



RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

TRIBUNAL CANTONAL

COUR ADMINISTRATIVE

ADM 11 + 15 / 2011

Présidente a.h. : Sylviane Liniger Odiet
Juges : Daniel Logos, Philippe Guélat, Jean Moritz et Charles Freléchoux
Greffière : Gladys Winkler Docourt

ARRET DU 17 NOVEMBRE 2011

dans les procédures consécutives aux recours de

1. X.,

2. Y.,

- tous les deux représentés par **Me Vincent Willemin**, avocat à 2800 Delémont,

recourants,

dirigés contre la décision du Gouvernement du 11 janvier 2011 – demande d'exonération de la taxe des véhicules.

CONSIDÉRANT

En fait :

A. Y. et X. exercent depuis plusieurs années, respectivement depuis avant 2005, la fonction de geôliers au sein de la République et Canton du Jura. Selon leur contrat de travail, ils étaient alors membres de la Police cantonale et bénéficiaient de ce fait du statut spécifique de ce corps de police.

A la suite d'une réorganisation au sein de l'administration cantonale, les deux intéressés ont été transférés dès le 1^{er} janvier 2005 de la Police cantonale sous l'autorité du Service de l'inspection (devenue par la suite la Section de l'exécution des peines et des mesures du Service juridique). Certains avantages dont ils bénéficiaient ont cependant été maintenus, notamment l'exonération de la taxe des véhicules, ainsi que cela ressort d'une note du Service du personnel du 14 février 2005 communiquée à tous les agents de détention et qui se fonde sur des décisions du Gouvernement. Les nouveaux agents engagés après le 1^{er} janvier 2005 sont toutefois soumis au régime ordinaire applicable à la fonction publique.

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 1^{er} 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 1^{er} 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 1^{er} 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 1^{er} 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. 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 1^{er} 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 1^{er} 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 1^{er} 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 sta-

tut de 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.
 - 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 la 163 consid. 1b ; TF 9C_78/2007 du 15 janvier 2008 consid. 5.1).
 - 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 la 245 consid. 5b, 117 V 229 consid. 5b ; MOOR/POLTIER, Droit administratif, Vol. II, 3ème 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 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).

- 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.

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

- 3.2 Dès le 1^{er} 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, 8 jours de repos ». La directive du 22 mars 2006, adressée à tous les geôliers, rappelle que les agents de détention ne font plus partie du corps de police et précise quelques éléments concernant l'horaire. Elle ne fait en aucun cas mention des taxes de l'OVJ.
4. Il apparaît ainsi que sur certains aspects particuliers, les recourants ont vu leur statut antérieur maintenu de sorte que leurs conditions de travail restaient soumises à l'ancien régime, soit le régime applicable aux membres du corps de police, peu importe qu'ils ne fassent plus partie du corps de police. Cette façon de faire était tout à fait conforme à la jurisprudence et la doctrine (cf. consid. 2.3 supra). On peut toutefois regretter que les recourants ne se soient pas vu notifier des décisions en bonne et due forme émanant du Gouvernement, plutôt que de se voir exposer la position de celui-ci par le Service du personnel dans une note interne, avec tous les problèmes d'interprétation que cela pose. On ne saurait dans ces circonstances attacher une signification particulière au fait que l'expression « (idem POC) » ne soit mentionnée qu'après l'âge de la retraite, et pas après les autres points. De même, l'absence de référence expresse à toute base légale ne signifie pas que les recourants sortaient de tout système légal pour bénéficier de droits intangibles qui ne se fonderaient plus sur aucun texte. Les recourants admettent d'ailleurs implicitement que le statut dont ils bénéficiaient depuis le 1^{er} janvier 2005 pouvait être modifié (courriers à l'OVJ du 12 juillet 2010 ; PJ 9 et 14). Quant à la directive du 22 mars 2006, adressée à tous les agents de détention, elle ne faisait que rappeler que le régime des membres du corps de police ne leur était plus applicable, sans mentionner le cas particulier des recourants. Dans ces circonstances, on doit admettre que le maintien a posteriori de leurs acquis restait fondé sur la législation applicable au corps de police et que les recourants devaient, de bonne foi, le comprendre ainsi, comme l'atteste d'ailleurs l'expression "statu quo" figurant dans la note du Service

du personnel du 14 février 2005. La communication relative à la séance du 30 novembre 2004 tenue aux prisons de Porrentruy n'apporte aucun élément susceptible de remettre en cause cette appréciation. En tout état de cause, on ne saurait inférer de ces documents que les recourants ont obtenu à cette époque des assurances précises que leur statut ne serait jamais modifié à l'avenir s'agissant en particulier de l'exonération de la taxe sur les véhicules.

A cet égard, le maintien du statut des recourants en 2005 n'excluait pas un changement ultérieur du régime applicable à la police, et par extension du leur puisqu'ils continuaient à en bénéficier sur quelques points. Le législateur peut en effet modifier le régime juridique de la fonction publique (KNAPP, op. cit., p. 329).

Tel a justement été le cas en l'espèce, puisque l'article 3 de l'ordonnance concernant les indemnités pour dépenses spéciales accordées aux membres de la police cantonale et aux geôliers a été abrogé au 1^{er} janvier 2010. Dès cette date, ils ne sauraient donc plus bénéficier de l'exonération de la taxe des véhicules par l'Etat, à l'instar des membres de la police cantonale.

Il est par ailleurs sans pertinence que les recourants n'aient pas été consultés lors de la modification de l'ordonnance, puisqu'aucune disposition légale n'oblige expressément le Gouvernement à mettre sur pied une procédure de consultation lorsqu'il édicte une ordonnance (cf. art. 7 LOGA ; RSJU 172.11).

S'agissant du fait que les agents de police n'auraient pas besoin d'utiliser leur voiture privée dans le cadre du service, au contraire des recourants, il faut souligner d'une part qu'il est notoire que notamment les collaborateurs du Service d'identité judiciaire (SIJ) doivent assumer des services de piquet et doivent manifestement disposer d'un véhicule propre pour intervenir sur le terrain. Ils ne sont pourtant plus exonérés des taxes OVJ. D'autre part, les autres agents de détention, engagés après le 1^{er} janvier 2005, doivent eux aussi disposer d'un véhicule propre, à l'instar des recourants, sans qu'ils soient pour autant exonérés du paiement de la taxe des véhicules. Il n'y a dès lors aucune inégalité de traitement, d'autant que les recourants touchent également les mêmes indemnités de déplacement que les agents de détention entrés en fonction après le changement de statut.

Au demeurant, et par surabondance, on ne saurait dire, au vu des avantages en question, de l'ordre de Fr 700.- par année, qu'il s'agit là d'un élément décisif qui a poussé les recourants à rester à leur poste plutôt qu'à chercher un autre emploi et que le principe de la confiance est ainsi mis à mal par le changement législatif imposé aux recourants. Au contraire, l'intérêt public à harmoniser les conditions de travail des différents agents de détention et à appliquer la loi dans sa teneur actuelle l'emporte ici sur l'intérêt privé des recourants à continuer à être exonérés des taxes OVJ en l'absence de toute base légale.

5. Il suit de ce qui précède que les recours doivent être rejetés.

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

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.*