

# BGer 1C\_97/2024 vom 1. November 2024

Bundesgericht, 2024-11-01, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_97\\_2024](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_97_2024)

FR: TF 1C\_97/2024 du 1 novembre 2024

IT: TF 1C\_97/2024 del 1 novembre 2024

## Erwägungen

### E. 1

L'arrêt entrepris a été rendu en matière de rapports de travail de droit public. S'agissant d'une contestation pécuniaire, le motif d'exclusion du recours en matière de droit public prévu par l' art. 83 let . g LTF ne s'applique pas. La valeur litigieuse atteint par ailleurs le seuil de 15'000 fr. ouvrant la voie du recours en matière de droit public en ce domaine (art. 51 al. 2 et 85 al. 1 let. b LTF). Le recours, interjeté en temps utile ( art. 100 al. 1 LTF ), contre une décision finale ( art. 90 LTF ) prise en dernière instance cantonale ( art. 86 al. 1 let . d LTF), et indiquant les conclusions et les motifs (cf. art. 42 LTF ), est en principe recevable.

#### E. 1.1

Sur le vu des conclusions du recours, l'objet du litige est circonscrit à la question de la recevabilité du recours cantonal contre la décision du Conseil d'État du 23 novembre 2022 dans la mesure où il demandait la constatation de la nullité du licenciement des rapports de service du 10 novembre 2015 (arrêt attaqué, dispositif, ch. 1; cf. art. 107 al. 1 LTF ; ATF 142 I 155 consid. 4.4.2); les autres aspects abordés par l'arrêt attaqué - notamment l'indemnité de dépens fixée par le Conseil d'État (dispositif, ch. 1 in fine ) ou encore le rejet du recours A1 23 152 (dispositif, ch. 2) - ne faisant l'objet d'aucune conclusion ni motivation, il ne sera pas entré en matière sur ces points (cf. art. 42 al. 2 LTF ).

#### E. 1.2

Dans la mesure de ces conclusions, l'arrêt attaqué s'analyse comme un arrêt d'irrecevabilité et il convient de rappeler les exigences de motivation applicables dans un tel cas de figure, de même que l'étendue de la cognition du Tribunal fédéral.

Selon l' art. 106 al. 1 LTF , le Tribunal fédéral applique le droit d'office. Il appartient toutefois à la partie recourante d'exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit ( art. 42 al. 2 LTF ). Pour satisfaire à cette exigence, il appartient au recourant de discuter au moins brièvement les considérants de la décision litigieuse et d'expliquer en quoi ceux-ci seraient contraires au droit ( ATF 142 I 99 consid. 1.7.1). En particulier, la motivation doit se rapporter à l'objet du litige tel qu'il est circonscrit par la décision querellée ( ATF 133 IV 119 consid. 6.4). Lorsque le recours est dirigé contre une décision d'irrecevabilité, les motifs développés dans le mémoire de recours doivent porter sur la question de la recevabilité traitée par l'instance précédente, à l'exclusion du fond du litige ( ATF 123 V 335 consid. 1b). L' art. 42 al. 2 LTF suppose encore que le mémoire de recours ne soit pas trop long et s'en tienne à l'essentiel (cf. arrêts 1C\_336/2017 du 31 janvier 2018 consid. 3; 1C\_450/2012 du 7 août 2013 consid. 3; 2C\_285/2013 du 23 avril 2013 consid. 1). Il n'appartient pas au Tribunal fédéral de dégager d'une argumentation prolixe et confuse les

moyens susceptibles d'être recevables et pertinents (arrêts 1C\_262/2012 du 20 septembre 2012 consid. 4; 1C\_369/2009 du 25 février 2010 consid. 5). Par ailleurs, le Tribunal fédéral ne contrôle l'application du droit cantonal qu'avec un pouvoir d'examen limité à l'arbitraire ( ATF 145 I 108 consid. 4.4.1). Il ne connaît de la violation des droits fondamentaux que si ce moyen est invoqué et motivé par le recourant ( art. 106 al. 2 LTF ), c'est-à-dire s'il a été expressément soulevé et exposé de manière claire et détaillée ( ATF 148 I 127 consid. 4.3). Les critiques de nature appellatoire sont irrecevables ( ATF 148 IV 409 consid. 2.2).

### **E. 1.3**

Enfin, le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente ( art. 105 al. 1 LTF ), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF . Selon l' art. 97 al. 1 LTF , la partie recourante ne peut critiquer la constatation de faits que si ceux-ci ont été établis en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause. Conformément à l' art. 106 al. 2 LTF , la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. À défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait divergent de celui qui est contenu dans l'acte attaqué ( ATF 145 I 26 consid. 1.3; 142 III 364 consid. 2.4; 139 II 404 consid. 10.1).

### **E. 2**

Dans son prononcé du 23 novembre 2022, le Conseil d'État a retenu que le recourant n'avait à aucun moment été informé de l'ouverture d'une procédure de résiliation de ses rapports de services ni n'avait eu la possibilité de s'exprimer à ce propos, en particulier quant aux motifs de ce licenciement; la commune avait ainsi "crassement" violé son droit d'être entendu, violation irréparable. Le Conseil d'État a pour ce motif admis le recours et - aux termes du dispositif de son prononcé - annulé la décision communale du 10 novembre 2015. Le Conseil d'État a en revanche nié que l'on puisse voir dans cette irrégularité un motif de nullité du congé: la possibilité de faire constater le vice par les autorités judiciaires et de faire annuler la résiliation offrait au recourant la protection nécessaire. Contestant ce prononcé devant le Tribunal cantonal, le recourant soutenait que, contrairement à ce qu'avait jugé le Conseil d'État, il bénéficiait d'un intérêt à un constat de nullité dès lors que cela conduirait à sa réintégration dans ses fonctions.

Le Tribunal cantonal a tout d'abord considéré qu'en l'absence de réglementation communale sur les conséquences d'un congé illégal, le droit cantonal s'appliquait par analogie (cf. art. 95 al. 1 de la loi cantonale sur les communes du 5 février 2004 [LCo; RS/VS 175.1]). La cour cantonale a ensuite jugé qu'à la lumière de l'art. 66 al. 1 LcPers, qui définit en substance les conditions d'une réintégration, alternativement celles du droit à une indemnité (cf. en détail ci-dessous consid. 3), la constatation de la nullité éventuelle du licenciement réclamée par le recourant ne lui procurerait le cas échéant aucun avantage par rapport à l'annulation décidée par le Conseil d'État; le recourant ne bénéficiait ainsi d'aucun intérêt digne de protection à faire constater la nullité et son recours était dans cette mesure irrecevable (cf. art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 let. a LPJA).

#### **E. 2.1**

Le recourant conteste l'application par analogie de l'art. 66 LcPers. Par une argumentation prolixe et difficilement compréhensible, il soutient que son licenciement relèverait de la sanction disciplinaire; or, ce cas de figure serait selon lui prévu par la réglementation communale, si bien que ce serait à tort que l'instance précédente aurait examiné la cause à la

lumière du droit cantonal. Le recourant ne fournit cependant aucune explication convaincante à ce propos, évoquant pêle-mêle, la Constitution cantonale, la LPJA ou encore l'autonomie communale. Il mentionne certes également - dans l'ordre - l'art. 49 du règlement du personnel communal, qui prévoit en substance - et selon son mémoire - les délais ordinaires de résiliation, l'art. 9 de ce même règlement relatif au secret de fonction ainsi que ses art. 20 et 21 concernant les mesures disciplinaires et la procédure d'avertissement; il ne fournit cependant pas les références de cette réglementation communale, que le Tribunal fédéral n'examine pas d'office (cf. art. 106 al. 1 et 2 LTF); il n'apparaît quoi qu'il en soit pas que les dispositions dont se prévaut le recourant et dont il reproduit le texte porteraient sur les conséquences d'un licenciement contraire au droit. Au surplus, on ne perçoit pas, à la lumière des explications du recourant ce que celui-ci entend déduire de ces dispositions, encore moins en quoi cela influencerait l'issue du litige; son argumentaire repose de surcroît essentiellement sur des faits ne ressortant pas de l'arrêt cantonal sans qu'il soit prétendu, encore moins démontré, que ceux-ci auraient été ignorés arbitrairement, ce qui conduit à son irrecevabilité (cf. art. 97 al. 1, 105 al. 1 et 106 al. 2 LTF). En définitive, malgré l'ampleur de son propos, le recourant échoue à démontrer que le Tribunal cantonal aurait versé dans l'arbitraire en considérant que les conséquences de la résiliation de ses rapports de service devaient s'analyser au travers de l'art. 66 LcPers.

### **E. 3**

Selon l'art. 66 LcPers, lorsque la résiliation se révèle non fondée juridiquement, l'employé est réintégré dans sa fonction si lui-même et l'autorité d'engagement acceptent cette réintégration (al. 1). Au cas où l'une des parties refuse la réintégration, l'employé a droit à une indemnité calculée en fonction de l'âge et du nombre d'années de service et dont le montant maximal est égal à une année de traitement si l'employeur refuse sa réintégration et à six mois de traitement si l'employé refuse sa réintégration (al. 2).

#### **E. 3.1**

En l'espèce, le Tribunal cantonal a considéré que le caractère non fondé juridiquement du licenciement au sens de l'art. 66 LcPers englobait toutes les violations du droit. Il a estimé que rien ne permettait de déduire que l'exigence d'un accord entre le collaborateur et l'autorité d'engagement quant à la réintégration tomberait en présence d'une illégalité qualifiée, respectivement en cas de nullité de la décision de licenciement. Aussi, sous l'angle de cette disposition, le recourant ne tirerait-il aucun avantage de la constatation d'une éventuelle nullité de son licenciement, spécialement en lien avec sa réintégration, respectivement son droit à une indemnité; sa conclusion tendant au constat de la nullité ne reposait ainsi sur aucun intérêt digne de protection et devait être déclarée irrecevable en application des art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 let. a LPJA, dont la teneur et la portée ne sont au demeurant pas discutées. Le recourant reproche en revanche à l'instance précédente d'avoir ignoré l'existence d'un tel intérêt; selon lui, en cas de nullité, la décision de licenciement n'aurait jamais existé et les rapports de travail le liant à la commune n'auraient jamais cessé, ce qui conduirait, à le comprendre, inconditionnellement à sa réintégration. Il affirme que l'appréciation du Tribunal cantonal serait arbitraire.

#### **E. 3.2.1**

Selon la jurisprudence, lorsqu'une résiliation des rapports de service est contraire au droit fédéral (au sens p. ex. de l'art. 5 al. 1 de la loi fédérale sur l'égalité du 24 mars 1995 [LEg; RS 151.1]) ainsi qu'en cas de licenciement nul, il n'est en principe pas interdit aux instances

de recours d'annuler (

aufheben ) le congé et d'ordonner le maintien du collaborateur dans son l'emploi, même si le droit cantonal ne prévoit pas cette possibilité (cf. ATF 144 I 181 consid. 5.2.1; arrêt 8C\_242/2020 du 9 septembre 2020 consid. 6.4).

Une décision n'est toutefois nulle qu'à titre exceptionnel, les décisions erronées pouvant en règle générale être annulées par voie de recours; il faut que le vice dont est entachée la décision soit particulièrement grave et manifeste ou du moins facilement reconnaissable et que son constat ne menace pas sérieusement la sécurité juridique (cf. arrêts 8C\_242/2020 du 9 septembre 2020 consid. 6.2; 8C\_7/2020 du 3 novembre 2020 consid. 6.2.3.2); admettre la nullité suppose également une pesée des intérêts au cas par cas (arrêt 8C\_7/2020 précité consid. 6.1.2). En matière de licenciement des rapports de service, il convient aussi, le cas échéant, de tenir compte du fait que le droit cantonal exclut la réintégration, respectivement interdit aux autorités de recours d'annuler (

aufheben ) le licenciement et d'ainsi replacer le collaborateur dans son emploi; la volonté du législateur d'exclure le droit au maintien de l'emploi ne doit pas être contournée par une pratique trop généreuse en matière de nullité du congé (cf. arrêt 8C\_7/2020 du 3 novembre 2020 consid. 6.1.2) au risque de verser dans l'arbitraire (

ibid. consid. 6.2.3.3 et 6.5); la nullité doit être réservée aux irrégularités particulièrement graves, qu'une simple constatation de l'illicéité, accompagnée d'une indemnisation, ne permettrait pas d'éliminer (cf. arrêt 8C\_7/2020 du 3 novembre 2020 consid. 6.2.1).

### **E. 3.2.2**

Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Le Tribunal fédéral n'a pas à déterminer quelle est l'interprétation correcte que l'autorité cantonale aurait dû donner des dispositions cantonales ou communales applicables; il doit uniquement examiner si l'interprétation qui a été faite est défendable. Il ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci apparaît insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ou encore si elle a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que celle-ci soit arbitraire dans son résultat. Si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable ( ATF 148 II 465 consid. 8.1; 148 I 145 consid. 6.1).

### **E. 3.3**

Sans que cela ne soit discuté et à rigueur de texte, la disposition cantonale applicable, singulièrement l'art. 66 al. 1 LcPers, ne confère pas de droit à la réintégration en cas de licenciement illicite, celle-ci étant subordonnée à un accord entre la commune et le collaborateur. Comme l'a expliqué le Tribunal cantonal, le système prévu par cette disposition se rapproche d'autres droits cantonaux et repose sur la prémisse qu'un litige quant au licenciement est propre à affecter la relation de confiance entre les parties; aussi, le législateur cantonal peut-il préférer conférer à l'employé le droit d'être indemnisé, plutôt que le droit d'être réintégré (cf. arrêt 8C\_620/2013 du 25 février 2014 consid. 3.3). Par ailleurs, la nullité dont se prévaut le recourant n'apparaît en l'occurrence pas manifeste: l'illicéité du

congé réside pour l'essentiel dans la violation de son droit d'être entendu, dont on ne voit pas qu'elle constituerait un cas de nullité manifeste: la décision lui a été notifiée et il a eu la possibilité de l'attaquer; cela lui assurait une protection suffisante (cf. arrêt 8C\_817/2015 du 6 juillet 2016 consid. 4.3.2 et 4.3.3; WYLER/BRIGUET, La fin des rapports de travail dans la fonction publique, 2017, p. 28). Au surplus, les explications du recourant sont confuses, redondantes et reposent pour l'essentiel sur des faits ne ressortant pas de l'arrêt cantonal, sans qu'il ne soit pour autant prétendu qu'ils auraient été arbitrairement ignorés; le recourant évoque certes et en particulier une "incompétence fonctionnelle" de l'autorité d'engagement, sans que l'on comprenne toutefois, malgré l'ampleur de ses propos en quoi elle consisterait, respectivement serait réalisée, encore moins en quoi elle constituerait un vice entraînant la nullité de la résiliation; ses affirmations quant au fait que l'ensemble des membres du conseil communal aurait dû se récuser, sont du reste strictement appellatoires et relèvent de sa propre appréciation. À la lumière du recours, il n'apparaît enfin pas que le conseil communal ne serait pas l'autorité organiquement compétente pour prononcer le licenciement.

Dans ces conditions, au regard de la jurisprudence rappelée ci-dessus et dès lors que la législation cantonale ne prévoit pas de droit à la réintégration - celle-ci étant soumise à l'accord des parties -, il n'est pas insoutenable de considérer que la nullité du licenciement n'est pas manifeste et qu'elle ne procurait au demeurant pas, dans le cas particulier, d'avantage au recourant par rapport à l'annulation prononcée par le Conseil d'État et au renvoi à la commune (cf. décision du Conseil d'État du 23 novembre 2020 consid. 3

in fine ) pour la fixation d'une indemnité de licenciement; ce résultat est conforme au système prévu par le droit cantonal à l'art. 66 al. 1 LcPers. Il est en particulier défendable de retenir qu'un tel constat n'entraînerait pas inconditionnellement la réintégration, au risque, non seulement de contourner arbitrairement la volonté du législateur cantonal, mais également de créer une incertitude de longue durée quant au maintien des rapports de travail.

#### **E. 3.4**

En définitive, rien dans les explications appellatoires du recourant ne permet de tenir l'appréciation de l'instance précédente pour arbitraire ni dans ces motifs, ni dans son résultat. Ainsi, à défaut de répondre aux exigences de motivation du recours fédéral, le grief doit être déclaré irrecevable (cf. art. 106 al. 2 LTF ).

#### **E. 4**

Au surplus, les explications du recourant encore développées au gré de son mémoire - totalisant plus de 80 pages - sont également irrecevables, dans la mesure où elles excèdent la question de la recevabilité du recours cantonal, concernent des procédures pénales étrangères à cet objet du litige et reposent sur des faits ne ressortant pas des constatations cantonales; elles sont de surcroît sans rapport avec la question litigieuse de la recevabilité, si bien qu'il n'appartient pas au Tribunal fédéral d'en exhumer d'éventuels éléments pertinents (cf. art. 42 al. 2 LTF ). Sont enfin aussi irrecevables les éléments nouveaux développés par le recourant dans ses écritures postérieures au recours, le droit de réplique n'ayant pas vocation à lui permettre de présenter des arguments nouveaux ou des griefs qui auraient déjà pu figurer dans l'acte de recours (cf. ATF 143 II 283 consid. 1.2.3; 135 I 19 consid. 2.1).

#### **E. 5**

Compte tenu de ce qui précède, le recours doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité. Cette issue étant prévisible, la demande d'assistance judiciaire doit être rejetée. Cependant, vu la situation personnelle et financière du recourant, qui allègue élarger à l'assistance à sociale, celui-ci sera exceptionnellement dispensé des frais judiciaires. Un émolument réduit sera en revanche mis à la charge de son mandataire qui, par le dépôt d'un recours prolix, d'une ampleur sans rapport avec la question litigieuse et l'arrêt attaqué, comportant pour l'essentiel des faits nouveaux ainsi que des explications excédant manifestement l'objet du litige, a engendré des frais d'examen inutiles pour la Cour de céans (art. 65 al. 1 et 66 al. 3 LTF).

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