

VS_GERICHTE A1 25 29 vom 21. Oktober 2025

VS Kantonsgericht, 2025-10-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_25_29

FR: VS_GERICHTE A1 25 29 du 21 octobre 2025

IT: VS_GERICHTE A1 25 29 del 21 ottobre 2025

Erwägungen

E. 1.1

Déposé le 20 février 2025 contre la décision du 15 janvier 2025 expédiée le 20 janvier 2025, le recours est intervenu dans le délai de 30 jours (art. 80 al. 1 let. b et 46 al. 1 LPJA). Directement touché par la décision litigieuse confirmant son licenciement,

- 6 - le recourant dispose d'un intérêt digne de protection à son annulation, de sorte que sa qualité pour recourir est admise (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 LPJA).

E. 1.2

Bien que le traitement du recourant ne ressorte pas du dossier, la valeur litigieuse dépasse manifestement les 15'000 francs. En effet, ce dernier sollicite le versement d'une indemnité correspondant à six mois de salaire et était au bénéfice d'un engagement de durée indéterminée à un taux de 100 % (art. 85 al. 1 let. b et 112 al. 1 let. d LTF ; cf. conclusion no 4 du mémoire de recours, dossier du TC, p. 10 ; cf. ég. dossier du CE, p. 76). Il ne fait aucun doute que, eu égard notamment à l'ancienneté des rapports de service (26 années), la valeur litigieuse excède 15'000 fr. en l'espèce.

E. 1.3

Les exigences de motivation déduites de l'art. 48 al. 2 LPJA correspondent à celles résultant de l'art. 42 al. 2 LTF (ACDP A1 24 31 du 23 novembre 2024 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_15/2020 du 30 janvier 2020 consid. 2). Le recourant doit clairement exposer ses motifs, c'est-à-dire les raisons pour lesquelles il estime que la décision attaquée viole le droit, et ne pas rédiger son écriture de manière appellatoire (art. 80 al. 1 let. c et 48 al. 2 LPJA ; ACDP A1 25 39 du 28 mai 2025 consid. 1.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_10/2024 du 1er février 2024 consid. 3.1).

E. 1.3.1

En l'occurrence, la commune soutient que le recourant n'a fait que substituer sa propre appréciation à celle du Conseil d'Etat contrairement aux exigences de motivation de la LPJA (cf. dossier du TC, p. 31). Ce raisonnement ne saurait être suivi. En effet, dans son recours du 20 février 2025, le recourant s'en prend clairement à l'argumentation avancée par l'autorité précédente, en la critiquant (« le Conseil d'Etat au consid. 2.4 se fonde uniquement sur des jurisprudences définissant les justes motifs de renvoi des fonctionnaires ou d'employés d'Etat à l'exception de la définition des justes motifs au sens de l'art. 337 CO [...] » ; « la position du Conseil d'Etat se fonde sur une prémisse erronée soit que le lien de confiance a été définitivement rompu. En effet, [...] X _____ a toujours donné satisfaction durant son travail et ce durant 26 ans [...] », cf. dossier du TC, p. 6 et 9). Par conséquent, le recours respecte les exigences de motivation de l'art. 48 al. 2 LPJA (applicable par renvoi de l'art. 80 al. 1 let. c LPJA).

E. 1.4

En vertu de l'effet dévolutif complet du recours administratif, la décision du Conseil d'Etat s'est substituée de plein droit à celle de l'autorité communale (art. 47 et 60 LPJA). Dirigée contre la décision du Conseil municipal du 22 novembre 2023, la conclusion no 3 du recours du 20 février 2025 est en soi irrecevable, sauf à la comprendre, au vu des critiques faites au Conseil d'Etat, comme visant le prononcé du 15 janvier 2025, seul

- 7 - attaquant ce prononcé (art. 72 LPJA). Aussi, la conclusion no 4 du recours du 20 février 2025 tendant à l'octroi d'une indemnité équivalente à six mois de traitement est irrecevable : elle va, en effet, plus loin que les questions réglées par la décision entreprise, limitées à la légalité de la résiliation ordinaire des rapports de service (art. 5 et 72 LPJA ; cf. p. ex. ACDP A1 23 217 du 30 juillet 2024 consid. 1.1).

E. 1.5

Sous ces réserves, le recours est recevable de sorte qu'il se justifie d'entrer en matière (art. 72, 78 al. 1 let. a, 80 al. 1 let. c et 48 LPJA).

E. 2

A titre de moyen de preuve, le recourant a requis l'édition du dossier du Conseil d'Etat. L'autorité attaquée ayant déposé l'entier de son dossier, qui comprend celui du Ministère public valaisan (MPG 23 460) constitué suite à la dénonciation pénale déposée le 28 septembre 2023 par A _____, la demande du recourant est satisfaite.

E. 3

Dans un premier grief, le recourant se plaint d'une appréciation arbitraire des faits (art. 78 al. 1 let. a LPJA). Il reproche au Conseil d'Etat de ne pas avoir considéré certains éléments plaidant en sa faveur, en particulier le certificat de travail du 22 novembre 2023 et l'absence de tout avertissement ou autre sanction prononcée durant ses 26 années de service. Il estime également que l'autorité précédente ne pouvait pas se prévaloir de l'entretien d'appréciation du 26 janvier 2023, lequel mettait en évidence certains points à améliorer, car cette pièce était incompréhensible (dates erronées, absence de signature, pagination incohérente, etc., cf. dossier du CE, pp.146-148). Enfin, de son point de vue, le Conseil d'Etat avait, à tort, omis d'analyser la nature et la validité du courrier du 23 décembre 2022 ainsi que les circonstances qui l'avaient conduit à signer ce document, à savoir des pressions exercées par sa supérieure hiérarchique E _____, alors que ces éléments revêtaient une importance particulière pour la résiliation prononcée.

E. 3.1

La constatation des faits est incomplète lorsque toutes les circonstances de fait et les moyens de preuves déterminants pour la décision n'ont pas été pris en compte par l'autorité administrative ; elle est inexacte (notion qui correspond à celle de l'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst.) lorsque celle-ci a omis d'administrer la preuve d'un fait pertinent, a apprécié de manière erronée le résultat de l'administration d'un moyen de preuve ou a fondé sa décision sur des faits erronés, en contradiction avec les pièces. Agit arbitrairement, lors de l'établissement des faits et de l'appréciation des preuves, l'autorité qui ne prend pas en compte, sans raison sérieuse, un élément de preuve propre à modifier la décision, se trompe manifestement sur son sens et sa portée ou encore, se fondant sur

- 8 - les éléments recueillis, en tire des constatations insoutenables (ATF 148 I 127 consid. 4.3 cité par ex. in arrêt du Tribunal fédéral 1C_95/2024 du 8 août 2024 consid. 3.1).

E. 3.2

En l'espèce, il est vrai que le Conseil d'Etat ne s'est pas référé au certificat de travail du 22 novembre 2023. Ce nonobstant, on comprend aisément que cette pièce n'était pas de nature à influencer sur le résultat de la décision litigieuse dans la mesure où l'autorité précédente était tenue d'analyser le bien-fondé de la résiliation du 22 novembre 2023. Or, cette dernière découle du différend opposant le recourant au Conseil municipal à propos de la signature du courrier du 23 décembre 2022 et non de la relation de travail antérieure à ce conflit, dont le caractère satisfaisant n'est au demeurant pas contesté. Du reste, le certificat de travail du 22 novembre 2023 dénote la volonté du Conseil municipal d'éviter des conséquences préjudiciables au recourant (cf. procès-verbal de la séance du Conseil municipal du 13 novembre 2023 qui évoque la « remise d'un certificat de travail honorable », dossier du CE, p. 81). Le contenu de ce document doit donc être relativisé. Dans le même sens, il n'apparaissait pas pertinent de mentionner l'absence de sanction prononcée à l'encontre du recourant tout au long de ses 26 années de service. En effet, l'omission de toute référence à une sanction suffit à établir que le recourant n'en a pas fait l'objet. De plus, une autorité n'est pas tenue de relater dans sa décision l'ensemble des faits négatifs. En outre, contrairement à ce qu'affirme le recourant, le Conseil d'Etat n'a pas considéré, en tant qu'élément à charge, l'entretien d'appréciation du 26 janvier 2023. En effet, ce dernier n'est pas évoqué dans le raisonnement du Conseil d'Etat et il est uniquement invoqué dans la partie « en faits » de la décision contestée (cf. dossier du TC, p. 12 et 16). Par ailleurs, la Cour peine à comprendre le prétendu caractère incompréhensible de ce document dans la mesure où il correspond manifestement à l'entretien d'appréciation du recourant pour l'année 2022 et que les quelques inexactitudes contenues dans cet écrit (dates erronées en bas de page) ne modifient pas cette observation (cf. dossier du CE, p. 146-148). Il n'appartenait pas non plus à l'autorité précédente d'analyser la nature et la validité du courrier du 23 décembre 2022 puisque son rôle se limitait à vérifier la régularité de la résiliation du 22 novembre 2023 et que ces questions sont totalement indépendantes. Du reste, sous l'angle de l'établissement arbitraire des faits, l'argument tombe d'emblée à faux. Il s'agit en effet d'une question de droit, de sorte que même si le Conseil d'Etat n'avait, à tort, pas traité ces questions, cela relèverait d'une atteinte au droit d'être entendu plutôt que d'une question d'établissement des faits. Enfin, les supposées pressions exercées sur le recourant ne sont pas crédibles. En effet, aucun élément ne corrobore cette affirmation et le rapport d'expertise du 30 octobre 2023 a démontré que

- 9 - le recourant n'a cessé de formuler des allégations inexactes. Par conséquent, c'est à bon droit que l'autorité précédente n'a pas considéré les présumées pressions subies par le recourant.

E. 3.3

Partant, mal fondé, le grief est rejeté.

E. 4

Dans un second grief, le recourant soutient que la décision litigieuse, qui valide la résiliation du 22 novembre 2023, contrevient à l'art. 14 du règlement du personnel et à l'art. 337 CO, qui énumèrent plusieurs justes motifs de résiliation, lesquels, de son point de vue, ne sont pas satisfaits. Tout d'abord, il reproche au Conseil d'Etat d'avoir, alors que l'art. 14.3 du règlement du personnel renvoie à l'art. 337 CO, analysé la notion de justes motifs en se référant à des jurisprudences de droit public (arrêts du Tribunal fédéral 8C_780/2012

du 11 février 2013, 8C_118/2013 du 11 février 2014, 8C_767/2016 du 7 août 2017 et 1C_461/2023 du 19 mars 2024). Selon lui, l'autorité précédente était tenue de se baser sur des jurisprudences de droit civil relatives à l'art. 337 CO. Le recourant relève ensuite que son comportement concernant la signature du courrier du 23 décembre 2022 ne constituait pas un juste motif de résiliation, ce d'autant qu'il résultait de pressions exercées par sa supérieure hiérarchique, ce qui représentait une faute grave et concomitante de son employeur, et que, pour le reste, il avait toujours exercé sa fonction avec diligence.

E. 4.1.1

Conformément à l'art. 95 al. 1 LCo, le statut des fonctionnaires et des employés peut être fixé par voie de règlement élaboré par l'organe exécutif de la collectivité de droit public. A défaut de règlement, les dispositions arrêtées sur le plan cantonal sont applicables par analogie. Au niveau communal, le Conseil municipal a adopté le règlement du personnel le 23 juin 1997, lequel est entré en vigueur le 1er janvier 1998. Ce dernier renvoie au CO à titre de droit public supplétif pour les questions non traitées (art. 2.2 let. b du règlement du personnel). En ce qui concerne les rapports de service, le règlement précise que le conseil communal peut, en tout temps, licencier un membre du personnel pour de justes motifs moyennant un préavis de trois mois pour la fin d'un mois, si la nature des justes motifs n'exige pas un départ immédiat (art. 14.1 du règlement du personnel). Par justes motifs, on entend notamment l'incapacité, l'insubordination, l'absentéisme et toutes circonstances préjudiciables à la collectivité (art. 14.2 du règlement du personnel). Au surplus, les art. 337 et 337a à c CO sont applicables (art. 14.3 du règlement du personnel).

- 10 - L'art. 337 CO prévoit que l'employeur et le travailleur peuvent résilier immédiatement le contrat en tout temps pour de justes motifs ; la partie qui résilie le contrat devant immédiatement motiver sa décision par écrit si l'autre partie le demande (al. 1). Sont notamment considérées comme de justes motifs toutes les circonstances qui, selon les règles de la bonne foi, ne permettent pas d'exiger de celui qui a donné le congé la continuation des rapports de travail (al. 2).

E. 4.1.2

S'il est généralement admis que le devoir de fidélité et de discrétion des fonctionnaires et autres agents de l'Etat s'impose à l'égard de l'institution et non du supérieur hiérarchique, il n'en reste pas moins que les règles et principes hiérarchiques commandent, en particulier, l'obligation d'un comportement correct et loyal à l'égard de la hiérarchie, sans quoi un lien de confiance entre un supérieur et son subordonné ne peut s'établir et se développer (arrêt du Tribunal fédéral 1C_461/2023 précité consid. 3.1 et les références citées).

E. 4.2

En l'occurrence, dans la mesure où le rapport de travail litigieux est manifestement soumis au droit public (cf. art. 1 du règlement du personnel ; cf. ég. ATF 142 II 154 consid. 5.2), le renvoi opéré par l'autorité précédente à des jurisprudences de droit public apparaît justifié. Dans tous les cas, les jurisprudences de droit public évoquées par le Conseil d'Etat et celles développées en lien avec l'art. 337 CO – applicable au présent cas à titre de droit communal supplétif – définissent de manière similaire la notion de justes motifs, à savoir des circonstances qui, selon les règles de la bonne foi, excluent la continuation des rapports de service et entraînent une rupture du lien de confiance (arrêt du Tribunal fédéral 8C_118/2013 précité consid. 5.1 et 6.4.2 ; cf. art. 337 al. 2 CO ; cf. ég. DONATIELLO, in : Commentaire romand du Code des obligations, tome I, 3e éd. 2021, nos 3 et 6-7 ad art. 337

CO). Partant, la critique du recourant tirée du défaut de référence à la jurisprudence civile est dénuée de pertinence. En outre, la Cour relève que les références invoquées par l'autorité précédente et le recourant (cf. notamment les jurisprudences reproduites supra au consid. 4 et l'art. 337 CO) se rapportent à la notion de justes motifs développée à propos de la résiliation immédiate des rapports de travail. Or, la résiliation litigieuse a été prononcée avec un préavis de trois mois et constitue donc une résiliation ordinaire. Dès lors, la notion de justes motifs figurant à l'art. 14.1 du règlement du personnel doit être appréciée de manière plus nuancée que lorsqu'elle est invoquée à l'appui d'une résiliation immédiate. En outre, dans la mesure où les art. 337 ss CO sont applicables à titre de droit communal supplétif, le Conseil municipal dispose, comme pour tous ses règlements, d'une certaine liberté d'appréciation pouvant être contrôlée avec une certaine retenue par la Cour de céans

- 11 - (ACDP A1 23 217 du 30 juillet 2024 consid. 5.1.3). Dès lors, même si le Conseil municipal ne se conformait pas strictement à la jurisprudence fédérale, il n'en résulterait pas nécessairement une violation du droit. Le comportement reproché au recourant est manifestement de nature à exclure la continuation des rapports de service et à rompre le lien de confiance avec son employeur. En effet, l'intéressé a tout d'abord nié avoir signé le courrier du 23 décembre 2022 (cf. courriel du 26 septembre 2023 et procès-verbal de la séance du Conseil municipal du 29 septembre 2023, dossier du CE, p. 109-110). Il a ensuite affirmé avoir signé une feuille blanche sur demande expresse et insistante de sa supérieure hiérarchique. Il a également soutenu que sa signature avait été utilisée à son insu (cf. procès-verbal de la séance du Conseil municipal du 16 octobre 2023, dossier du CE, p. 106-107 ; cf. ég. prise de position du 27 octobre 2023, dossier du CE, p. 102). Il a maintenu sa version des faits alors même qu'il était confronté aux conclusions, pourtant étayées scientifiquement et claires, du rapport d'expertise du 30 octobre 2023 (cf. procès-verbal de la séance du Conseil municipal du 13 novembre 2023, dossier du CE, p. 82). Ce n'est que le 15 novembre 2023 que le recourant a informé le Conseil municipal qu'il « s'incline devant les résultats et les conclusions détaillées dans ce rapport » et qu'il s'était finalement souvenu d'« avoir signé une feuille ». Il a toutefois continué de soutenir qu'il était « convaincu que le formulaire était en fait une feuille blanche » et qu'il s'était « laissé guider par la confiance [...] sans prendre le soin d'examiner correctement le document » (cf. dossier du CE, p. 39). Non seulement le recourant a contesté avoir signé un document, alors que le contraire a ensuite été démontré, mais, il a surtout porté de lourdes accusations contre sa supérieure, qu'il persiste à soutenir à ce jour (cf. mémoire de recours du 20 février 2025, dossier du TC, p. 5-6). Il ressort de ses propos une allusion à d'éventuelles infractions pénales commises par sa supérieure (contrainte [art. 181 CP] et faux dans les titres [art. 251 CP]), sans qu'il ne les ait toutefois explicitement formulées. Ces insinuations, qui n'apparaissent pas crédibles et ont en partie été invalidées par le rapport d'expertise du 30 octobre 2023, sont graves et ne sauraient être minimisées. En effet, le devoir de fidélité impose à un subordonné de se comporter de manière correcte et loyale à l'égard de sa hiérarchie. En articulant de lourdes accusations, infondées, contre sa supérieure, le recourant a précisément contrevenu à ce devoir. Ce manquement est d'autant plus grave qu'il occupait un poste à responsabilité, qui suppose un lien de confiance particulier avec sa hiérarchie. De plus, le 29 septembre 2023, le président alors en exercice l'avait averti que ses propos pouvaient nuire à sa relation avec le Conseil

- 12 - municipal, ce qui ne l'a pas empêché de maintenir sa version des faits (cf. dossier du CE, p. 109). Par ailleurs, selon sa version des faits, le recourant aurait accepté de signer une

feuille blanche et n'aurait pas pris le soin d'examiner le courrier du 23 décembre 2022 avant de le signer, ce qui constituerait également un grave manquement à son devoir de diligence, tout comme le fait de ne pas consulter les courriels qu'il reçoit en copie, étant du reste relevé que celui du 9 février 2023 le nommait expressément (cf. dossier du CE, p. 115). Cette appréciation s'impose d'autant plus qu'un secrétaire communal doit porter une attention toute particulière à ses agissements dans la mesure où il engage, avec le président, la responsabilité de la commune (cf. art. 97 al. 1 LCo). La longue durée des rapports de service et le fait que le recourant ait globalement donné satisfaction à son employeur constituent des éléments à décharge qui seront examinés dans l'analyse du caractère proportionné de la résiliation (cf. infra consid. 5.2). Quant au certificat de travail du 22 novembre 2023, il a été relevé supra (cf. consid. 3.2) que son contenu devait être nuancé et que ce document ne saurait relativiser la gravité du comportement du recourant à l'origine de son licenciement. Par contre, les conclusions du rapport d'expertise du 30 octobre 2023 excluent toute intervention d'un tiers dans les faits reprochés au recourant et on ne saurait dès lors retenir une quelconque faute de son employeur.

E. 4.3

En définitive, la résiliation du 22 novembre 2023 confirmée par la décision litigieuse repose sur de justes motifs en considération notamment du large pouvoir d'appréciation du Conseil municipal et du caractère nuancé que revêt l'exigence de justes motifs dans l'hypothèse d'une résiliation ordinaire. Partant, le grief doit être écarté.

E. 5

Dans un dernier grief, le recourant soutient que la décision litigieuse contrevient au principe de la proportionnalité. Il considère qu'une sanction plus légère aurait dû être prononcée à son encontre, à savoir une réprimande écrite au sens de l'art. 50.1 du règlement du personnel.

E. 5.1

L'art. 50.1 du règlement du personnel prévoit qu'en cas de négligence, de violation de service, de mauvaise conduite ou de faute grave dans l'accomplissement des devoirs de service, le conseil prend l'une des mesures suivantes : la réprimande écrite (let. a), la mise au provisoire pour une durée déterminée, mais au maximum un an (let. b), la

- 13 - suspension d'emploi jusqu'à 6 mois au maximum, avec suspension de traitement (let. c) ou le renvoi avec ou sans délai ni indemnité (let. d). L'employeur dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour juger si les manquements d'un fonctionnaire sont susceptibles de rendre la continuation des rapports de service incompatible avec le bon fonctionnement de l'administration. En tant que les rapports de service relèvent du droit public, il doit néanmoins respecter le principe de la proportionnalité (arrêt du Tribunal fédéral 8C_15/2019 du 3 août 2020 consid. 7.2). Une mesure viole le principe de la proportionnalité lorsqu'elle excède le but visé et qu'elle ne se trouve pas dans un rapport raisonnable avec celui-ci et les intérêts publics compromis (ATF 130 I 65 consid. 3.5.1).

E. 5.2

En l'espèce, la réprimande écrite mentionnée par le recourant constitue une mesure disciplinaire, laquelle revêt le caractère d'une peine (cf. titre « Mesures disciplinaires » du Chapitre IX du règlement du personnel ; cf. ég. arrêt du Tribunal fédéral 8C_203/2010 du 1er mars 2011 consid. 3.5). Il s'agit là d'une catégorie distincte de moyens dont dispose

l'employeur pour répondre à un comportement répréhensible de son employé et il demeure libre quant au choix de la réponse à apporter dans chaque cas d'espèce (WYLER/BRIGUET, La fin des rapports de travail dans la fonction publique – Principes généraux, LPers-CH, LPers-VD, IDAT no 40, Berne 2017, p. 47-48). Dès lors, on ne saurait reprocher au Conseil municipal de ne pas avoir prononcé une sanction disciplinaire. Du reste, au vu de la gravité du comportement du recourant, une simple réprimande écrite n'apparaissait pas suffisante. Le Conseil municipal pouvait également se passer d'adresser au recourant un avertissement dans la mesure où le règlement du personnel n'impose pas cette exigence (cf. art. 14 du règlement du personnel a contrario). Par ailleurs, le comportement du recourant a compromis le lien de confiance avec sa hiérarchie et il a persisté à présenter une version inexacte des faits, qu'il continue en partie de soutenir à ce jour (cf. supra consid. 4.2). Compte tenu de ces éléments, la résiliation ordinaire prononcée apparaît conforme au principe de la proportionnalité.

E. 5.3

Pour tous ces motifs, la résiliation du 22 novembre 2023 confirmée par la décision litigieuse s'avère proportionnée. Partant, mal fondé, le grief est rejeté.

E. 6.1

Attendu ce qui précède, le recours est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

- 14 -

E. 6.2

Vu l'issue du litige, les frais de la cause, fixés principalement eu égard aux principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr., sont mis à la charge du recourant (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 13 al. 1 et 25 LTar), qui n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA a contrario). Il n'est par ailleurs pas alloué de dépens à la commune de Y _____ qui, à juste titre, n'en a pas requis (art. 91 al. 3 LPJA).

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