



# RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

## TRIBUNAL CANTONAL

COUR ADMINISTRATIVE

---

*ADM 34 / 2016*

Présidente : Sylviane Liniger Odiet  
Juges : Jean Moritz, Daniel Logos, Philippe Guélat et Gérald Schaller  
Greffière : Gladys Winkler Docourt

### ARRET DU 3 MARS 2017

en la cause liée entre

**A.**,

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

**recourant,**

et

**le Gouvernement de la République et Canton du Jura**, Hôtel du Gouvernement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont,

**intimé,**

*relative à la décision de l'intimé du 20 octobre 2015.*

---

### CONSIDÉRANT

#### En fait :

A. Le 26 juin 2014, A. a adressé au Service des ressources humaines (SRH) une demande de congé payé pour activité sportive pour sa participation en qualité de 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.

Par décision du 18 septembre 2014, le Service des ressources humaines a refusé l'octroi de ce congé. A. a recouru contre cette décision.

Par arrêt du 10 septembre 2015, la Cour administrative a annulé la décision du Service des ressources humaines du 18 septembre 2014 et a transmis le dossier au Gouvernement comme objet de sa compétence.

- B. Par décision du 20 octobre 2015, le Gouvernement a refusé à A. l'octroi du congé payé de 5 jours demandé, dans la mesure où les conditions de l'article 82 OPer, à savoir le soutien de l'Office des sports, n'étaient pas remplies.

En date du 5 février 2016, l'Autorité de conciliation en matière de personnel de l'Etat a constaté l'échec de la conciliation et a délivré à A. l'autorisation de procéder.

- C. Le 11 mars 2016, A. (ci-après: le recourant) a recouru contre la décision du 20 octobre 2015 du Gouvernement, 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 prétend pour l'essentiel que le camp en question a été dûment autorisé par l'Office cantonal des sports ; il a également bénéficié d'un soutien logistique pour 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 et disproportionnée. 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 précédent camp.
- D. Prenant position le 7 juin 2016, le Gouvernement (ci-après l'intimé) 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 du seul fait que l'annonce J+S s'effectue par le biais dudit office et en raison du prêt de matériel. En effet, 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 une prise en charge, ni un soutien à ce camp par l'Office des sports. De plus, le prêt de matériel par cet Office à un club ou à une association sportive à l'occasion d'une manifestation bénéficiant d'un soutien J+S ne suffit pas à caractériser la notion de soutien par l'Office des sports tel qu'il est prévu par l'article 82 OPer. Selon les informations fournies par l'Office lui-même, le soutien de l'Office des sports n'est pas accordé à ce camp. Si le but de l'article 82 OPer est effectivement de soutenir l'engagement des employé-e-s de l'Etat en faveur du sport, ce soutien est destiné en priorité aux collaborateur-trice-s de l'Etat qui participent à des activités organisées, mises en place ou prises en charge par l'Office des sports, unité administrative de l'Etat, dans son action en faveur de la promotion du sport. C'est pour cette raison que les cinq jours de congé accordés en application de l'article 82 OPer s'adressent à tous les employé-e-s de l'Etat à l'exclusion de ceux de l'Office des sports qui participent quant à eux à ces camps dans le cadre de leur temps de travail ordinaire puisque relevant de leur activité. Selon l'intimé, il est également contradictoire de mettre en avant son engagement personnel dans une noble cause auprès de la jeunesse afin de réclamer à son employeur la prise en charge financière de cette activité comme temps de travail. Enfin, l'octroi antérieur de congé payé au recourant est dû à une erreur sur les faits et non à un changement de pratique. Une fois l'erreur constatée, le recourant en a été informé rapidement, ce dernier ne pouvant ainsi se prévaloir du principe de la bonne foi. Pour

le surplus, l'intimé renvoie aux éléments et à la motivation figurant dans la décision du 20 octobre 2015 et dans la prise de position du Service des ressources humaines du 16 octobre 2014 faisant suite à la contestation de la décision rendue le 18 septembre 2015.

- E. Une audience d'instruction s'est tenue le 1er décembre 2016. La juge instructrice a entendu les parties ainsi que le chef de l'Office des sports.
- F. Le Gouvernement a confirmé ses conclusions le 20 décembre 2016.
- G. Le recourant s'est exprimé le 23 décembre 2016, confirmant ses conclusions.

**En droit :**

1. La compétence de la Cour administrative découle des articles 94 de la loi sur le personnel de l'Etat (LPer ; RSJU 173.111), applicable par renvoi de l'article 112 LPol (RSJU 551.1), et 160 let. a Cpa. L'article 124 LPol précise du reste que les membres de la police cantonale ont droit aux vacances et congés fixés conformément à la législation relative au personnel de l'Etat.

Dès lors que la décision attaquée a été rendue par le Gouvernement, la Cour administrative statue dans une composition à cinq juges (art. 24 al. 2 let. a LOJ).

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

2.
  - 2.1 Selon l'article 50 al. 4 LPer, 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. 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 (RJJ 2015, p. 260 consid. 3.1).
  - 2.2 Sur la base de cette délégation, le Gouvernement a adopté l'ordonnance sur le personnel de l'Etat (OPer ; RSJU 173.111). L'article 81 al. 2 OPer prévoit que les employés qui assument une fonction de chef de cours/de camp J+S, de chef technique J+S, d'expert J+S, de moniteur J+S ou de coach J+S ne peuvent prétendre au congé, au sens de l'alinéa 1 (c'est-à-dire un congé payé d'une durée maximale de cinq jours ouvrables par année civile), que s'ils sont au bénéfice d'une formation J+S reconnue correspondant à l'activité sportive concernée et que l'activité considérée est directement consacrée à des institutions de l'Etat ou proches de ce dernier (notamment les écoles publiques, l'Institut Saint-Germain, la Fondation Pérène). L'article 82 al. 1 OPer 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. Il faut ici relever que l'article 14 de la loi visant à encourager les activités physiques et le sport (RSJU 415.1), dont il découle que le Gouvernement édicte des directives concernant l'octroi de congés extraordinaires en faveur des employés de l'Etat pour participer à l'encadrement technique d'activités organisées dans le cadre de J+S ou d'autres activités mises sur pied par l'Office, ne vise pas l'hypothèse des congés payés (ou ordinaires) au sens des articles 81ss OPer (cf. également art. 53 LPer, qui vise les congés non payés pour une mission d'intérêt général ou pour toute autre raison importante).

L'OPer établit ainsi une distinction entre les camps J+S organisés en faveur d'institutions de l'Etat ou proches de ce dernier, notamment les écoles publiques (cf. art. 81), et les autres activités sportives, soutenues par l'Office des sports (cf. art. 82). En d'autres termes, il ne devrait être possible pour les collaborateurs de la fonction publique d'obtenir un congé pour participer à un camp que dans deux hypothèses distinctes : soit l'intéressé dispose d'une formation J+S et le camp est organisé au profit d'une école publique ou d'une institution apparentée à l'Etat, soit le camp est soutenu par l'Office des sports et il importe alors peu que l'intéressé soit diplômé J+S.

2.3 Le camp organisé par le FC U. n'est manifestement pas consacré à une institution de l'Etat au sens de l'article 81 OPer. Dans ces circonstances, aucun collaborateur de la fonction publique ne devrait pouvoir bénéficier d'un congé payé au sens de l'article 81 OPer pour y prendre part. C'est également l'interprétation du chef de l'Office des sports, ainsi que cela ressort de son audition : "Les moniteurs J+S qui participent au camp de U. ne peuvent pas bénéficier d'un congé. Ce n'est pas une institution de l'Etat." Les déclarations de la représentante du Gouvernement, qui a indiqué que celui-ci faisait une interprétation plus large de la disposition en question et que la formation J+S était la seule condition posée à l'octroi du congé payé au sens de l'article 81 OPer, ne lient pas la Cour de céans, qui est tenue par le texte de l'ordonnance. La Cour s'interroge cependant sur l'interprétation de l'article 81 OPer dans la pratique dès lors qu'il ressort du dossier qu'une personne a obtenu un congé pour participer au camp du FC U. comme cuisinière sur la base de l'article 81 al. 3 OPer, alors même que cette disposition n'est pas applicable audit camp (PJ 2 intimé).

3. N'entre ainsi en considération que l'hypothèse de l'article 82 OPer. Il convient ainsi de définir si le camp du FC U. bénéficie du "soutien" de l'Office des sports. Il s'agit d'une notion juridique indéterminée que la Cour de céans peut revoir librement, d'autant qu'elle ne fait pas appel à des connaissances techniques, scientifiques, artistiques ou esthétiques (cf. BROGLIN/WINKLER DOCOURT, Procédure administrative, Principes généraux et procédure jurassienne, 2015, n° 448).

Selon le recourant, l'Office des sports soutient le camp de football du FC U. dans la mesure où celui-ci a été dûment autorisé par cet office et qu'il bénéficie également, de sa part, d'un prêt de matériel. L'intimé conteste cette interprétation, puisque à son sens, l'Office des sports ne fait que réceptionner la demande qui est traitée par la Commission consultative du sport, qui accorde ensuite ou pas le soutien et le

subventionnement J+S. Il découle également de l'audition du chef de l'office des sports que les activités visées par l'article 82 OPer ne sont que celles directement organisées par l'office.

4. La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si plusieurs interprétations sont possibles, le juge recherche la véritable portée de la norme, en la dégagant de sa relation avec d'autres dispositions légales et de son contexte (interprétation systématique), du but recherché, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique; ATF 131 III 623 consid. 2.4.4). Le sens que prend la disposition dans son contexte est également important (ATF 131 II 361 consid. 4.2). Lorsqu'il est appelé à interpréter une loi, le Tribunal fédéral adopte une position pragmatique en suivant une pluralité de méthodes, sans soumettre les différents éléments d'interprétation à un ordre de priorité (ATF 133 III 257 consid. 2.4 ; ATF 140 V 227 consid. 3.2).

- 4.1 La notion de soutien n'est pas précisée dans l'ordonnance, ni dans la loi. Selon le dictionnaire Robert, le soutien est l'action ou le moyen de soutenir. Parmi les synonymes, on trouve l'aide, l'appui, la protection, le secours, le support. Or, dans le cas particulier, le recourant a produit un courriel du 1<sup>er</sup> septembre 2014 de B., agent administratif à l'Office des sports, qui indique à C., que "nous avons autorisé le camp de V., merci de nous faire parvenir un programme à l'occasion" (PJ 8 recourant). C. a répondu en envoyant la liste du matériel nécessaire pour le camp et précisant que le programme serait communiqué dans le courant du mois (PJ 10 recourant). Le formulaire concernant le matériel est un formulaire émanant de l'Office des sports ; il est intitulé "Commande de matériel J+S" et précise que l'Office des sports prête gratuitement du matériel pour les différentes activités sportives des écoles, clubs, associations ou autres groupements. L'Office des sports se réserve le droit de limiter la durée du prêt ou de modifier la quantité du matériel commandé (PJ 11 recourant). Il faut également souligner que selon l'article 3 de l'ordonnance portant exécution de la loi visant à encourager les activités physiques et le sport (RSJU 415.11), l'Office des sports organise des cours et des activités sportives visant à contribuer au bien-être et au maintien de la santé de l'ensemble de la population (al. 1). Il peut également *soutenir* des organisations à but non lucratif qui poursuivent le même but (al. 2). Selon l'article 5 al. 1, l'Office des sports *soutient* les organisateurs de manifestations sportives par des conseils, notamment en matière administrative, logistique et de sécurité. Conformément à l'alinéa 2, en fonction de l'ampleur de la manifestation et des moyens disponibles, il peut, indépendamment d'un éventuel soutien financier, fournir certaines prestations logistiques ou techniques et *mettre du matériel à disposition des organisateurs*.

Au vu de la signification du terme "soutien" telle qu'elle ressort du dictionnaire, mais surtout compte tenu de l'article 5 de l'ordonnance portant exécution de la loi visant à encourager les activités physiques et le sport, on doit admettre que l'Office des sports, en prêtant du matériel sportif, a apporté son soutien au camp ; ce soutien n'a pas forcément un caractère financier.

## 4.2

- 4.2.1 Concernant l'interprétation systématique, on peut rappeler que l'article 81 OPer vise l'hypothèse des camps organisés pour des institutions proches de l'Etat. En édictant l'article 82 al. 1 OPer, le Gouvernement a voulu aller plus loin et octroyer des congés (payés) pour d'autres camps, organisés par des associations sportives, "soutenus" par l'Office des sports.

Il faut ici souligner que l'argumentation développée par l'intimé dans son mémoire de réponse, qui semble prétendre que le soutien J+S n'implique pas un soutien de l'Office des sports, n'est pas déterminante pour juger de la présente affaire. En effet, cet office a notamment pour tâches d'organiser, d'animer et de développer le mouvement J+S (cf. art. 5 let. a de la loi visant à encourager les activités physiques et le sport ; RSJU 415.1). En outre, les camps soutenus par l'Office des sports selon la liste remise par l'intimé sont pour la plupart des camps J+S, ainsi que cela ressort de la PJ 4 du Gouvernement (cf. également art. 8 let. b de l'ordonnance portant exécution de la loi visant à encourager les activités physiques et le sport ; RSJU 415.11) et comme cela a été confirmé en audience par le chef de l'Office des sports.

L'alinéa 1 de l'article 82 OPer doit également être lu en parallèle avec l'alinéa 2, disposition en tout point identique mais qui concerne les activités "soutenues" par l'Office de la culture. Or, la représentante de l'Etat en audience ne se souvient pas d'activités organisées par l'Office de la culture, en particulier de camps, si bien que l'interprétation qui est faite par l'intimé de l'article 82 OPer viderait l'alinéa 2 de sa substance.

- 4.2.2 Concernant l'interprétation téléologique, l'article 30 CJU prévoit que l'Etat encourage la pratique du sport comme élément permettant de préserver et d'accroître le bien-être physique, mental et social. Certes, cet article ne constitue qu'une disposition programmatique et ne contient aucun droit dont les individus pourraient exiger l'exécution, ni aucune voie procédurale pour exiger de l'Etat qu'il réalise, dans un sens déterminé, le postulat constitutionnel qu'il contient (dans ce sens, JEAN MORITZ, Commentaire de la Constitution jurassienne, Vol. I, 1997, N 1 ad art. 30). En d'autres termes, l'Etat jurassien entend soutenir le sport et les associations qui le promeuvent. Octroyer un congé payé à un collaborateur de l'Etat pour participer à un camp sportif va dans ce sens.

5. Il suit de ce qui précède que le camp organisé par le FC U. constitue une activité sportive soutenue par l'Office des sports, puisqu'il bénéficie de matériel prêté par cet office et que celui-ci joue de toute évidence un rôle dans sa mise sur pied, puisqu'il a "autorisé" le camp en question. Si le Gouvernement entend limiter les congés aux seuls camps organisés par l'Office des sports, il lui appartient de modifier le texte de l'ordonnance dans ce sens.

Le recourant peut par conséquent bénéficier d'un congé payé de 5 jours pour participer au camp du FC U. A cet égard, en dépit de la nature potestative de l'article

82 OPer, on doit admettre que le recourant a droit au congé de 5 jours, respectivement il n'y a pas lieu de retourner le dossier au Gouvernement pour qu'il n'accorde qu'une durée inférieure. Cette solution se justifie en vertu du principe de la bonne foi, dès lors que le recourant a toujours bénéficié de la durée maximale possible et que le commandant de la police a donné son accord à cette durée.

6. Le recours est admis.
7. Les frais de la présente procédure sont laissés à l'Etat. Le recourant qui obtient gain de cause a droit à une indemnité de dépens. Son mandataire a produit sa note d'honoraires, laquelle prend en considération la procédure devant l'autorité de conciliation. Or la décision de celle-ci précise qu'il n'est pas alloué de dépens (cf. également art. 171 al. 2 OPer). La note d'honoraires est donc réduite en conséquence.

**PAR CES MOTIFS  
LA COUR ADMINISTRATIVE**

**admet**

le recours ;

**laisse**

les frais de la présente procédure à l'Etat ;

**ordonne**

la restitution au recourant de son avance de frais, par CHF 1'000.- ;

**alloue**

au recourant une indemnité de dépens de CHF 2'889.05 (honoraires : 9 h à CHF 270.- ; débours et vacations : CHF 245.- ; TVA 8 % CHF 214.05), à verser 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 Gouvernement de la République et Canton du Jura, Hôtel du Gouvernement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont.

Porrentruy, le 3 mars 2017

**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.*