

VS_GERICHTE A1 23 9 vom 11. Januar 2024

VS Kantonsgericht, 2024-01-11, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 23 9](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_23_9)

FR: VS_GERICHTE A1 23 9 du 11 janvier 2024

IT: VS_GERICHTE A1 23 9 del 11 gennaio 2024

Regeste

A1 23 9 A1 23 152 ARRÊT DU 11 JANVIER 2024 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public Composition : Jean-Bernard Fournier, vice-président ; Dr Thierry Schnyder et Frédéric Fellay, juges en la cause X _____, A _____, recourant, représenté par Maître Stéphane Riand, avocat, 1951 Sion contre CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, 1950 Sion, autorité attaquée, CONSEIL COMMUNAL DE Y _____, A _____, autre autorité, représentée par Maître Philippe Loretan, avocat, 1950 Sion (résiliation des rapports de service) recours de droit administratif contre les décisions des 23 novembre 2022 et 30 août 2023

Erwägungen

E. 1

Les recours A1 23 9 et A1 23 152 sont à juger en un seul arrêt (art. 80 al. 1 lit. d, 56 et 11b LPJA). A1 23 9

E. 2

Les art. 80 al. 1 lit. a et 44 al. 1 lit. a LPJA subordonnent la qualité pour recourir d'un particulier à l'existence (a) d'une atteinte que lui cause une décision et (b) d'un intérêt digne de protection à obtenir une annulation et une modification de cette décision. La réalité d'une telle atteinte s'examine d'ordinaire au vu du dispositif de la décision attaquée, non de ses motifs (cf. p. ex. ATF 5A_546/2020 du 21 juin 2021 cons. 1.3 ; 5A_573/2019 du 11 octobre 2019 cons. 2). La prétendue insuffisance des 1000 fr. de dépens octroyés à X _____ est assimilable à ce type d'atteinte.

E. 3

Le prononcé dont recours dans l'affaire A1 23 9 n'occasionne en soi aucune atteinte additionnelle aux intérêts de X _____, du moment que son dispositif annule, sous ch. 1, la décision communale du 10 novembre 2015, datée du 22 février 2016, qui l'avait licencié. Le recourant reproche au Conseil d'Etat d'avoir retenu, au cons. 4 de ce prononcé, que l'annulation qu'il décidait procurait à X _____ un résultat identique à celui du constat de la nullité de cette décision municipale. A l'écouter, il aurait intérêt à un pareil constat, qui supprimerait « toute existence à la décision de licenciement, passée, actuelle ou - 10 - future » et lui-même se retrouverait « tout simplement réintégré dans ses fonctions », en ayant « le même statut que tous les autres employés communaux », résultat préférable à l'application de l'art. 66 LcPers qu'entraîne l'annulation de cette décision. L'omission du Conseil d'Etat d'examiner la question de savoir si le licenciement du recourant était nul serait donc un « déni de justice caractérisé » (p. 31 ss du mémoire du 16 janvier 2023).

E. 4

B _____ et la commune de Y _____ n'ayant pas légiféré sur les conséquences de l'illégalité du licenciement d'un employé municipal, cette question se résout en appliquant par analogie le droit cantonal (art. 95 al. 1 LCo). L'art. 66 al. 1 LcPers énonce à cet égard que 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. Aux termes de l'al. 2, 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 la réintégration et à six mois de traitement si l'employé refuse sa réintégration (al. 2). L'art. 66 al. 1 LcPers n'institue donc aucune obligation de l'employeur de reprendre à son service un employé qui a recouru avec succès contre son licenciement, puisqu'il soumet sa réintégration à son propre accord et à celui de l'autorité d'engagement. Si cet accord est trouvé, il implique une nouvelle décision d'engagement (art. 15 al. 1 LcPers) ou nouveau contrat de droit public (art. 15 al. 2 LcPers ; cf. p. ex. ACDP A1 21 4 du 3 février 2022 cons. 4.1.1 citant ACDP A1 19 136 du 4 mars 2020 cons. 4.4). Ce système se rapproche de celui d'autres droits cantonaux reconnus conformes à l'art.

E. 9

Cst féd. (interdiction de l'arbitraire) parce qu'un litige sur un licenciement affectant d'ordinaire la relation de confiance entre l'employeur et l'employé, le législateur peut légitimement préférer conférer à l'employé qui a contesté à juste titre la validité d'une résiliation de ses rapports de service un droit d'être indemnisé, plutôt qu'un droit d'être réengagé (ATF 8C_620/2013 du 25 février 2014 cons. 3.3 ; R. Wyler/M. Briguet, *La fin des rapports de travail dans la fonction publique*, p. 29 ss). L'art. 66 al. 1 LcPers parle, d'autre part, d'une résiliation qui « se révèle non fondée juridiquement », expression assez large pour englober toutes les violations du droit, sans qu'on doive penser que l'accord nécessaire à teneur de ce texte ne le serait pas dans l'hypothèse de l'illégalité qualifiée qu'est la nullité (cf. p. ex. B. Bovay, *Procédure administrative*, 2ème éd. 2015, p. 381 ss).

- 11 - 5. X _____ développe maints griefs visant à accréditer l'idée que son licenciement, voire le traitement par le Conseil d'Etat de ses multiples requêtes et recours dirigés contre cette décision communale ou concernant des affaires connexes, se sont caractérisés par une succession de graves irrégularités formelles et matérielles qui devraient faire accueillir ses conclusions en constat de nullité. Un examen du bien-fondé de ces conclusions ne se justifierait que s'il fallait s'écarter ici de la règle imposant de vérifier la qualité pour recourir à l'aune du dispositif de la décision attaquée, en s'en tenant à l'atteinte résultant, pour le recourant, du dispositif de cette décision (cf. cons. 2 et 3). Or, X _____ n'a pas à se plaindre de l'annulation de son licenciement. Le constat de nullité qu'il voudrait en sus ou au lieu de cette annulation ne lui procurerait aucun avantage quant à l'application de l'art. 66 al. 2 LcPers, autrement dit dans la procédure relative à sa réintégration, alternativement à son droit à une indemnité (cf. cons. 4). 6. Sa conclusion principale (iii) tendant à ce constat de nullité est ainsi irrecevable, le recourant n'ayant aucun intérêt digne de protection à son admission (art. 80 al. 1 lit. a et e, 44 al. 1 lit. a et 60 al. 1 LPJA). Celle (iv) réclamant une indemnité pour violation de l'art. 6 CEDH l'est également, car elle n'est pas motivée (art. 80 al. 1 lit. c et 48 al. 2 LPJA), de même que la conclusion principale (iv) qui évoque une réserve des droits civils du recourant, lesquels ne peuvent de toute façon pas être examinés dans un recours de droit administratif (art. 3, 5, 72 LPJA). Sa conclusion subsidiaire (vi) aux fins de voir ajouter plusieurs vices de forme au

motif d'annulation retenu par le Conseil d'Etat se heurte, à l'instar de sa conclusion principale (iii), à la pratique qui fait dépendre la qualité pour recourir d'un particulier de son intérêt à la suppression ou à l'atténuation de l'atteinte de la décision attaquée lui occasionne, plus exactement de son intérêt à l'annulation ou à la modification du dispositif de celle-ci, non de ses motifs (cons. 2 et 5). 7. Les explications du Conseil d'Etat sur la limitation à 1000 fr. des dépens que la commune intimée doit à X _____ insistent sur le fait que son recours administratif concernait exclusivement la légalité de son licenciement et n'avait pas d'incidence sur d'autres procédures. Elles reprochent au recourant d'être inutilement revenu sur celles-ci et sur toute une série d'arrière-plans de l'affaire, dont l'issue dépendait essentiellement

- 12 - de la gravité de la violation du droit d'être entendu affectant la décision municipale du

E. 10

novembre 2016. X _____ relève de son côté que son mandataire a axé son argumentation sur la nullité du licenciement contesté, ce qui l'avait amené à soulever des motifs de récusation à l'endroit de tous les conseillers communaux, à démontrer qu'aucun impératif lié à la sécurité du droit ne faisait obstacle à un constat de nullité etc. Le recourant met aussi en évidence le nombre et la longueur des procédures qu'il a assumées (p. 40 et 41 du mémoire du 16 janvier 2023). Il exige des honoraires calculés au taux maximal (8800 fr. ; art. 37 al. 2 de la loi du

E. 11

février 2009 sur le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives - LTar ; RS/VS 173.8 LTar), avec « majoration légale appropriée » (cf. art. 29 LTar). 8. Les dépens incluent des frais de conseils juridiques ; ces frais comprennent des honoraires à calculer ici d'après le tarif de l'art. 37 al. 2 LTar, au vu des critères de son art. 27 al. 1 (nature, importance, difficultés de l'affaire, travail et du temps nécessaires à une défense adéquate du client). Les difficultés du procès et l'adéquation de la défense, le travail et le temps qu'elle implique sont à apprécier notamment d'après l'art. 66 LcPers qui n'attache pas au constat de la nullité d'un licenciement des conséquences différentes de celles de son annulation (cons. 4). X _____ se méprend quand il justifie par son souci de démontrer la nullité de la décision communale 10 novembre 2016 sa conclusion en augmentation des dépens. Il est néanmoins constant que le montant (1000 fr.) de ceux décidés par le Conseil d'Etat est excessivement bas, parce qu'il méconnaît l'importance qu'a, pour tout employé illégalement licencié, la reconnaissance du préjudice qu'il a subi, surtout s'il a dû lancer diverses procédures au fil des ans avant d'aboutir à l'annulation de cette décision de nature particulière, parce qu'elle diminue habituellement la considération que tout un chacun attend d'autrui. Ces dépens sont à fixer à 2800 fr., de façon à mieux tenir de ces deux paramètres. Ils n'ont pas à être majorés en application de l'art. 29 al. 1 LTar, la cause devant le Conseil d'Etat ayant été d'une complexité moyenne.

- 13 - Le ch. 3 du dispositif du prononcé attaqué est réformé en ce sens (art. 80 al. 1 lit. e et 60 al. 1 LPJA). 9. Le 30 août 2023, le recourant a avancé des prétentions salariales non chiffrées, en arguant de l'effet suspensif de son recours du 15 avril 2016 contre son licenciement et en requérant, sur cet aspect de la cause A1 23 9, une décision incidente que le 4e § de l'ordonnance du 3 octobre 2023 lui a refusée au motif que X _____ concluait à un constat de cet effet suspensif alors qu'il pouvait obtenir une décision formatrice. L'existence et le montant de créances salariales qui restent dues en cas de licenciement sont

des éléments de l'objet de la contestation à trancher lors du jugement d'un recours attaquant la résiliation de rapports de service ; si ces créances n'ont pas été examinées dans l'instance précédente, alors qu'elles auraient dû l'être, le dossier doit être renvoyé à l'autorité attaquée afin qu'elle statue sur ce point (cf. p. ex. ATF 8C_95/2023 du 17 octobre 2023 cons. 6). Il en va différemment en l'espèce, X _____ n'ayant pas évoqué devant le Conseil d'Etat ces prétentions afférentes à l'effet suspensif de son recours administratif du

E. 15

Le recours administratif est ouvert contre les décisions et doit être exercé dans des délais calculés en fonction de leur notification (art. 41 ss et 46 LPJA). La notion de décision est définie aux art. 4 et 5 LPJA qui range dans cette catégorie les mesures prises par une autorité administrative appliquant le droit public (art. 4) et ayant pour objet de créer, modifier ou annuler des droits ou des obligations (art. 5 al. 1 lit. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et d'obligations (art. 5 al. 1 lit. b), de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier ou annuler des droits et des obligations (art. 5 al. 1 lit. c). Les prévisions des al. 2 à 4 de l'art. 5 LPJA sont irrelevantes--.

- 16 -

E. 16

Le 13 juin 2023, l'avocat du Conseil communal de Y _____ avait explicitement écrit en page 1 que celui-ci n'avait pas recouru contre l'annulation du licenciement de X _____ parce qu'il avait « admis la violation du droit d'être entendu » retenue par le Conseil d'Etat. Le § suivant disait que « pour le reste, M. X _____ a littéralement inondé les réseaux sociaux ainsi que les différents administrés et les conseillers communaux de mails critiquant la commune laquelle n'a notamment, pour ces raisons, jamais donné suite à sa demande de réintégration, en plus du fait que la cause était toujours pendante suite aux divers recours déposés par M. X _____ ». En p. 2, cette lettre du 13 juin 2023 citait l'art. 66 LcPers en spécifiant derechef que « la commune de Y _____ n'a pas accepté et n'accepte pas » la réintégration évoquée à l'al. 1 de cette disposition, et qu'un délai de 10 jours était assigné à X _____ pour se déterminer sur l'indemnité à lui allouer en vertu de l'al. 2.

E. 17

Au cons. 2 de son prononcé d'irrecevabilité du 30 août 2023 (p. 2), le Conseil d'Etat reconnaît que la lettre susvisée du 13 juin 2023 « laisse penser que l'autorité communale aurait arrêté sa volonté de refuser la réintégration » de X _____, sans que cette lettre doive encore être assimilée à une décision, son auteur n'ayant pas de « compétence décisionnelle ». Cela étant, une « décision formelle, et sujette à recours, quant à la réintégration ou non, respectivement quant au montant d'une éventuelle indemnité de non-réintégration reste à rendre par l'autorité seule compétente, et pourra cas échéant faire l'objet d'un recours dont le délai commencera à courir au moment de la notification au mandataire de M. X _____ dans cette cause ».

E. 18

Le cons. 4 ci-devant a démontré que la législation cantonale applicable ici n'attribue à l'employé aucun droit à être réengagé à la suite de l'admission de son recours contre son licenciement (art. 66 al. 2 LcPers ; art. 95 al. 1 LCo). Il s'ensuit que le refus de l'employeur

de réengager dans ce cas son ex-employé est sans relation avec un quelconque droit ou une quelconque obligation de droit public d'un administré. En d'autres mots, il n'est pas une décision dans l'acception des art. 4 et 5 LPJA et il ne peut donner lieu à un recours administratif au sens des art. 41 ss de cette loi. Le raisonnement du Conseil d'Etat résumé ci-dessus n'est donc pas entièrement exact quand il part de l'idée que le Conseil communal rendra une décision future « sur la réintégration ou non », attendu qu'une non-réintégration n'est pas une décision, contrairement à l'octroi de l'indemnité que l'art. 66 al. 2 LcPers prévoit dans ce cas (cf. A1 21 4 précité cons. 1).

- 17 - Le Conseil d'Etat n'en a pas moins raison quand il juge que la lettre du 13 juin 2023 que ciblait le recours administratif du 12 juillet 2023 de X _____ ne contenait aucune décision attaquable. En somme, son prononcé d'irrecevabilité du 30 août 2023 résiste aux critiques du recours de droit administratif A1 23 152 qui est à rejeter (art. 80 al. 1 lit. e et 60 al. 1 LPJA) ; il ne donne pas matière à arrêt sur le refus d'assistance judiciaire qui n'est pas discuté (art. 80 al. 1 lit. c et 48 LPJA).

E. 19

La requête de X _____ en obtention de cette aide dans la cause A1 23 9 est du 30 août 2023. Après cette date, le recourant a fait verser au dossier des pièces qu'il a commentées le 13 octobre 2023, mais qui n'influençaient pas le sort de ses conclusions dans ce procès. Le requérant n'allègue pas avoir été empêché de formuler plus vite sa demande du 30 août 2023. Elle ne peut donc concerner que des actes de procédure accomplis après ce jour-là et indispensables à sa défense, réquisits qui débouchent ici sur un refus (art. 2 al. 2 et 5 al. 1 et 3 de la loi du 11 février 2009 sur l'assistance judiciaire – LAJ ; RS/VS 177.7). Il n'a non plus pas droit à une assistance judiciaire dans la cause A1 23 152 où ses conclusions étaient sans chances de succès (art. 2 al. 1 lit. b LAJ).

E. 20

L'émolument de justice de 2100 fr. fixé, débours inclus, en application des paramètres usuels de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations etc. reste à la charge X _____ à raison de deux tiers (1400 fr.), le solde étant remis au Conseil d'Etat et à la commune de Y _____ ; les dépens sont refusés au recourant dans la cause A1 23 152 ; ceux auxquels il a droit dans la cause A1 23 9 sont mis à la charge de la commune de Y _____ et arrêtés à 1200 fr., montant calculé au tarif légal (y c. TVA), compte tenu du volume travail effectivement nécessaire céans, 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). La commune de Y _____ n'a pas droit à cette indemnité, déjà parce qu'elle n'a pas dit pourquoi on devrait déroger en sa faveur à l'art. 91 al. 3 LPJA commandant de refuser les dépens aux autorités ou collectivités qui ont gain de cause.

- 18 -