision prise par la municipalité concernant la situation d'un fonctionnaire peut faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal dans les trente jours dès la communication de la décision, conformément à l'art. 95 LPA-VD. bb) Selon la jurisprudence (arrêt TF 1C_547/2023 du 21 mars 2024 consid. 2.1), un changement d'affectation d'un fonctionnaire n'ouvre pas en tous les cas la voie d'un recours à l'autorité judiciaire. Il constitue une décision attaquable lorsqu'il est susceptible de porter atteinte aux droits de la personnalité de l'employé, y compris le droit au respect de sa vie familiale, ou encore lorsqu'il est de nature à porter atteinte à la considération à laquelle il peut prétendre au regard notamment de ses aptitudes. Il en va de même quand il représente une sanction déguisée (ATF 108 Ib 419 consid. 2a; arrêt TF 8D_1/2016 du 23 janvier 2017 consid. 5.2; Valérie Défago Gaudin, *Conflits et fonction publique: instruments*, in *Conflits au travail*, 2015, p. 160). En revanche, un acte qui a pour objet l'exécution même des tâches qui incombent au fonctionnaire en déterminant les devoirs attachés au service, tel que la définition du cahier des charges, est un acte interne (ATF 136 I 323 consid. 4.4 p. 329; arrêts TF 8D_9/2020 du 6 juillet 2021 consid. 5.3; 8D_2/2018 du 21 février 2019 consid. 6.2). Il en va de même d'un changement de lieu de travail, qui n'implique ni un changement de domicile ni un déménagement, au sein du même office, pour une fonction et des tâches identiques et un même traitement (arrêts TF 8D_5/2022 du 22 février 2023 consid. 6.3.3; 8D_1/2016 du 23 janvier 2017 consid. 5.2). Sous l'angle de l'art. 29a Cst., qui confère à toute personne le droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire, la question de

la qualification d'un changement d'affectation au sein de l'administration comme une décision sujette à recours ou comme une simple mesure d'organisation interne dépend du point de savoir si ledit changement est susceptible d'affecter la situation juridique du fonctionnaire en tant que titulaire de droits et d'obligations à l'égard de l'Etat. Tel est le cas lorsque le changement d'affectation est soumis à des conditions et que le fonctionnaire peut s'y opposer (cf. ATF 136 I 323 consid. 4.5 et 4.6 p. 330 s. dans une affaire où la réglementation genevoise régissant la mutation était analogue à celle de l'art. 18 RPAC). b) En l'occurrence, le déplacement de la recourante est soumis à des conditions (art. 18 RPAC), de sorte que la décision du 7 juillet 2023 est susceptible d'affecter sa situation juridique. A cela s'ajoute que la recourante se plaint de ce que le déplacement de poste qui lui est imposé constituerait une dégradation de sa fonction et engendrerait une déconsidération sociale. Le prononcé du 7 juillet 2023 constitue ainsi une décision attaquant. Déposé dans le délai légal par la destinataire de la décision attaquée, le recours satisfait de plus aux exigences formelles prévues par la loi, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière (art. 75 et 79 LPA-VD, applicables par renvoi de l'art. 99 LPA-VD).

E. 2

La recourante requiert, à titre de mesures d'instruction, son audition, ainsi que la déposition de plusieurs témoins et la production de divers documents par la Ville de Lausanne. L'autorité intimée a également requis la déposition de témoins, de même que la production de l'intégralité des échanges en lien avec les pièces 53 et 54 produites par la recourante. a) 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 teneur de l'art. 27 LPA-VD, la procédure est en principe écrite (al. 1). Lorsque les besoins de l'instruction l'exigent, l'autorité peut tenir audience (al. 2). Lorsque les circonstances l'exigent, le Tribunal cantonal peut ordonner des débats (al. 3). Vu l'art. 28 LPA-VD, l'autorité établit les faits d'office (al. 1). L'art. 29 al. 1 LPA-VD confère à l'autorité la faculté de recourir aux moyens de preuve suivants: audition des parties (let. a); inspection locale (let. b); expertises (let. c); documents, titres et rapports officiels (let. d); renseignements fournis par les parties, des autorités ou des tiers (let. e); témoignages (let. f). Vu l'art. 23 LPA-VD, ces règles s'appliquent également à la procédure devant la CDAP. 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). A lui seul, l'art. 29 al. 2 Cst. ne confère cependant pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins. Le droit de faire administrer des preuves suppose en outre que le fait à prouver soit pertinent, que le moyen de preuve proposé soit nécessaire pour constater ce fait et que la demande soit présentée selon les formes et délais prescrits par le droit cantonal (v. ATF 119 Ib 492 consid. 5b/bb p. 505). Par ailleurs, de façon plus générale, cette garantie constitutionnelle 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 qu'elles ne pourraient

l'amener à modifier son opinion (cf. ATF 145 I 167 consid. 4.1 p. 171; 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299, 68 consid. 9.6.1 p. 76; 131 I 153 consid. 3 p. 157; 130 II 425 consid. 2.1 p. 429). Ainsi, le juge peut renoncer à l'administration de certaines preuves offertes, lorsque le fait dont les parties veulent rapporter l'authenticité n'est pas important pour la solution du cas, que la preuve résulte déjà de constatations versées au dossier ou lorsqu'il parvient à la conclusion que ces preuves ne sont pas décisives pour la solution du litige, voire qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (cf. ATF 144 II 427 consid. 3.1.3 p. 435). b) Comme on le verra plus loin, la recourante s'en prend pour l'essentiel à son déplacement, estimant non remplies les conditions permettant à l'autorité intimée de justifier cette mesure. Cette dernière fait valoir au contraire que l'intérêt de l'administration est de nature à justifier en l'occurrence ce déplacement. Il appert ainsi que la question à résoudre dans le cas d'espèce est, comme on le verra dans les considérants qui suivent, d'ordre essentiellement juridique. Or, sur ce point les parties se sont longuement exprimées par écrit dans le cadre du double échange d'écritures mis sur pied par le juge instructeur; à cela s'ajoute qu'elles se sont déterminées de façon spontanée une troisième fois (cf. sur ce point, arrêt TF 8C_324/2022 du 17 mai 2023 consid. 5.3). Dans ces conditions, il n'apparaît pas nécessaire, pour la résolution du litige, de recueillir des dépositions ou d'ordonner la production de description d'autres postes que celui de la recourante, voire de documents internes à l'administration, exclus du droit de consultation du dossier (v. sur ce point ATF 125 II 473 consid. 4a; 122 I 153 consid. 6a), ou d'autres échanges entre la recourante et des collaborateurs de la Ville de Lausanne. Ces éléments ne sont d'aucune pertinence pour juger de la question de savoir si le nouveau poste entraîne une déconsidération, comme cela résulte des motifs qui suivent. Il en va de même de l'interrogatoire de la recourante, qui comme on l'a vu s'est amplement exprimée par écrit, étant précisé que le déplacement non disciplinaire ne tombe pas sous le coup de l'art. 6 par. 1 CEDH (v. arrêt TF 2P.39/2006 du 3 juillet 2006 consid. 2.2; cf. également arrêt TF 8C_324/2022, déjà cité, consid. 5.2, dans lequel il a été jugé que des procédures consacrées exclusivement à des points de droit ou hautement techniques peuvent satisfaire aux exigences de l'art. 6 par. 1 CEDH, même en l'absence de débats publics). Cela étant, le tribunal s'estime de toute façon suffisamment renseigné par le dossier de la cause, qui comprend notamment l'intégralité du dossier personnel de la recourante dont cette dernière a requis la production et est complet. Quoiqu'il en soit, une réquisition de preuve ne suffit pas à fonder une obligation d'organiser des débats publics basée sur cet article, lequel suppose, sous réserve de règles procédurales particulières, une demande formulée de manière claire et indiscutable (ATF 130 II 425 consid. 2.4 et les arrêts cités). c) Il n'est par conséquent pas donné suite aux réquisitions de preuve de la recourante et de l'autorité intimée.

E. 3

Si l'intéressé refuse le poste proposé, il est licencié moyennant un préavis donné au moins 6 mois à l'avance pour la fin d'un mois et a droit à une indemnité égale à deux mois de traitement dès 50 ans révolus, de six mois dès 55 ans révolus.

E. 4

En l'espèce, la recourante fait valoir que sa situation aurait dû être traitée dans le cadre d'une procédure de suppression de poste, au sens de l'art. 69 RPAC, et non de déplacement au sens de l'art. 18 RPAC. Pour l'autorité intimée, les conditions d'un déplacement de la recourante étaient au contraire réalisées. a) On relève, à titre préliminaire, que la recourante a été nommée à titre définitif le 1^{er} mars 2015 sur la base de la DP modifiée en 2014, à

savoir architecte coordinatrice analyse et inspection à l'ARLO, à un taux de 50%, sans conduite d'équipe. Son poste a été classé en 2016 au niveau 11 (Classe 11, Échelon 14), de la chaîne 403 Spécialiste II, de la Branche "Infrastructure, technique et construction" et du Domaine "Etude, conception et réalisation". Il importe de se fonder sur ces éléments pour juger de la légalité du déplacement de la recourante. En effet, la situation qui s'est présentée entre la fin de l'année 2019 et la moitié de l'année 2020, durant laquelle le taux de la recourante a provisoirement été augmenté à 80%, n'était que temporaire. Du reste, la recourante n'a donné aucune suite à la proposition qui lui a été faite en novembre 2020 de revoir sa DP dans le sens des tâches de l'analyse et de l'inspection, sans fonction de coordinatrice, et de modifier son taux d'engagement à 80%. b) Dans son rapport n°49 du 31 janvier 2019, la Cour des comptes a relevé que l'organisation mise en place par la Ville de Lausanne n'était pas optimale, du fait que la conduite du processus d'octroi des permis de construire était assurée par deux unités de deux services et deux directions distinctes, sans qu'aucune d'entre elles ne soit positionnée comme leader de l'entier du processus. Comme le relève l'autorité intimée, le BPC et l'AIC, qui dépendaient chacun d'un service différent, occupaient, que ce soit dans les processus d'octroi des permis de construire et des permis d'habiter ou d'utiliser, un rôle de synthèse et de coordination, en parallèle en quelque sorte, puisqu'aucun de ces deux offices n'était responsable de gérer la procédure d'octroi de l'autorisation jusqu'à son terme. Dès lors, il est apparu utile à l'autorité intimée de regrouper ces deux offices au sein d'un même service, afin de satisfaire aux conclusions de ce rapport. C'est à cette fin que dans un premier temps, la section AIC a été détachée de l'ARLO pour être rattachée au Service URB avec le BPC avec effet au 1^{er} juillet 2021, et que dans un second temps, un seul office compétent en la matière, l'OPC, a été créé avec effet au 1^{er} janvier 2022. Comme on l'a vu, la recourante faisait partie, lors de sa nomination définitive, de la section AIC du Service d'architecture, devenu depuis lors l'ARLO. Dès l'instant où à la suite de cette réorganisation, cette unité a été rattachée au Service URB, puis regroupée avec le BPC pour former l'OPC, il se justifiait de déplacer tous les architectes, parmi lesquels la recourante, dans ce service. Du reste, des séances ont régulièrement été mises sur pied pour informer les collaborateurs des unités concernées, même si plusieurs d'entre elles ont eu lieu pendant la période durant laquelle la recourante était en incapacité de travail. Dès lors, le déplacement de la recourante répond à un besoin de l'administration et il n'apparaît pas que cette mesure de réorganisation relèverait d'un abus par l'autorité intimée de son pouvoir d'appréciation. c) Des explications de la recourante, il ressort toutefois que des compétences lui auraient été retirées dans le cadre de son nouveau poste au sein de l'OPC. La recourante insiste plus particulièrement à cet égard sur sa fonction initiale de coordinatrice au sein de l'AIC, qu'elle n'a pas retrouvée à l'OPC. Elle fait du reste valoir que le poste d'architecte coordinatrice analyse et inspection qu'elle occupait à l'ARLO jusqu'en juin 2021, aurait disparu de l'organigramme, contrairement à ceux occupés par ses collègues. La recourante se concentre pour l'essentiel sur la différence existant entre les deux fonctions. Elle rappelle que le but principal du poste d'architecte coordinatrice était d'assister la Cheffe de section, soit l'architecte de la Ville adjointe, B. _____, qui depuis lors a quitté la Ville de Lausanne, positionnée directement sous la cheffe du service ARLO, C. _____. Quant au but principal du poste d'architecte OPC, il est d'apporter ses conseils et son expertise métier (architecture) aux architectes ou aux constructeurs préalablement à une demande d'autorisation de construire et d'apporter son analyse lors du dépôt d'un dossier d'enquête afin d'établir les charges au permis de construire. Il importe de relever sur ce point que les descriptions de poste ne sont pas figées;

au contraire, elles peuvent être appelées à évoluer et à être adaptées au fur et à mesure des besoins de l'administration. Sans doute, comme on l'a vu plus haut, la recourante a été nommée à titre définitif le 1^{er} mars 2015 à la fonction d'architecte coordinatrice analyse et inspection, sans conduite de personnel. En effet, la compétence managériale et la gestion d'une équipe lui ont été retirées alors qu'elle était encore sous le régime d'une nomination provisoire. Le projet de description de poste de 2018 n'entre pas en considération à cet égard, puisqu'il n'a jamais été validé par la hiérarchie de la recourante. Toutefois, à plusieurs reprises, il a été proposé à la recourante, alors qu'elle œuvrait encore au sein de l'ARLO, de modifier sa DP pour l'aligner sur les tâches qui lui ont effectivement été confiées et qu'elle exerçait. Du reste, la Cheffe de l'ARLO, C. _____, n'a pas repris la fonction de coordinatrice dans la proposition faite à la recourante en novembre 2020; or, cette dernière n'a jamais voulu y donner suite. En outre, il ressort des pièces produites que l'UAPI, mise en œuvre dès l'automne 2020 pour trouver des solutions suite à la recommandation de la Cour des comptes, avait invité les architectes inspecteurs des deux entités réunies à détailler leur temps de travail; or, il est ressorti de cette enquête que la recourante n'effectuait, à ce moment-là déjà, aucune tâche de coordination. Il importe de garder à l'esprit sur ce point qu'avec un taux d'activité de 50%, on conçoit mal que la recourante puisse assumer à elle seule une fonction hiérarchique, ni des tâches de gestion ou de coordination d'équipe. Le poste d'architecte OPC correspond tant aux capacités, aptitudes et compétences de la recourante qu'à sa formation professionnelle. Ce poste implique du titulaire qu'il soit plus souvent sur le terrain afin de conseiller et échanger avec les partenaires externes. La recourante se plaint de devoir assumer davantage de tâches administratives que dans sa précédente fonction à l'ARLO; l'autorité intimée explique cependant que ces tâches ont été uniformisées et standardisées, afin de limiter le temps qui doit y être consacré. Sans doute, la recourante relève que le poste auquel elle a été déplacée est classé au niveau 10 de la chaîne 403 dans la branche «Infrastructure, technique et construction» et le domaine «Étude, conception et réalisation», cependant que le poste d'architecte coordinatrice est classé au niveau 11 de la chaîne 403 échelon 14, dans la même branche et le même domaine. Il n'en demeure pas moins qu'il n'y a aucun changement de chaîne, au vu de la similitude entre la nature des deux postes et le contenu de leurs missions. La recourante peut, certes, mettre en avant son diplôme d'architecte EPFL et le doctorat qu'elle a obtenu en 2010. Toutefois, on relève que ni la DP d'architecte coordinatrice AIC, ni celle d'architecte OPC ne valorisent la possession d'un doctorat; la première fonction valorise la détention d'un Master, tandis que la seconde requiert la possession d'un diplôme d'une haute école spécialisée. Force est toutefois d'admettre que la recourante était en quelque sorte surqualifiée au regard du poste qui lui a été confié, au moment de son engagement déjà. Le déplacement de la recourante n'entraîne dès lors pas, comme cette dernière le soutient, une dévalorisation de ses compétences professionnelles, ni une atteinte à sa considération. Par ailleurs, aucun indice sérieux ne permet de retenir que les motifs de ce déplacement seraient d'ordre disciplinaire, ceci d'autant moins que tous les architectes de l'entité AIC ont rejoint l'OPC à la suite de cette réorganisation. Dans une configuration où l'intérêt public au bon fonctionnement de l'administration l'emporte à l'évidence sur l'intérêt privé du fonctionnaire au maintien de sa position actuelle, les conditions consacrées par l'art. 18 al. 1 RPAC apparaissent comme étant réalisées. d) Il convient de relever que le traitement de base de la recourante est garanti en l'occurrence; quant à la question de la progression salariale, elle ne se posait plus au moment de son déplacement, puisque cette dernière avait déjà atteint le sommet de la classe 11 dans

laquelle elle se trouvait précédemment, ce que l'intéressée ne conteste du reste pas. La condition posée à l'art. 18 al. 2 RPAC est donc remplie. Par conséquent, la décision attaquée ne procède pas d'un abus de la part de l'autorité intimée du pouvoir d'appréciation qui lui est conféré. e) En outre, la recourante ne saurait faire grief à l'autorité intimée d'avoir opté pour son déplacement plutôt que d'entamer une procédure de suppression de poste au sens de l'art. 69 RPAC. Au terme de la réorganisation qu'elle a entreprise, l'autorité intimée a en effet considéré que l'effectif global des architectes à son service n'était pas excédentaire et qu'elle était en mesure de continuer à utiliser les compétences et l'expérience de la recourante à un poste correspondant à ses capacités et à ses aptitudes. Il n'y a là aucun abus de la part de l'autorité intimée de la liberté d'appréciation qui lui est reconnue en la matière, comme on l'a vu plus haut. Du reste, la recourante se contredit sur ce point puisqu'elle fait valoir dans un premier temps que son poste aurait été purement et simplement supprimé, avant d'expliquer plus avant qu'F. _____ aurait repris à l'OPC les fonctions qui étaient les siennes au sein de l'unité AIC de l'ARLO. En réalité, il s'agit du poste nouvellement mis au concours le 18 février 2022. Il importe peu à cet égard qu'avant la mise en œuvre formelle de la procédure de déplacement de la recourante, cette dernière se soit vu proposer, au vu de son état de santé et de sa réticence à accepter la nouvelle organisation en vigueur, la conclusion d'une convention de départ. La recourante feint d'ignorer que les parties étaient à ce moment-là en discussion pour trouver une solution et qu'elle-même a refusé la proposition qui lui a été faite. f) La recourante se plaint enfin de ce que ce déplacement porterait atteinte aux droits de la personnalité, tout comme le choix de l'autorité intimée de ne pas appliquer en l'occurrence la procédure prévue en cas de suppression de poste. Elle fait valoir sur ce point qu'en raison du manque de considération de son employeur à son égard et de son refus de lui fournir un nouveau poste correspondant à sa formation et à ses compétences, elle s'est trouvée dans l'incapacité complète de fournir sa prestation de travail durant près de deux ans (soit du 27 septembre 2021 au 1^{er} juin 2023). A cet égard, il importe de rappeler qu'à partir du moment où l'incapacité de travail de la recourante s'est prolongée, la DSST a pris les choses en main, afin de préserver cette dernière de toute intrusion inutile de la part de sa hiérarchie. Du reste, le retour progressif de la recourante à son travail à compter du 1^{er} juin 2023 et son intégration au service URB dès le 11 juillet 2023 ont été mis sur pied avec le concours de cette unité, spécialisée dans l'accompagnement des collaborateurs temporairement empêchés de travailler. Quoi qu'il en soit, il n'existe de toute façon aucun lien entre le déplacement de la recourante et les faits dénoncés par cette dernière. Dans la mesure où ils ne sont pas pertinents pour trancher le sort du présent recours, les reproches de la recourante à l'encontre de l'autorité intimée quant à l'atteinte aux droits de la personnalité ne remettent pas en cause la décision attaquée. Quant au fait qu'elle serait exposée à un climat délétère depuis son retour au travail, la recourante a requis de la cellule spécialisée ARC qu'une enquête soit mise en œuvre sur ce point. Il importe d'attendre les résultats de celle-ci.

E. 5

Au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté et la décision attaquée, confirmée. Il n'est pas perçu d'émolument de justice (cf. art. 4 al. 4 du tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative du 28 avril 2015 [TFJDA; BLV 173.36.5.1]). Vu le sort du recours, l'allocation de dépens n'entre pas en ligne de compte (art. 55, 91 et 99 LPA-VD).