



RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

TRIBUNAL CANTONAL

COUR ADMINISTRATIVE

ADM 26 / 2015

Présidente : Sylviane Liniger Odiet
Juges : Jean Moritz et Philippe Guélat
Greffière : Gladys Winkler Docourt

ARRET DU 10 SEPTEMBRE 2015

en la cause liée entre

A.,

- représenté par **Me André Gossin**, avocat à Moutier,

recourant,

et

le Service des ressources humaines, Rue du 24-Septembre 2, 2800 Delémont,

intimé,

relative à la décision de l'intimé du 18 septembre 2014.

CONSIDÉRANT

En fait :

- A. A., employé depuis 1984 au sein de la Police cantonale, a adressé au Service des Ressources humaines (SRH) le 26 juin 2014 une demande de congé payé pour activités sportives, afin de participer en tant que responsable administratif et membre du comité des juniors du FC U. à un camp de football organisé par ce club du 6 au 10 octobre 2014. Ce camp devait regrouper une cinquantaine de jeunes footballeurs. La demande a été préavisée favorablement par le Commandant de la Police cantonale.
- B. Par décision du 18 septembre 2014, le SRH a refusé de prendre ces cinq jours comme temps de travail, cette manifestation n'étant pas soutenue par l'Office des sports.

- C. Saisie le 21 septembre 2014, l'Autorité de conciliation en matière de personnel de l'Etat a constaté le 13 janvier 2015 que la conciliation avait échoué et délivré à A. l'autorisation de procéder.
- D. Le 12 février 2015, A. a recouru contre la décision du 18 septembre 2014, concluant à son annulation et à ce qu'un congé payé de cinq jours lui soit accordé pour sa participation en tant que personne d'encadrement au camp de sport du FC U. du 6 au 10 octobre 2014, sous suite des frais et dépens.

Il fait valoir qu'il avait déjà obtenu un tel congé en octobre 2012. Ce camp étant organisé tous les deux ans, il a à nouveau sollicité un congé en 2014. Ce camp de football a été dûment autorisé par l'Office cantonal des sports, mais a également bénéficié d'un soutien logistique par la fourniture de matériel, ce qui en soi pourrait correspondre à un soutien financier. La décision attaquée est donc contraire à l'article 82 OPer. C'est en outre le seul camp de football organisé par un club de football dans le canton du Jura. Le refus d'accorder au responsable administratif d'un tel camp un congé payé est de nature à mettre en péril la pérennité de ce camp, de sorte que la décision est inopportune. La décision litigieuse est en outre contraire au principe de la bonne foi, puisqu'un congé payé lui avait été octroyé en 2012 pour le même camp.

- E. Prenant position le 30 avril 2015, le SRH a conclu au rejet du recours sous suite des frais et dépens. Il conteste que cette manifestation soit soutenue par l'Office cantonal des sports dans la mesure où l'annonce J+S s'effectue par le biais dudit office et en raison du prêt de matériel. Un soutien J+S est pris en charge par le fonds pour la promotion du sport sur décision de la Commission consultative du sport. Il n'implique pas nécessairement un soutien à ce camp par l'Office cantonal du sport. Or le soutien au camp de football concerné n'est pas accordé par celui-ci. Le préavis du Commandant n'est pas décisif, d'autant qu'il mentionne « camp subventionné par l'Office des sports », ce qui n'est pas le cas. En outre, s'il est louable de s'engager dans des instances associatives et d'encourager la pratique du football auprès des enfants et des adolescents, cet engagement est basé sur le volontariat et le bénévolat. Il est donc contradictoire de mettre en avant son engagement auprès de la jeunesse et de réclamer à son employeur le « sponsoring » de cette activité. Le recourant ne remplit pas les conditions des articles 81 ou 82 OPer, de telle sorte qu'il ne peut bénéficier d'un congé payé. S'agissant de la bonne foi, le SRH précise qu'il s'est trompé en 2012 en accordant le congé, croyant à tort que le camp était soutenu par l'Office des sports. La décision de 2014 ne constitue pas un changement de pratique.
- F. Par ordonnance du 19 mai 2015, la présidente de la Cour de céans a invité les parties à se prononcer sur la compétence du SRH pour rendre la décision attaquée.
- G. Prenant position le 26 juin 2015, le recourant a conclu à l'annulation de la décision attaquée, sous suite des frais et dépens. Il a précisé que la compétence pour octroyer des congés payés sur la base de l'article 82 OPer ne ressortait pas de cette disposition. Faute de base légale et en l'absence d'une délégation spécifique fournie

à l'appui du mémoire de réponse, le SRH n'était pas compétent pour rendre la décision attaquée.

- H. Le 22 juillet 2015, l'intimé a à nouveau conclu au rejet du recours, sous suite des frais et dépens. Après avoir expliqué la procédure mise en place pour les demandes de congés payés, il estime être compétent pour octroyer le congé au recourant sur la base de l'article 148 DOGA. La gestion des ressources humaines étant de sa compétence, il était fondé à rendre des décisions finales sur les congés ou absences visant à personnaliser les conditions de travail du personnel de l'Etat.

En droit :

1. La compétence de la Cour administrative découle de l'article 94 de la loi sur le personnel de l'Etat (LPer ; RSJU 173.11), les agents de la police cantonale étant soumis à la législation sur le personnel de l'Etat (art. 24 al. 1 LPol ; RSJU 551.1).

Pour le surplus, interjeté dans les 30 jours suivant l'échec de la tentative de conciliation (art. 94 LPer) par une personne qui dispose manifestement de la qualité pour recourir, le recours est recevable et il convient d'entrer en matière.

2. Il appartient à l'autorité de recours d'examiner d'office la régularité de la procédure administrative ayant conduit à la décision attaquée, en particulier la compétence de l'autorité décisionnelle (cf. art. 84 Cpa ; RJJ 2008, p. 145 consid. 2), ladite compétence étant déterminée par la loi (art. 30 al. 1 Cpa).

3.

- 3.1 Les vacances, congés et jours fériés sont réglés par l'article 50 LPer qui stipule notamment que le Gouvernement fixe, par voie d'ordonnance, la durée des congés auxquels ont droit les employés, notamment la durée du congé maternité, paternité et adoption (al. 4). Bien que cette disposition ne mentionne pas expressément les congés payés octroyés pour les activités sportives et culturelles, elle s'applique à tous les congés payés accordés par l'Etat dans la mesure où la liste n'est qu'exemplative.

Sur la base de cette délégation, le Gouvernement a adopté l'ordonnance sur le personnel de l'Etat (OPer ; RSJU 173.111), dont l'article 82 al. 1 stipule que les employés, hormis les employés de l'Office des sports, qui participent à titre de moniteurs ou de personnes d'encadrement pour des activités soutenues par cet office, peuvent bénéficier d'un congé payé d'une durée maximale de cinq jours ouvrables par année civile. L'article 82 al. 2 OPer prévoit les mêmes dispositions pour les activités soutenues par l'Office de la culture.

Telles que rédigées, ces dispositions ne permettent pas d'attribuer à l'intimé la compétence pour octroyer des congés payés aux agents de la fonction publique, dès lors qu'elles ne comportent aucune délégation de compétence du Gouvernement envers le SRH.

- 3.2 L'article 82 OPer fait partie de la section 8 de l'OPer réglementant les procédures en matière d'absences. Si cette section donne indéniablement des compétences au SRH en matière de gestion des absences (cf. art. 72ss OPer), notamment s'agissant des absences en cas de maladie (art. 74 OPer), il n'en demeure pas moins qu'on ne saurait attribuer au SRH la compétence d'accorder des congés payés. Ainsi, l'article 80 OPer confie au Gouvernement la compétence décisionnelle en matière d'absences pour l'exercice d'une activité sportive ou artistique de haut niveau. En outre, selon l'article 81 al. 5 OPer, le département auquel est rattaché l'employé concerné est compétent pour fixer, en accord avec le SRH, les modalités auxquelles sont soumis les congés payés d'une durée maximale cinq jours pour des activités Jeunesse et Sports (J+S). Certes, ces dispositions prévoient toutes la collaboration, respectivement la participation du SRH, notamment pour formuler des propositions, respectivement pour l'instruction du dossier, comme l'explique par ailleurs l'intimé dans sa détermination du 22 juillet 2015. La décision elle-même n'est toutefois pas du ressort de l'intimé seul. En effet, à supposer qu'une application par analogie de l'article 81 al. 5 OPer puisse être retenue (cf. consid. 4), le SRH ne serait de toute manière pas compétent seul pour arrêter les modalités des congés payés.
- 3.3 Pour justifier sa compétence décisionnelle au cas d'espèce, l'intimé se fonde également sur l'article 148 du décret d'organisation du Gouvernement et de l'administration cantonale (DOGA ; RSJU 172.111, en particulier la let. b), selon lequel le SRH exerce notamment la gestion des ressources humaines : gestion prévisionnelle du personnel, inventaire des postes, recrutement du personnel, gestion des performances, développement des compétences, gestion de l'évolution professionnelle, rémunération et évaluation des fonctions, personnalisation des conditions de travail, mesures de santé et sécurité au travail, gestion du réseau interne.

La position préconisée par le SRH ne saurait être suivie. C'est en effet le Gouvernement qui dirige l'administration (art. 89 al. 2 CJU) et qui est dès lors titulaire du pouvoir décisionnel sur les employés de l'Etat à titre primaire. Cependant, il peut, par voie d'ordonnance, déléguer aux départements, à la Chancellerie, à des services ou offices subordonnés et à certains employés de l'administration cantonale, la compétence de prendre des décisions et autres mesures administratives et celle de conclure des contrats (art. 11 LOGA).

L'article 148 let. b DOGA découle de l'article 37 LOGA selon lequel, dans les limites de cette loi, le Parlement institue par décret les services, offices, sections et bureaux (al. 1). Il définit les principales tâches des départements, de la Chancellerie et des services et offices qui leur sont subordonnés (al. 3).

Compte tenu des dispositions qui précèdent, on ne saurait admettre que l'article 148 let b DOGA conférerait un pouvoir décisionnel en matière de congés payés au SRH. D'une part, le DOGA traite de la répartition des compétences entre les différents départements et services de l'administration. D'autre part, le fait pour le SRH de se voir confier la gestion des ressources humaines ne signifie pas encore que ce service

dispose d'une compétence générale pour rendre les décisions en la matière. Concernant le personnel de l'Etat, c'est bien la LPer qui, en tant que loi spéciale par rapport à la LOGA et au DOGA, répartit plus précisément les compétences décisionnelles. Dans ces conditions, l'article 148 DOGA ne fonde pas la compétence décisionnelle du SRH pour octroyer des congés payés aux agents de la fonction publique. Il ne saurait pas non plus instaurer une compétence résiduelle en matière décisionnelle en cas de silence de dispositions topiques.

- 3.4 Il résulte de ce qui précède que le SRH n'était pas compétent pour rendre la décision litigieuse, de telle sorte que le recours doit être admis et la décision attaquée annulée.
4. Cela étant, il convient de déterminer l'autorité compétente pour accorder le congé payé demandé par le recourant au regard de la législation en vigueur.

Selon l'article 89 al. 2 CJU, le Gouvernement dirige l'administration. Il découle de cette disposition que le Gouvernement est titulaire du pouvoir décisionnel sur les employés de l'Etat à titre primaire. Toutefois, en vertu de l'article 11 LOGA, il peut déléguer la compétence de prendre des décisions – dans des affaires qui ne sont pas importantes (cf. art. 10 LOGA) – à d'autres autorités.

S'agissant des congés payés, le Gouvernement a délégué ses compétences décisionnelles aux articles 81 al. 5 pour les activités J+S et 102 al. 2 à 4 OPer en matière de congés particuliers de courte durée. Il a également choisi de conserver expressément cette compétence pour les activités sportives ou artistiques de haut niveau (cf. art. 80 OPer). En revanche, les articles 82 et 83 OPer ne mentionnent aucune autorité, autre que le Gouvernement, qui serait compétente pour accorder des congés payés pour des activités sportives et culturelles, ainsi que pour des activités de jeunesse. Dans ces conditions, il y a lieu de faire application de la règle générale de l'article 89 al. 2 CJU attributive de compétences au Gouvernement. Certes, les articles 81 à 83 OPer contiennent des dispositions légales similaires et la LPer vise à une simplification des procédures (Message du Gouvernement au Parlement relatif à la LPer, in JDD 2010, p. 586). Toutefois, en l'absence de lacune proprement dite (cf. TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, no 440ss), il n'appartient pas à la Cour administrative de pallier l'absence de délégation de compétence du Gouvernement à une autre autorité, telle par exemple un département ou l'intimé. On ne saurait simplement déduire des similitudes entre les articles 81, 82 et 83 OPer que l'article 81 al. 5 s'appliquerait également aux articles 82 et 83. Si tel devait être la volonté du Gouvernement, il lui est loisible de modifier l'OPer en s'inspirant d'autres solutions qui ont été retenues dans d'autres dispositions de cette ordonnance.

Au cas d'espèce, il appartient ainsi au Gouvernement de prendre la décision fondée sur l'article 82 OPer. Le dossier doit ainsi lui être transmis pour qu'il rende une nouvelle décision, respectivement pour qu'il reprenne au besoin l'instruction pour déterminer si l'activité concernée par la demande était soutenue par l'Office des sports.

5. Les frais de la procédure sont laissés à l'Etat (art. 219 et 223 Cpa). Il y a lieu d'allouer au recourant qui obtient gain de cause une indemnité de dépens à payer par l'intimé (art. 227 al. 1 Cpa), étant précisé que celle-ci est déterminée conformément aux articles 3 et 5 de l'ordonnance fixant le tarif des honoraires d'avocat (RSJU 188.61).

PAR CES MOTIFS

LA COUR ADMINISTRATIVE

admet

le recours ;

annule

la décision de l'intimé du 18 septembre 2014 ;

transmet

le dossier au Gouvernement de la République et Canton du Jura comme objet de sa compétence ;

laisse

les frais de la procédure à l'Etat ;

alloue

au recourant une indemnité de dépens de CHF 1'000.-, débours et TVA compris, pour la procédure de recours, à payer par l'intimé ;

informe

les parties des voies et délai de recours selon avis ci-après ;

ordonne

la notification du présent arrêt :

- au recourant, par son mandataire, Me André Gossin, avocat à Moutier ;
- à l'intimé, le Service des ressources humaines, Rue du 24-Septembre 2, 2800 Delémont ;
- au Gouvernement de la République et Canton du Jura, Hôtel du Gouvernement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont.

Porrentruy, le 10 septembre 2015

AU NOM DE LA COUR ADMINISTRATIVE**La présidente :****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, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne ; 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.