

VS_GERICHTE A1 21 287 vom 20. Juni 2022

VS Kantonsgericht, 2022-06-20, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 21 287](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_21_287)

FR: VS_GERICHTE A1 21 287 du 20 juin 2022

IT: VS_GERICHTE A1 21 287 del 20 giugno 2022

Regeste

A1 18 51 A1 21 287 ARRÊT DU 20 juin 2022 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public Composition : Jean-Bernard Fournier, vice-président ; Thomas Brunner, juge ; Frédéric Fellay, juge suppléant en la cause X _____, recourant, représenté par Maître Stéphane Riand, avocat, 1951 Sion contre CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, CONSEIL COMMUNAL DE A _____, autre autorité, représentée par Maître Philippe Loretan, avocat, 1950 Sion (résiliation des rapports de service) recours de droit administratif contre les décisions des 24 janvier 2018 et 24 novembre 2021

Erwägungen

E. 1

Les recours A1 18 51 et A1 21 287 sont recevables (art. 80 al. 1 lit. a-c, 44 al. 1 lit. a, 46 et 48 LPJA). Ils sont à juger en un seul arrêt (art. 80 al. 1 lit. d, 56 et 11b LPJA). Le Conseil communal se trompe quand il affirme, aux p. 4 et 5 de ses observations du 21 février 2022 et en citant le cons. 3.2 de l'ACDP A1 19 102 du 6 mai 2020, que le recours A1 21 287 contrevient aux standards de motivation des art. 80 al. 1 lit. c et 48 al. 2 LPJA parce que X _____ se borne à reprendre les motifs de ses requêtes

- 7 - rejetées par le Conseil d'Etat, sans essayer de démontrer l'illégalité de ceux qui étaient le prononcé du 24 novembre 2021 de cette autorité. En réalité, l'argumentation que développe l'acte de recours du 27 décembre 2021 conteste en détail une série de passages de ce prononcé, explicitement ciblés dans bon nombre de ses 215 notes de pied. Ce procédé n'est pas assimilable aux copier/coller ou aux motivations appellatoires que censure le précédent invoqué par le Conseil communal.

E. 2

Le contrat du 3 décembre 2009 entre l'ex-commune de C _____ et X _____ se présentait comme un contrat de droit privé (cf. son intitulé et son art. 2 al. 1). Son art. 1 notait que l'employé était engagé « aux conditions du règlement sur le personnel communal (RPC) ». On lisait à son art. 6 que pour tout ce qui n'était pas prévu dans ce contrat, les parties s'en remettaient au RPC en vigueur. Lors de la résiliation du contrat, le RPC, qui n'avait pas à être approuvé par le Conseil d'Etat (cf. art. 95 al. 1 de la loi du 5 février 2004 sur les communes ; LCo ; RS/VS 175.1), était celui que le Conseil communal avait édicté le 4 octobre 2011. Il fixait un délai de congé de trois mois dès la troisième année de service (art. 49 al. 1), d'où la date du 30 avril 2016 énoncée dans la lettre de licenciement du 23 février 2016.

E. 3

Dans la cause A1 21 287, le Conseil communal n'est plus revenu sur la question, tranchée par l'arrêt incident du 26 février 2021 dans la cause A1 18 51, de la compétence des juridictions administratives dans le contentieux de la résiliation des rapports de service de X _____ (cf. let. H). Au cons. 2 de son prononcé du 24 novembre 2021, le Conseil d'Etat s'en est correctement tenu à cette solution qui correspond à la ligne générale de la jurisprudence cantonale et fédérale selon laquelle les tribunaux civils ne sont compétents en cette matière que si les circonstances vérifient des exceptions non pertinentes ici (cf. p. ex. ACDP A1 21 194 du 31 mai 2022 cons. 3 ss et les citations ; A1 19 81 du 29 août 2019 cons. 3 citant ATF 142 II 159 ss cons. 5.2 et 5.3 ainsi que J. Castella, Le recours au Tribunal fédéral en droit de la fonction publique, Quatre ans de jurisprudence, SJ 2019 II p. 43).

E. 4

De soi, le licenciement décidé le 10 novembre 2015 par le Conseil communal et communiqué le 26 février 2016 à X _____ pouvait donc être déféré au Conseil d'Etat via un recours de droit administratif à déposer dans les 30 jours dès la notification de cette décision (art. 41, 43, 46 al. 1 LPJA ; art. 154 al. 1 LCo).

- 8 - Attendu l'art. 29 al. 3 LPJA, la communication écrite d'une pareille décision devait renseigner X _____ sur les motifs de celle-ci, la possibilité qu'il avait de recourir contre elle et le délai à tenir pour exercer de ce droit.

E. 5

L'omission de ces indications dans la lettre du 25 février 2016 portant à la connaissance de X _____ que ses rapports de service cesseraient le 30 avril 2016 était un cas de notification irrégulière qui, aux termes de l'art. 31 LPJA, ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties. Cette norme dénote qu'une pareille notification ne rend pas nulle la décision dont il s'agit. Elle garantit la protection juridique des parties qu'une anomalie de ce genre peut induire en erreur, p. ex. en les dissuadant de recourir dans le délai que déclenche la notification (art. 46 al. 1 LPJA). Les dispositions analogues à l'art. 31 LPJA n'en doivent pas moins se comprendre dans le cadre de la bonne foi que doivent respecter tant l'Etat que les administrés (art. 5 al. 3 Cst féd.) et qui limite le droit des parties de se prévaloir de vices de forme. C'est pourquoi la partie à qui une décision a été irrégulièrement notifiée doit se renseigner, dans un laps de temps raisonnable, sur la manière dont elle pourrait faire valoir ses droits de défense, puis, une fois informée, les exercer sans tarder. Si elle manque à cette obligation, la décision demeurée inattaquée, ou contestée tardivement, passe en force (art. 36 LPJA), nonobstant son éventuelle illégalité (cf. p. ex. ATF 2D_38/2021 du 4 février 2022 cons. 5 ; ATAF B- 4501/2021 du 13 décembre 2021 cons. 2.5 ; ACDP A1 21 7 du 12 mai 2021 cons. 1).

E. 6

Dans la cause A1 18 51, le prononcé entrepris juge, en p. 3 à 5, que, n'ayant pas recouru contre son licenciement, X _____ n'avait droit ni à un réexamen de celui-ci par le Conseil communal, ni à une entrée en matière du Conseil d'Etat sur sa demande en constat de la nullité de cette décision de première instance. Le prononcé qu'attaque le recours de droit administratif A1 21 287 table sur la pratique résumée ci-dessus (cons. 5) pour dénier à X _____ un droit à ce constat au motif qu'il aurait dû recourir contre son licenciement « dans un délai limité par la bonne foi à mesure que la décision (communiquée le 25 février 2016) ne faisait pas mention des voies de droit, et d'en faire constater les nombreux vices, dont l'absence même de motivation » (p. 9 avant-dernier §).

E. 7

Or, X _____, à l'époque sans avocat, avait signifié le 15 avril 2016 au Conseil communal qu'il s'opposait à son licenciement et voulait en savoir les motifs. Le 25 juillet 2016, il avait ajouté que sa lettre du 15 avril 2016 était une contestation d'un congé-

- 9 - repréailles à l'encontre duquel il allait agir en justice dans un délai légal dont il évaluait le solde à trois mois, sauf si le Conseil communal reconsidérerait sa décision expédiée le 25 février 2016. Le 30 septembre 2016, X _____ a été informé du refus de cette autorité d'accéder à sa demande du 25 juillet 2016. Le 15 avril 2016, X _____ avait manifestement à l'esprit l'art. 336b CO. Son al. 1 astreint la partie qui entend se faire indemniser en raison d'un congé abusif (art. 336 et 336a CO) à faire opposition au congé par écrit au plus tard jusqu'à la fin du délai de congé (soit ici jusqu'au 30 avril 2016). L'al. 2 fixe à six mois dès la fin du contrat le délai de péremption de l'action en indemnité, terme que respectait en l'espèce la requête en conciliation du 27 octobre 2016 de X _____ contre la commune de A _____. En somme, à l'époque de son licenciement, le recourant partait de l'idée que les conséquences de la résiliation de ses rapports de service ressortissaient à l'application du CO et à la juridiction civile. Le Conseil communal partageait cette opinion : il affirmait, à la p. 3 de sa réponse du 1er décembre 2016 au recours administratif du 31 octobre 2016 de X _____ contre son refus de réexaminer le licenciement de celui-ci, qu'il « n'apparten(ait) pas au Conseil d'Etat d'annuler une décision de licenciement adoptée par une commune sur la base d'un contrat de droit privé ».

E. 8

Quand l'autorité tenue d'indiquer la voie de recours contre sa décision s'en abstient parce qu'elle est persuadée à tort que cette décision n'est pas sujette à recours, son erreur ne suffit évidemment pas à libérer entièrement les parties des obligations que l'art. 5 al. 3 Cst féd. et l'art. 31 LPJA mettent à leur charge s'il y a notification irrégulière. Ces obligations ont pour but d'inciter les administrés à manifester suffisamment tôt leur désaccord vis-à-vis des décisions qui les concernent, de façon à éviter une trop longue incertitude sur leur entrée en force. Ici, le Conseil communal a su, au plus tard à la lecture de la lettre du 15 avril 2016 de X _____, que cet ex-employé municipal ne s'accommodait pas de la résiliation de ses rapports de service, décision qui lui avait été notifiée sous pli du 25 février 2016 et dont il disait ignorer les raisons. Si cette notification s'était opérée à l'aune de l'art. 29 al. 3 LPJA, la contestation d'un tel licenciement aurait très vraisemblablement pris la forme d'un recours à déposer vers le 27 mars 2016.

- 10 - L'écart de quinze jours entre cette date et le 15 avril 2016 où X _____ a expressément parlé de son opposition à un congé qu'il taxait d'abusif exclusif, au vu de l'ensemble des faits, qu'on puisse penser qu'il a tardé à défendre ses intérêts de fonctionnaire communal licencié ou qu'il aurait fautivement contrevenu aux prescriptions de procédure régissant le recours administratif.

E. 9

La lettre du 15 avril 2016 de X _____ était au dossier du recours administratif du

E. 13

octobre 2016 que le Conseil d'Etat a rejeté, le 24 janvier 2018, en décidant que son auteur ne pouvait plus discuter son licenciement contre lequel il n'avait pas recouru (let. F). C'était oublier tant l'existence de la lettre du 15 avril 2016, que sa véritable nature juridique : celle

d'un recours administratif interjeté à temps et critiquant au moins indirectement la violation des règles de motivation d'une décision (cons. 8 ci-dessus), sans que l'erreur commise par X _____ en se servant improprement du mot opposition restreignît son droit à un examen matériel de ce recours, solution inconciliable tant avec l'interdiction du formalisme excessif (déduite de l'art. 29 al. 1 Cst féd.), qu'avec l'obligation de l'autorité d'examiner toutes les demandes qu'elle reçoit et qui sont de sa compétence (art. 7 al. 1 LPJA ; cf. p. ex. A. Moser, in Auer/Müller/Schindler, Art. 52 VwVG, 2. Aufl., N 14 et les citations; dans le même sens ATF 2F_12/2022 du 2 mars 2022 cons. 4 ; 2F_28/2021 du 25 octobre 2021 cons. 3). 10. Le recours A1 18 51 est accueilli ; le prononcé du 24 janvier 2018 du Conseil d'Etat est annulé, car il revient à priver illégalement X _____ de son droit à un prononcé sur le fond de son recours administratif du 15 avril 2016 en occultant le fait qu'il avait réellement été formé et qu'il n'était pas tardif (cons. 8 et 9 ci-dessus). Cette anomalie est à relever d'office (art. 79 al. 2 LPJA), étant donné qu'elle perturbe le cours régulier des instances que le législateur a instituées. Partant, la cause est renvoyée au Conseil d'Etat qui octroiera à X _____ un bref délai pour rectifier sa lettre du 15 avril 2016 par un mémoire en bonne et due forme (art. 48 et 49 LPJA), avant de statuer sur le mérite de ce recours tel qu'il aura été amendé (art. 80 al. 1 lit. e et 60 al. 1 LPJA). 11. Cette solution de la cause A1 18 51 garantit un contrôle juridictionnel sur recours administratif du licenciement de X _____. Dans ce contexte, ses conclusions dans la cause A1 21 287 sont sans objet, du moment qu'elles concernent l'issue de requêtes, subsidiaires à un tel recours, et contestant ce licenciement.

- 11 - On se dispense, dès lors, de s'attarder sur l'ensemble des moyens du recourant, du Conseil d'Etat et du Conseil communal. 12. Il n'y a pas de frais de justice ; la commune de A _____ paiera à X _____ 5000 fr. de dépens, montant calculé au tarif légal (y c. TVA), compte tenu du volume travail effectivement nécessaire, céans et devant le Conseil d'Etat, pour une défense adéquate du recourant par son avocat, et des autres critères usuels (89 al. 4 et 91 al. 1 et 2 LPJA ; art. 4, 27, 37 al. 2, 39 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives (LTar ; RS/VS 173.8). Les dépens sont refusés à la commune de A _____ (art. 91 al. 1 et 3 LPJA).

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