

# **JU\_GERICHTE ADM 2011 11 vom 17. November 2011**

JU Tribunal cantonal, 2011-11-17, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ju\\_gerichte\\_ADM\\_2011\\_11](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ju_gerichte_ADM_2011_11)

FR: JU\_GERICHTE ADM 2011 11 du 17 novembre 2011

IT: JU\_GERICHTE ADM 2011 11 del 17 novembre 2011

## **Regeste**

Droits acquis dans la fonction publique | fonction publique

## **Erwägungen**

### **E. 1**

X.,

### **E. 2**

Une directive du 22 mars 2006 relative à l'horaire des geôliers, et émanant du Service du personnel, rappelle par ailleurs à ceux-ci que depuis le 1er janvier 2005, ils sont rattachés au Service de l'inspection et ne font plus partie du corps de police, leur statut ayant été examiné et fait l'objet de décisions du Gouvernement qui leur ont été communiquées le 14 février 2005. B. Au début de l'année 2010, Y. et X. ont reçu une facture de l'Office des véhicules (ci- après l'OVJ). Après un échange de correspondance avec ce service, ils ont déposé le 16 avril 2010 une demande formelle d'exonération de la taxe véhicules. Le Gouvernement a refusé ces demandes par décision du 11 janvier 2011. Il retient qu'au moment de leur transfert, Y. et X. ont continué à bénéficier du « statut police » en vigueur, pour ce qui concerne la retraite, les indemnités de logement et les inconvénients de service. Or les conditions au sein du corps de la police cantonale ont été revues et l'exonération individuelle pour les agents a été supprimée avec effet au 1er janvier 2010. Cette suppression s'applique dès lors également à Y. et X. Il n'y a pas de droit acquis, vu le changement de base légale. En outre, il n'existe plus à ce jour aucune exonération personnelle des taxes véhicules et les intéressés, à l'instar des autres agents de détention, perçoivent mensuellement une indemnité forfaitaire mensuelle de Fr 25.- pour couvrir les frais d'utilisation de leur véhicule privé dans le cadre de leurs activités professionnelles. C. Y. et X. ont recouru contre cette décision par mémoires du 14 février 2011, concluant à son annulation et à ce que leur droit à continuer à bénéficier de l'exonération de la taxe des véhicules à compter de l'année 2010 soit reconnu, sous suite des frais et dépens. Dans leur argumentation, tout à fait identique, ils relèvent qu'ils bénéficient de droits acquis. Ils ne sont en effet plus soumis au statut de policier depuis le 1er janvier 2005 mais ont continué à bénéficier du statu quo sur certains aspects après leur transfert au sein du Service de l'inspection. L'exonération des taxes des véhicules constitue en particulier une garantie spécifique et un droit acquis, totalement indépendant des modifications ultérieures des dispositions applicables aux policiers. A cet égard, l'ordonnance concernant les indemnités pour dépenses spéciales accordées aux membres de la police cantonale et aux geôliers (RSJU 173.461.551) n'est plus applicable aux recourants depuis le 1er janvier 2005, qui ne bénéficient plus depuis cette date, de même que leurs collègues engagés postérieurement, des indemnités prévues au chapitre intitulé « indemnités supplémentaires accordées aux geôliers ». En outre, au contraire des agents de la police, ils sont contraints d'utiliser leur

véhicule privé dans le cadre de leur fonction, en particulier pour aller chercher les repas des détenus à l'Hôpital de Porrentruy, ainsi que pour certains déplacements ponctuels. Dans ces circonstances, la modification de la base légale qui permettait l'exonération de la taxe sur les véhicules des membres du corps de police n'a pas d'influence sur l'exonération de ladite taxe pour les recourants, qui bénéficient de droits acquis. D. Par ordonnance du 23 février 2011, le président de la Cour de céans a joint les causes des deux recourants.

### **E. 2.1**

Les rapports de service des agents publics sont régis par la législation en vigueur au moment considéré; les aspects patrimoniaux suivent par conséquent l'évolution de la législation. Les principes de l'égalité de traitement et de l'interdiction de l'arbitraire constituent en principe des garants suffisants des prétentions pécuniaires des agents publics contre les interventions du législateur. Les agents publics ne disposent d'une garantie absolue que si leurs prétentions bénéficient de la protection des droits acquis, laquelle découle aussi bien du principe de la bonne foi (art. 9 Cst.) que de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.; cf. ATF 132 II 485 consid. 9.5, 106 Ia 163 consid. 1b ; TF 9C\_78/2007 du 15 janvier 2008 consid. 5.1).

### **E. 2.2**

Les prétentions pécuniaires des agents publics n'ont en règle générale pas le caractère de droits acquis, si ce n'est dans les cas où la loi fixe une fois pour toutes les situations particulières et les soustrait aux effets des modifications légales ou lorsque des assurances précises ont été données à l'occasion d'un rapport juridique individuel (ATF 134 I 23 consid. 7.5, 118 Ia 245 consid. 5b, 117 V 229 consid. 5b ; MOOR/POLTIER, Droit administratif, Vol. II, 3<sup>ème</sup> éd., 2011, n. 1.1.2.4, p. 23). Il est en effet contraire à la bonne foi que l'autorité revienne sur des engagements qu'elle a

### **E. 2.3**

Il arrive qu'une nouvelle règle établisse un régime prévoyant le maintien permanent de certains droits résultant de la législation qu'elle abroge. Ce procédé a l'avantage d'être plus facilement acceptable par le législateur, en ce qu'il lui permet de définir exactement le champ de la garantie, et par les agents, en ce sens que sur des points sensibles le nouveau régime ne sera applicable qu'à de nouveaux agents. En principe, il n'est pas alors question de droits acquis mais de droits dont le maintien est promis a posteriori. En effet, sans cette règle transitoire, le nouveau droit aurait régi les cas mis au bénéfice de l'ancien régime. La règle devrait pouvoir être rédigée clairement, puisque l'on connaît exactement ce qui doit être maintenu et puisque le législateur est le maître du jeu à venir. Par exemple, la règle pourra maintenir les droits au niveau atteint lors de son entrée en vigueur et prévoir l'application du nouveau droit pour l'avenir, ce nouveau droit pouvant d'ailleurs supprimer le droit à toutes prestations pour le futur ou en changer les modalités d'acquisition. La règle pourra maintenir pour tout l'avenir l'ancien régime pour les agents en service lors de son entrée en vigueur, ou geler certains droits au niveau atteint lors de cette dernière et ne prévoir l'application du nouveau droit qu'à partir du moment où les nouveaux droits auront rattrapé le niveau ancien par l'application de la nouvelle règle. Si la nouvelle règle se borne à sauvegarder des droits acquis avant son entrée en vigueur, elle renvoie au problème de savoir quels étaient les droits acquis a priori (KNAPP, op. cit., p. 337 et 338 et les références). 3.

### **E. 3**

E. Dans sa réponse du 31 mai 2011, le Gouvernement a conclu au rejet du recours. Il expose que lors de l'entrée en vigueur de la réforme le 1er janvier 2005, il a été décidé que pour les agents en place, les anciennes conditions Police seraient maintenues afin de leur permettre de conserver les mêmes droits, sur le plan de la rémunération, que ceux qui auraient été les leurs s'ils étaient restés à la police. Les nouveaux agents de détention engagés ne bénéficient pas de telles conditions. La note du Service du personnel du 14 février 2005 n'a qu'une valeur informative et ne crée en aucun cas un droit. Les agents de détention engagés avant le 1er janvier 2005 n'ont nullement disposé d'une assurance spéciale mais ont simplement continué à bénéficier d'avantages résultant de l'ordonnance qui leur était antérieurement applicable sur des points particuliers, précisés dans la note du 14 février 2005 et la directive du 22 mars 2006. Ainsi, même si la base légale n'est pas expressément mentionnée dans les textes, il s'agit bien de l'ordonnance concernant les indemnités pour dépenses spéciales accordées aux membres de la police cantonale et aux geôliers. Or ce texte a été modifié avec effet au 1er janvier 2010 ; il ne prévoit désormais plus l'exonération individuelle de la taxe des véhicules. Il faut du reste relever que prétendre que l'exonération des taxes de l'Office des véhicules ne reposerait pas sur cette ordonnance revient à dire que cette exonération n'aurait eu aucun fondement légal depuis 2005. L'exonération repose manifestement sur cette base légale, sinon elle n'aurait pas pu être octroyée durant toutes ces années. F. Les recourants ont repris pour l'essentiel leur argumentation antérieure dans leur réplique du 30 juin 2011. Ils ont par ailleurs produit une communication de la Police cantonale établie suite à une séance qui s'est tenue aux prisons de Porrentruy le 26 novembre 2004 en présence du ministre de tutelle et du chef de service. Selon les recourants, cette communication démontre qu'ils bénéficient de garanties spéciales de nature individuelle. G. Le Gouvernement s'est déterminé le 13 septembre 2011. Il souligne que tous les agents de détention, y compris les recourants, bénéficient depuis 2007 d'une indemnité forfaitaire mensuelle de Fr 25.- pour les déplacements qu'ils effectuent avec leur véhicule privé jusqu'à l'hôpital, alors même qu'en principe, les déplacements à l'intérieur de la localité du lieu de travail ne sont pas indemnisés selon les directives applicables à l'ensemble des collaborateurs de la fonction publique. Ce forfait n'a pas été revu à la baisse, alors même que de nouveaux agents ont été tout récemment engagés et que le tournus s'effectuera entre neuf personnes, et non plus cinq. Ce forfait est réputé prendre en compte les kilomètres effectués lors du déplacement, mais également l'usure, les assurances et les taxes OVJ. Les indemnités mentionnées dans l'ordonnance concernant les indemnités pour dépenses spéciales accordées aux membres de la police cantonale et aux geôliers ne sont plus versées aux agents de détention parce qu'elles sont devenues obsolètes par l'évolution de leur cahier des charges. Les recourants tentent manifestement de jouer sur tous les fronts, afin de bénéficier des avantages de leur ancien statut de policier, mais également du nouveau système mis en place pour les agents. Sur le plan de l'équité, la chose ne peut être soutenue et contrevient au principe de l'égalité de traitement. Les recourants ont bénéficié des avantages inhérents au statut de

### **E. 3.1**

Jusqu'au 31 décembre 2004, les geôliers avaient la qualité d'agents de la police cantonale et avaient de ce fait un statut différent de celui des autres collaborateurs de la fonction publique jurassienne. La loi sur la police cantonale et les ordonnances y relatives dérogent en effet sur certains points aux lois et règlements qui fixent le statut et le traitement des fonctionnaires de l'Etat (cf. art. 24ss de la loi sur la police cantonale ; RSJU 551.1). Dès lors, jusqu'au 31 décembre 2004, les geôliers, en leur qualité d'agents de la police

cantonale, bénéficiaient des indemnités prévues au

### **E. 3.2**

Dès le 1er janvier 2005, les geôliers sont devenus des collaborateurs de la fonction publique « ordinaires ». Un régime particulier a cependant été prévu pour les agents de détention déjà en fonction à cette date, à l'instar des recourants. Ainsi que cela ressort de la note du Service du personnel du 14 février 2005, qui expose les décisions prises par le Gouvernement dans ses séances des 23 novembre et 14 décembre 2004, ceux-ci bénéficient notamment du « statu quo pour le traitement, les indemnités (qui sont toutefois bloquées), les cotisations à la Caisse de pensions, l'âge de la retraite (idem POC), ainsi que les taxes de l'Office des véhicules ». Le procès-verbal de la séance qui s'est tenue le 26 novembre 2004 en présence du ministre de tutelle, soit postérieurement à la séance du Gouvernement du 23 novembre 2004, mentionne « Décision salariale et retraite pour les agents en place : Maintenu : Salaire actuel avec possibilité d'accéder aux annuités restantes, taxes OVJ, voiture privée avec indemnité kilométrique, inconvénients de service, indemnité de logement,

### **E. 4**

policiers, mais ceux-ci ne sauraient subsister au-delà de leur suppression pour la police elle-même. H. Les recourants se sont spontanément exprimés le 22 septembre 2011. Ils relèvent que l'indemnité forfaitaire mensuelle a été instituée pour éviter de fastidieux décomptes de frais pour chaque déplacement. Préalablement toutefois, les recourants bénéficiaient d'une indemnité kilométrique en plus de l'exonération des taxes OVJ, laquelle faisait partie de leurs conditions de travail. La restriction concernant l'indemnité des déplacements à l'intérieur de la localité du lieu de travail ne s'applique pas lorsque ces déplacements sont justifiés par l'organisation du service, comme c'est le cas ici puisque les agents de détention ne bénéficient pas d'un véhicule de service pour aller chercher les repas des détenus à l'Hôpital du Jura matin et soir. A cet égard, les agents de la police n'ont plus à utiliser leur véhicule privé pour les besoins du service, de sorte qu'il n'y a pas d'égalité de traitement sur ce plan. Il est par ailleurs surprenant que certaines dispositions de l'ordonnance concernant les indemnités pour dépenses spéciales accordées aux membres de la police cantonale et aux geôliers soient prétendument obsolètes, alors même que la dernière modification de cette ordonnance est entrée en vigueur en 2011. En droit : 1. La compétence de la Cour administrative, statuant dans une composition à 5 juges (art. 24 al. 2 litt. a LOJ), est donnée (art. 160 litt. a Cpa). Interjetés dans les forme et délai légaux (art. 127 et 121 Cpa) par des personnes disposant manifestement de la qualité pour recourir (art. 120 Cpa), les recours sont recevables. Il y a dès lors lieu d'entrer en matière. 2.

### **E. 5**

pris quant à l'immutabilité de certaines situations juridiques ou certains droits (KNAPP, La modification des conditions de service et les droits acquis des agents publics, in: Mélanges Berenstein, 1989, p. 317 ss., p. 328). Il faut également tenir compte du principe de la confiance en ce sens que l'on devrait retenir l'interprétation qu'un agent de bonne foi devait adopter face à la garantie reçue. La garantie des droits acquis peut et doit normalement avoir déterminé l'agent à se porter candidat, à accepter une nomination en qualité d'agent de la fonction publique ou à rester en service. Il convient toutefois de partir de la considération que la garantie des droits acquis est une mesure exceptionnelle, contraire à la règle normalement applicable, selon laquelle le droit en vigueur à chaque instant s'applique,

même dans les relations administratives résultant de décisions ayant des effets continus ou périodiques. Il convient dès lors de présumer que la garantie est nécessairement limitée à des droits essentiels (KNAPP, op. cit., p. 334). En outre, la garantie des droits acquis doit être justifiée au fond ; elle doit avoir été accordée pour des motifs d'intérêt public, avoir été consentie à tous ceux qui se trouvaient dans la même situation, ne pas être disproportionnée, ne pas être arbitraire et ne pas avoir été interdite par une loi (KNAPP, op. cit., p. 333).

#### **E. 6**

chapitre 1 de l'ordonnance concernant les indemnités pour dépenses spéciales accordées aux membres de la police cantonale et aux géôliers (RSJU 173.461.551), en particulier de l'exonération des taxes de l'Office des véhicules, ainsi que des indemnités supplémentaires accordées aux géôliers selon le chapitre 2.

#### **E. 8**

6. Les frais de la présente procédure doivent être mis à charge des recourants qui succombent pour moitié chacun, solidairement entre eux pour le tout. Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens, ni aux recourants qui succombent, ni à l'intimé (art. 230 Cpa). PAR CES MOTIFS LA COUR ADMINISTRATIVE rejette les recours ; met les frais de la présente procédure, par Fr 1'000.-, à charge des recourants pour moitié chacun, solidairement entre eux pour le tout, à prélever sur leurs avances ; n'alloue pas de dépens ; informe les parties des voies et délai de recours selon avis ci-après ; ordonne la notification du présent arrêt : - aux recourants, par leur mandataire, Me Vincent Willemin, avocat à Delémont ; - au Gouvernement de la République et Canton du Jura, Hôtel du Gouvernement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont. Porrentruy, le 17 novembre 2011 AU NOM DE LA COUR ADMINISTRATIVE La présidente a.h. : La greffière : Sylviane Liniger Odiet Gladys Winkler Docourt

#### **E. 9**

Communication concernant les moyens de recours : Le présent arrêt peut faire l'objet, dans les trente jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire aux conditions des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14; il doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Si le recours n'est recevable que s'il soulève une question juridique de principe, il faut exposer en quoi l'affaire remplit cette condition. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.

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