

A1 21 4

ARRÊT DU 3 FEVRIER 2022

**Tribunal cantonal du Valais
Cour de droit public**

Composition : Christophe Joris, président, Thomas Brunner et Jean-Bernard Fournier, juges, Elodie Cosandey, greffière,

en la cause

ADMINISTRATION COMMUNALE DE X _____, recourante, représentée par Maître Jacques Philippoz

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée, et **Y _____**, tiers concerné, représenté par Maître Yannis Sakkas

(Fonction publique ; indemnisation pour résiliation non fondée des rapports de travail)

recours de droit administratif contre la décision du 9 décembre 2020

Faits

A. Y _____, né en 1968, a été engagé par le conseil communal de X _____ (ci-après : le conseil communal) en qualité d'employé au service de la voirie dès le 1^{er} août 2006. Les parties s'étaient convenues que les rapports contractuels étaient soumis au règlement de la municipalité de X _____ relatif au statut du personnel (ci-après : SPC), adopté par le conseil municipal en séance du 26 août 2004 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2005. Ce SPC prévoit à son article 4, notamment, qu'au moment de l'engagement définitif, l'employé reçoit un acte de nomination qui mentionne sa classification et son traitement, ainsi que les obligations de sa fonction, mentionnées en principe dans un cahier des charges. Le salaire annuel brut de Y _____ avait été arrêté en 2006 à 55 900 francs. En 2015, ce salaire brut s'élevait à 4890 fr. par mois, versé 13 fois l'an.

B. Par décision du 30 juin 2015, le conseil communal a mis fin aux rapports de travail le liant à Y _____, pour le 30 septembre 2015, avec libération immédiate de l'obligation de travailler en raison des « graves lacunes ressortant de [son] activité, suite aux entretiens des 19 et 26.06.2015 qu'[il a eus] avec la commission des travaux publics ». Ces faits concernaient des désherbages, notamment aux abords des routes publiques.

Le 22 juillet 2015, Y _____ a contesté son licenciement et a exigé que les motifs de son congé lui soient communiqués. Par écriture du 23 juillet 2015, l'administration communale de X _____ (ci-après : l'administration communale) lui a répondu que des « faits graves et avérés » avaient conduit à ce résultat et que ceux-ci lui avaient été « explicité[s] de manière claire et précise » lors des séances des 19 juin, 23 juin et 3 juillet 2015.

Le 29 juillet 2015, l'administration communale a précisé à Y _____ que « les faits avérés et jugés graves par le Conseil municipal ont amené [celui-ci] à prendre [cette] sanction ». Il était reproché à l'intéressé, d'une part, d'avoir contrevenu aux « ordres clairs et précis qui [lui] avaient été donnés à maintes reprises, mais aussi à des règles élémentaires en matière de protection de l'environnement et de sécurité », et d'autre part « son attitude irrespectueuse envers l'autorité, manifestée lors de l'établissement des faits ». L'administration communale a ajouté que l'ensemble de ces faits lui avaient été expliqués de manière claire et précise lors de la séance du 30 juin 2015.

C. Le 30 juillet 2015, Y _____ a recouru contre la décision du 30 juin 2015 auprès du Conseil d'Etat. Il s'est d'abord plaint d'une violation de son droit d'être entendu, ainsi que des articles 21 ss SPC, en lien avec le déroulement de la procédure disciplinaire, estimant n'avoir jamais été dûment informé du fait qu'il faisait l'objet d'une telle procédure pouvant mener à son licenciement. Sur le fond, il a estimé que son congé était abusif (au sens de l'art. 336 du Code des obligations du 30 mars 1911 [CO ; RS 220]) et que les principes de proportionnalité et de l'égalité de traitement avaient été violés. Enfin, il a soutenu qu'aucune résiliation ne pouvait valablement intervenir avant l'échéance de la période administrative de 4 ans.

Le 26 août 2015, le conseil communal a conclu au rejet du recours, au motif qu'il s'agissait d'une résiliation ordinaire des rapports de service respectant le délai de congé. Le 10 septembre 2015, cette autorité a déposé en cause les procès-verbaux des séances du conseil municipal des 19, 23, 26 juin et 3 et 6 juillet 2015 et ceux des auditions de Y _____ et de tiers dans cette affaire.

Se déterminant encore respectivement les 14 octobre et 18 novembre 2015, Y _____ et le conseil communal ont maintenu leurs conclusions respectives.

Le 2 février 2016, le conseil communal a précisé, notamment, qu'en raison d'une incapacité de travail totale de Y _____ du 23 septembre 2015 au 27 novembre 2015, le délai de congé avait été prolongé jusqu'au 31 décembre 2015 et que le salaire avait été versé jusqu'à ce moment-là.

D. Par décision du 3 février 2016, le Conseil d'Etat a rejeté le recours, confirmé la décision attaquée et mis les frais à la charge de Y _____. En substance, il a retenu que l'autorité communale avait décidé de mettre fin au rapport de travail l'unissant à Y _____, lui reprochant notamment d'avoir procédé à l'achat et à l'épandage abusif du désherbant "A _____" et ce, en violation des instructions reçues, ainsi que d'être lié à la disparition et à la réapparition inexplicquée d'une partie du stock de ce produit. Le Conseil d'Etat a ensuite écarté les griefs tirés de la violation des articles 20, 40 et 41 du SPC et de la violation du droit d'être entendu, en raison, d'une part, du fait qu'une résiliation ordinaire des rapports de travail ne nécessitait pas l'ouverture d'une enquête par une personne externe ni la consultation de la commission communale des finances et du personnel et, d'autre part, que l'intéressé avait pu prendre connaissance des faits reprochés et des motifs de son licenciement, de même que s'exprimer sur ces derniers au cours de ses auditions des 19 et 26 juin 2015. Le Conseil d'Etat a encore rejeté le grief d'une violation du principe de l'égalité de traitement estimant que les reproches

adressés par le conseil communal aux trois employés impliqués dans les faits de la cause étaient différents. Le grief tiré de la violation du principe de la proportionnalité a connu le même sort, le Conseil d'Etat ayant considéré que le conseil communal s'était basé tant sur le comportement contradictoire de Y _____ que sur les conséquences de son attitude en matière de respect de l'environnement pour justifier une rupture du lien de confiance entre les parties. En outre, les faits reprochés étaient graves et justifiaient la résiliation des rapports de service. Enfin, le Conseil d'Etat a estimé que le congé donné le 30 juin 2015 pour le 30 septembre 2015 respectait le délai de résiliation prévu à l'article 5 SPC, si bien qu'il a rejeté tant le grief y relatif que les prétentions tendant à une indemnisation pour licenciement abusif.

E. Le 9 mars 2016, Y _____ a déféré ce prononcé, concluant à la nullité de la décision du conseil communal du 30 juin 2015, subsidiairement à son annulation, à la constatation du caractère illicite de son licenciement et à la condamnation de la commune de X _____ au paiement d'un montant de 103'505 fr. bruts avec intérêts à 5 % l'an dès le 1^{er} juillet 2015. Il a d'abord fait valoir une violation de son droit d'être entendu, du fait que plusieurs de ses griefs et requêtes de moyens de preuve n'avaient pas été traités par le Conseil d'Etat. Il s'est également prévalu d'une constatation incomplète et erronée des faits, ainsi que d'une mauvaise appréciation des moyens de preuve. Selon lui, le Conseil d'Etat n'aurait pas pris en compte l'ensemble des circonstances entourant la résiliation des rapports de travail et aurait en particulier rendu sa décision en se basant sur des moyens de preuve non probants. S'agissant des griefs matériels, Y _____ a relevé une violation des articles 20 ss du SPC relatifs à la procédure disciplinaire. Il a ensuite invoqué une résiliation abusive du contrat de travail, basée sur l'article 336 CO. En substance, il a indiqué avoir effectué l'épandage du désherbant conformément aux instructions reçues de son supérieur hiérarchique, avec l'aval du conseiller communal responsable, précisant que la commune de X _____ utilisait ce même désherbant pour l'entretien de ses routes depuis des années déjà. Dans ces conditions, il serait abusif de lui reprocher une décision qui avait été prise par la commune et alors qu'il ne faisait que suivre les ordres. Le licenciement devait ainsi être considéré comme abusif, n'étant basé sur aucun motif sérieux ou grave.

Y _____ s'est finalement prévalu d'une violation de l'égalité de traitement et du principe de la proportionnalité puisque plusieurs autres employés auraient également procédé à l'épandage du même désherbant, dans les mêmes conditions. Ces derniers n'avaient pourtant fait l'objet que d'un simple blâme ou d'une rétrogradation au terme de la procédure disciplinaire. Il s'est plaint du fait que l'un d'entre eux n'avait même pas été

inquiété, alors que lui, qui travaillait pourtant depuis 10 ans au service de la commune et n'avait jamais fait l'objet de remontrances, avait vu son contrat de travail résilié. Cette résiliation ne pouvait ainsi qu'être considérée comme injustifiée, disproportionnée et abusive. Y _____ a prétendu à une indemnité de 103 505 fr., laquelle comprenait un tort moral, correspondant à 6 mois de salaire, le salaire impayé pour le mois de décembre 2015 ainsi que le traitement qu'il aurait reçu jusqu'à la fin de la période administrative pour laquelle il avait été engagé, soit jusqu'au 31 décembre 2016.

Le 11 mars 2016 est parvenu au greffe un exemplaire modifié du recours déposé le 9 mars 2016, les corrections apportées étant toutefois mineures.

Le conseil communal a proposé le rejet du recours le 18 mars 2016, tout comme le Conseil d'Etat le 6 avril 2016.

Le 18 avril 2016, Y _____ a répliqué et maintenu les conclusions ténorisées dans son écriture du 9 mars 2016.

F. Par arrêt du 17 mars 2017 (A1 16 80), la Cour de céans a rejeté le recours de droit administratif du 9 mars 2016, dans la mesure de sa recevabilité, sous réserve de l'obligation faite au conseil communal de statuer sur le paiement du salaire de Y _____ pour décembre 2015. Les frais ont été mis à la charge de ce dernier, sans qu'une indemnité de dépens ne lui soit allouée, pas plus qu'à la commune de X _____. Les griefs d'ordre formel invoqués par Y _____ ont été écartés, notamment la violation de son droit d'être entendu. S'agissant de l'établissement des faits et des griefs matériels, l'arrêt retient en substance que Y _____ avait été définitivement engagé au sens de l'article 4 SPC. Conformément à l'article 37 SPC, le conseil communal était cependant libre de résilier son engagement le 30 juin 2015 en respectant, comme il l'avait fait, un délai de trois mois pour la fin d'un mois (art. 5 SPC) sans devoir démontrer l'existence de justes motifs ou de fautes graves éventuellement commises par l'employé à l'encontre des intérêts de la commune. Il n'était ainsi pas nécessaire d'examiner si « les faits avérés et jugés graves » invoqués par le conseil communal étaient fondés, ni si l'intéressé avait, comme on le lui reprochait, adopté une attitude « irrespectueuse » envers l'autorité. En outre, même si la confiance nécessaire à une bonne collaboration entre les parties était, au moment de l'envoi de la décision du 30 juin 2015, fortement ébranlée, compte tenu des reproches formulés à l'égard de l'employé, la réalité de ces derniers n'avait pas été démontrée et ne ressortait pas du dossier. Toutefois, la Cour de céans a retenu que cette absence de preuves ou d'indices n'avait aucune influence sur l'appréciation de la légalité de la décision entreprise. Pour les

mêmes raisons, il était inutile d'administrer les preuves proposées par Y _____, de toute façon non pertinentes. Le Tribunal a dès lors conclu que les prétentions de Y _____ au titre de résiliation abusive et de salaires jusqu'à la fin de la période administrative n'étaient pas fondées.

G. Le 8 mai 2017, Y _____ a interjeté un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral à l'encontre de l'arrêt du 17 mars 2017, concluant à l'annulation de ce dernier, à la constatation du caractère illicite de son licenciement et à la condamnation de la commune de X _____ au paiement d'un montant de 103'505 fr. bruts avec intérêts à 5 % l'an dès le 1^{er} juillet 2015. Par arrêt 8C_324/2017 du 22 février 2018, le Tribunal fédéral a partiellement admis le recours et le jugement attaqué a été annulé, avec renvoi à l'autorité de céans pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Les frais judiciaires ont été mis à la charge de la commune de X _____, qui a également dû verser une indemnité de dépens à Y _____.

S'agissant du premier grief relatif à la violation de la procédure disciplinaire, le Tribunal fédéral a considéré que l'on ne saurait taxer d'arbitraire le fait que la commune ait choisi, en l'espèce, la voie de la résiliation ordinaire. Cependant, la différence invoquée entre la voie de la résiliation (choisie dans le cas du recourant) et la voie disciplinaire (pour d'autres employés) pouvait susciter des interrogations sous l'angle de l'égalité de traitement. En ce qui concernait le second moyen lié aux motifs du licenciement, le Tribunal fédéral a rappelé que la collectivité publique en sa qualité d'employeur était tenue de respecter les principes constitutionnels régissant l'ensemble de son activité. Dès lors, le congé ne pouvait, sous peine de violer le principe de l'interdiction de l'arbitraire, être donné que s'il reposait sur des motifs objectifs. L'arrêt attaqué ne discutait cependant pas des motifs de licenciement invoqués par la commune et contestés par Y _____. Dans ces circonstances, il convenait de renvoyer la cause à l'autorité de céans pour qu'elle statue à nouveau. Il était, pour le reste, prématuré de se prononcer sur les conséquences éventuelles d'un licenciement contraire au droit.

Reprenant l'instruction de ce dossier sous la référence A1 18 53, la Cour de céans a invité les parties à se déterminer, par courrier du 9 mars 2018, sur la problématique soulevée par le Tribunal fédéral. Le Conseil d'Etat y a répondu le 28 mars 2018, puis la commune de X _____ ainsi que Y _____, le 16 avril 2018. Les parties ont encore répliqué, les 16 mai et 6 juin 2018 pour la commune de X _____, respectivement le 17 mai 2018 pour Y _____ qui a également produit de nouveaux moyens de preuve.

H. Par arrêt du 23 août 2018 (A1 18 53), la Cour de céans a admis le recours de droit administratif et annulé la décision du 3 février 2016 du Conseil d'Etat. Elle a renvoyé la cause au conseil communal pour que celui-ci rende une nouvelle décision au sens des considérants.

Cet arrêt retenait que la force probante des procès-verbaux des séances des 19, 23, 26 juin ainsi que 3 et 6 juillet 2015 remis par la commune demeurait toute relative, puisque, notamment, ceux-ci n'avaient jamais été soumis à relecture ni signés par aucun des participants ou membres de l'autorité et n'avaient pas non plus été transmis aux employés du service des travaux publics, ou aux membres de la commission. Ils ne mentionnaient pas les questions posées et ne retranscrivaient, pour la majorité, pas les propos tenus de manière littérale mais uniquement une description générale des échanges, de sorte qu'il était souvent difficile de déterminer à quoi ou à qui ils faisaient référence. Il ressortait, par ailleurs, des éléments au dossier que l'utilisation par le service des travaux publics du désherbant "A _____" était effectivement connue et avalisée par le conseil communal depuis 2006. S'agissant des circonstances de l'épandage de ce produit en 2015, le dosage et son application proprement dite étaient conjointement confiés et réalisés par Y _____ et B _____. C _____, en qualité de chef d'équipe, avait confirmé à différentes reprises l'utilisation systématique du désherbant "A _____" et admis sa responsabilité au sujet de son épandage. Par conséquent, le Tribunal est arrivé à la conclusion que Y _____ n'avait pas pris l'initiative de faire usage et d'épandre de grandes quantités de désherbant "A _____", mais n'avait fait qu'exécuter les ordres dictés par sa hiérarchie directe. Quant à la disparation et réapparition du "A _____", le conseil communal n'avait pas été en mesure de déterminer la cause de cet incident, ni l'éventuel responsable. En tout état de cause, cet incident n'avait pas été mentionné comme étant l'une des raisons du licenciement.

Fort de ce constat, le Tribunal a estimé que le premier motif de résiliation, à savoir l'utilisation excessive du désherbant "A _____" et le fait que l'intéressé ait contrevenu « aux ordres clairs et précis qui [lui] avaient été donnés à maintes reprises, mais aussi [aux] règles élémentaires en matière de protection de l'environnement et de sécurité », était dénué de tout fondement objectif. Le second motif de résiliation ayant trait à l'attitude irrespectueuse de Y _____ envers le président, la commission et le supérieur hiérarchique lors de l'établissement des faits apparaissait également infondé. En effet, il reposait sur une seule remarque, formulée alors que l'intéressé se trouvait dans un climat tendu et était soupçonné de vol, qui ne pouvait pas être considérée comme un manquement grave, susceptible de justifier un licenciement. Par surabondance de motifs,

le Tribunal a également retenu que les fautes commises par C _____, rétrogradé au terme d'une procédure disciplinaire, étaient bien plus graves et sérieuses que celles de Y _____, lequel n'avait donné lieu à aucun avertissement ou reproche en 10 ans de service. Il était dès lors incompréhensible qu'un employé obéissant aux directives ait été puni plus sévèrement que le chef de service dont émanaient ces instructions et dont la responsabilité était engagée plus lourdement en raison de son attitude et de son manque de professionnalisme reconnus de manière générale par le conseil communal. En procédant au licenciement de Y _____, le conseil communal avait donc effectué une distinction injustifiable et violé le principe de l'égalité de traitement.

I. Par écriture des 24 et 26 septembre 2018, la commune de X _____ a formé un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral contre ce prononcé, concluant à son annulation, à la confirmation de la résiliation du contrat de Y _____ et à la constatation qu'il ne s'agissait pas d'un licenciement injustifié. Par arrêt 8C_659/2018 du 18 juin 2019, le Tribunal fédéral a rejeté le recours. Il a notamment retenu que, dans la mesure où le supérieur hiérarchique de l'intéressé avait validé la manière d'épandre le produit en cause, on ne saurait imputer une faute grave à ce dernier, susceptible de justifier son licenciement, quand bien même les dosages n'avaient pas été respectés. Le fait que la commune de X _____ invoque l'attitude de l'employé lorsqu'il avait procédé à l'épandage (depuis le véhicule, en tenue de vacancier) pour justifier sa décision mettait en évidence l'absence de griefs graves et indiscutables de licenciement.

J. Le 8 mai 2019, Y _____ a déposé une plainte pour déni de justice auprès du Conseil d'Etat à l'encontre du conseil communal, ce dernier n'ayant toujours pas statué, malgré de nombreuses relances, sur ses prétentions en lien avec le salaire impayé du mois de décembre 2015.

K. Faisant suite à l'injonction qui lui avait été faite dans l'arrêt de la Cour de céans du 23 août 2018 (A1 18 53), confirmé par la Tribunal fédéral le 18 juin 2019, le conseil communal a décidé, lors de sa séance du 21 août 2019, de réintégrer Y _____ au sein de l'équipe des travaux publics et l'en a informé par courrier du 26 août 2019.

Le 13 septembre 2019, la commune de X _____ a versé à Y _____ son salaire pour le mois de décembre 2015.

L. Par décision du 18 décembre 2019, le Conseil d'Etat a admis la plainte pour déni de justice du 8 mai 2019, constatant que le conseil communal ne s'était toujours pas prononcé sur la prétention en versement d'un intérêt moratoire en lien avec le retard du paiement du

salaire de décembre 2015. Il lui a ordonné de le faire dans un délai de 30 jours dès l'entrée en force de la décision.

Le 24 décembre 2019, Y _____ a décliné l'offre du conseil communal visant sa réintégration, en invoquant le comportement de la commune l'ayant « cloué au pilori », le temps écoulé depuis la résiliation des rapports de travail et le fait qu'il occupait depuis un nouveau poste.

M. En séance du 15 janvier 2020, le conseil communal a décidé d'allouer à Y _____ une indemnité équivalent à un mois de salaire, soit le montant de 4890 francs. Cette décision a été communiquée à l'intéressé le 30 janvier 2020.

N. Le 4 mars 2020, Y _____ a déféré cette décision devant le Conseil d'Etat, concluant à son annulation et à l'octroi d'une indemnité correspondant à 12 mois de salaire, soit 58 680 fr., subsidiairement à 6 mois de salaire, soit 29 340 fr., avec intérêts à 5 % dès le 1^{er} juillet 2015. Il s'est d'abord plaint du fait que le conseil communal, s'écartant des décisions entrées en force dans cette affaire, avait retenu qu'il avait gravement et à répétition commis des manquements pour justifier la réduction considérable de l'indemnité, ce en violation du principe de l'autorité de chose jugée. Dans un second grief, il a contesté le montant de l'indemnité qui lui avait été allouée, invoquant son âge, ses rapports de travail de près de 10 ans au sein de la commune, son absence de tout antécédent, l'attitude du conseil communal à son égard, notamment le fait que son employeur avait été reconnu coupable de violation du secret de fonction et de diffamation, ainsi que les souffrances liées à cette situation. Il a également soutenu que la proposition de réintégration de la part du conseil communal n'était pas réelle, compte tenu de la manière dont il l'avait traité et du temps écoulé depuis son licenciement.

Par écriture du 8 avril 2020, la commune de X _____ a fait part de sa position et a conclu au rejet du recours et à ce qu'une indemnité à titre de dépens lui soit allouée. Elle a estimé que la faute concomitante de l'employé communal avait été constatée dans le cadre des précédentes décisions et qu'elle devait être qualifiée de très grave, que les agissements de l'employé avaient provoqué une pollution, dont le dommage avait été chiffré à 23 000 fr., que la durée de l'emploi n'était pas importante ni son âge avancé, qu'il avait rapidement retrouvé du travail, qu'il avait refusé la réintégration, que la seule faute reprochée à la commune était de ne pas avoir respecté le principe d'égalité de traitement, que l'employé avait fait preuve d'irrespect à l'encontre des représentants de son employeur et qu'il avait été libéré de l'obligation de travailler pendant le délai de résiliation. Elle a encore rappelé que d'éventuelles prétentions d'indemnisation pour tort moral ne

sauraient être traitées à ce stade, puisque l'intéressé avait été renvoyé à agir devant le Juge civil.

Y _____ a répliqué le 28 juillet 2020 et a déposé plusieurs pièces, notamment un courrier intitulé « Affaire du A _____ » de D _____, conseiller communal, à l'attention des habitants de la commune de X _____. Les parties se sont encore exprimées, respectivement les 20 août, 16 et 23 novembre ainsi que 2 décembre 2020 pour la commune de X _____, et les 15 septembre et 12 novembre 2020 pour Y _____, ce dernier ayant encore produit une copie de l'arrêt du Tribunal fédéral 6B_447/2020 du 8 septembre 2020 dans l'affaire l'opposant à E _____, alors président de la commune de X _____, confirmant la condamnation de celui-ci pour violation du secret de fonction et diffamation.

O. Par décision du 9 décembre 2020, le Conseil d'Etat a admis le recours et reformé la décision en ce sens que l'indemnité à verser à Y _____ équivalait à 10 mois de salaire, soit le montant de 48 900 fr., avec intérêts moratoires à 5 % l'an dès le 1^{er} janvier 2016. En substance, il a retenu que le conseil communal avait versé dans l'arbitraire en s'écartant en grande partie d'éléments de fait jugés par le Tribunal cantonal et non remis en cause par le Tribunal fédéral et en retenant d'autres ou en proposant une interprétation déformée de certains passages de ces prononcés. En effet, la décision litigieuse était axée sur la faute concomitante de l'employé, alors que le licenciement avait été jugé comme non fondé sur un motif objectif et exempt de faute grave de l'employé, que l'attitude prétendument irrespectueuse de Y _____ lors de la séance du 19 juin 2015 avait été considérée comme isolée et non constitutive d'un manquement grave et que la force probante des procès-verbaux des séances d'audition des 19, 23 et 26 juin ainsi que des 3 et 6 juillet 2015 avait été relativisée. Quant au dommage de 23 000 fr. allégué par la collectivité et pris en considération pour déterminer le montant de l'indemnité, le conseil communal passait une nouvelle fois sous silence le fait que l'administré n'était pas le seul à avoir répandu du "A _____" et qu'il avait agi sur les ordres de son supérieur hiérarchique. En sus de ne pas avoir été justifié, ce montant n'avait, par ailleurs, pas été mentionné comme élément déterminant dans la décision du 15 janvier 2020 fixant l'indemnité et ne pouvait dès lors entrer en ligne de compte dans le cadre du contrôle du bien-fondé de cette décision. A cela s'ajoutait que la décision litigieuse ne tenait pas compte du fait que l'employé en question n'avait jamais reçu d'avertissement ou fait l'objet d'autres reproches.

A des fins d'économie de procédure, le Conseil d'Etat a décidé de réformer la décision de première instance et de ne pas renvoyer le dossier au conseil communal. Il a d'abord

estimé que, si l'offre de réintégration permettait en théorie de fixer la limite maximale du montant de l'indemnité à 6 mois de salaire, il ressortait de l'attitude de la commune de X _____ tout au long de cette affaire que cette offre n'était pas sérieuse et qu'elle avait tablé sur un plus que vraisemblable refus de l'intéressé, compte tenu de l'emploi qu'il exerçait ailleurs depuis 2016 et du fait qu'il avait sans nul doute été rebuté par l'ensemble des événements. Cette appréciation était corroborée par la manière dont le conseil communal avait traité la question du salaire impayé de décembre 2015 et des intérêts moratoires y afférents sur lesquels il n'avait toujours pas statué, par un certain ressenti qui transparaissait à l'égard de Y _____, par la difficulté à accepter que le licenciement ordinaire ait été jugé contraire à la loi et annulé et par le fait qu'il considérait toujours que l'employé avait commis une « faute concomitante » qui devait être qualifiée de « très grave » et qu'il était « le seul responsable de ses agissements » selon la détermination du 8 avril 2020. Concernant l'extrait du procès-verbal de la séance au terme de laquelle la décision de réintégration a été prise, ce document, sur lequel ne figurait pas la date de la séance, n'exposait nullement les motifs ayant poussé le président et trois autres conseillers communaux à se prononcer favorablement. En particulier, les motivations du président semblaient douteuses, compte tenu du contentieux pénal l'opposant à Y _____, au terme duquel la condamnation du premier nommé pour violation du secret de fonction et diffamation avait été confirmée par le Tribunal fédéral. Sur le vu de ces éléments, le Conseil d'Etat a donc retenu qu'il y avait lieu de se placer dans la position dans laquelle l'employeur aurait refusé la réintégration, situation dans laquelle le montant maximal de l'indemnité correspondait à 12 mois de salaire.

Pour déterminer le montant de l'indemnité en l'espèce, le Conseil d'Etat a ensuite pris en considération l'âge de l'intéressé au moment du licenciement, les 9 années révolues passées au sein de la commune de X _____, l'absence dans son dossier avant les faits ayant conduit à la fin des rapports de travail d'avertissement ou de reproches, l'absence de faute grave, le cas isolé que représentait le comportement qualifié d'irrespectueux qu'il avait adopté lors d'une séance, l'utilisation depuis 2006 déjà du "A _____" par la commune de X _____, la durée totale relativement longue de la procédure ainsi que le comportement à plusieurs égards inconvenant de la commune de X _____ qui s'obstinait à ne pas admettre ses torts et à retenir une faute concomitante grave, voire même plusieurs manquements, à l'égard de l'ancien employé, ce qui n'était pas resté sans effet sur ce dernier qui présentait encore à ce jour un *burn-out* selon attestation médicale du 9 septembre 2020. Dans ces circonstances, une indemnité équivalant à 10 mois de salaire se justifiait. Etant donné que l'intérêt moratoire courait dès la fin des rapports de travail sans qu'il ne soit nécessaire d'interpeler le

débiteur, l'indemnité allouée pour licenciement non justifié devait par ailleurs porter intérêt au taux moratoire de 5 % l'an dès le 1^{er} janvier 2016.

P. Le 12 janvier 2021, la commune de X _____ a interjeté un recours de droit administratif céans, concluant à l'annulation du prononcé du Conseil d'Etat du 9 décembre 2020 et à la confirmation de la décision du 15 janvier 2020 du conseil communal, sous suite de frais et dépens. Dans un premier chapitre revenant sur les faits et les procédures précédentes, elle a critiqué l'arrêt de la Cour de céans du 23 août 2018 (ACDP A1 18 53) qui effectuait, sur la base du même dossier qu'au moment de rendre son premier arrêt, « un revirement à 360° difficilement acceptable pour la municipalité de X _____ ». Elle a estimé qu'à la lecture des précédentes décisions administratives et judiciaires, le bien-fondé de la résiliation des rapports de travail avait été reconnu explicitement par le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal et que ce n'était qu'après l'arrêt du Tribunal fédéral exigeant d'analyser l'application du principe de l'égalité de traitement et les motifs du licenciement qu'il y avait eu un retournement complet des autorités.

Dans un autre chapitre relatif à la résiliation du contrat de travail et à la réintégration, la commune de X _____ a expliqué que la résiliation du contrat de Y _____, qui était « l'acteur public » de cette affaire, était justifiée par la restauration vis-à-vis du public du rapport de confiance envers la collectivité et que les plaintes des citoyens avaient redoublé suite à l'annonce de la décision du Conseil d'Etat de payer « dix fois le salaire à l'acteur public ». Dans le cadre de la résiliation du contrat de travail de Y _____, le conseil communal avait invoqué des griefs relatifs à l'incompétence de l'employé lors de l'utilisation du désherbant et l'irrespect dont il avait fait preuve à l'égard de son employeur. Cela étant, la commune de X _____ a estimé avoir respecté le principe de la réintégration en proposant à l'intéressé de reprendre son travail aux mêmes conditions et pour les mêmes activités et le Conseil d'Etat ne pouvait pas retenir le contraire sur la base de suppositions, d'hypothèses ou de ragots non établis. Elle a encore exposé que le fait de tenir compte de la faute concomitante de l'employé pour déterminer le montant de l'indemnité ne pouvait pas lui être reproché, puisque cela répondait à l'exigence de prendre en cause toutes les circonstances du cas. En outre, la réintégration était possible malgré les divergences passées, étant donné que l'ancien supérieur direct de Y _____ avait quitté son emploi et que le conseiller communal en charge de l'équipe communale n'était plus D _____. Se penchant ensuite sur les critères pertinents pour fixer l'indemnité, notamment la durée des rapports de travail, l'âge de l'employé et les possibilités de réinsertion, la commune de X _____ est convaincue que ces derniers ne devaient

pas conduire à allouer une indemnité conséquente à l'intéressé. Enfin, le *burn-out* allégué par ce dernier ne pouvait pas être attribué à son ancien employeur, puisque les rapports de travail avaient cessé depuis plus de 5 ans. De même, la longueur de la procédure ne saurait être reprochée à la commune de X _____.

Le 3 février 2021, le Conseil d'Etat a renoncé à se déterminer et proposé de débouter la commune de X _____.

Le 23 mars 2021, Y _____ a fait part de ses observations et a conclu au rejet du recours sous suite de frais et dépens.

La commune de X _____ a répliqué le 30 mars 2021, maintenant sa position. Y _____ a fait de même le 8 avril 2021. Ce dernier a encore produit, le 16 avril 2021, un certificat médical daté du 15 novembre 2016.

Considérant en droit

1. L'Etat et les communes ont un intérêt digne de protection à former recours en matière de droit public contre les arrêts cantonaux qui les obligent à appliquer l'article 66 de la loi du 19 novembre 2010 sur le personnel de l'Etat du Valais (LcPers ; RS/VS 172.2) vis-à-vis de leurs ex-salariés (cf. p. ex. arrêts du Tribunal fédéral 8C_723/2020 du 4 mai 2021 consid. 1.2 et 8C_464/2018 du 18 décembre 2018 consid. 1.2 ; v. aussi arrêt du Tribunal fédéral 8C_659/2018 du 18 juin 2019 consid. 1.4.3). Les articles 80 al. 1 let. a et 44 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6) doivent s'interpréter de manière à conférer à ces collectivités une qualité pour recourir au moins aussi étendue (art. 111 al. 1 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral - LTF; RS 173.110).

En l'espèce, la commune de X _____, en qualité d'ancien employeur de Y _____, est ainsi en droit de recourir contre le prononcé du Conseil d'Etat qui fixe l'indemnité pour résiliation non fondée des rapports de travail qu'elle est tenue de lui versé. Elle l'a fait à temps et dans les formes voulues (art. 72, 78 let. a, 79a let. c, 80 al. 1 let. b et c, 46 et 48 LPJA), si bien que le recours est recevable.

Pour le reste, la valeur litigieuse dépasse 15 000 fr. (art. 85 al. 1 let. b et 112 al. 1 let. d LTF). Il convient donc d'entrer en matière.

2. A titre de moyens de preuve, Y _____ a requis le dépôt de l'entier du dossier de la cause, y compris les précédentes décisions du Conseil d'Etat et du Tribunal cantonal dans cette affaire, l'édition des procès-verbaux du conseil communal des 21 août 2019 et 15 janvier 2020 concernant sa réintégration, ainsi que l'audition des conseillers communaux en fonction depuis le 1^{er} janvier 2018 et de Maître Jacques Philippoz. Concernant l'entier du dossier de la cause, le Conseil d'Etat a transmis celui-ci le 3 février 2021. La demande est ainsi, sur ce point, satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). Relativement aux diverses auditions requises, le droit d'être entendu garanti par l'article 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) ne comprend pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 140 I 68 consid. 9.6.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_628/2020 du 11 mai 2021 consid. 2.2) ; l'autorité de jugement peut ainsi renoncer à citer des témoins si elle peut dénier à ces témoignages une valeur probante décisive pour le jugement (ATF 130 II 425 consid. 2.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_922/2018 du 13 mai 2019 consid. 5.2.1 et 2C_850/2014 du 10 juin 2016 consid. 6.1, non publié in ATF 142 II 388), ce qui est le cas en l'espèce. En effet, ces moyens de preuve n'apparaissent pas décisifs et ne sont pas de nature à influencer sur la décision à rendre, la situation des parties étant suffisamment établie par les actes de la cause.

3. Dans un premier grief, la recourante semble remettre en question l'appréciation faite par la Cour de céans dans son arrêt du 23 août 2018 (ACDP A1 18 53), estimant que ce dernier prenait le contre-pied de la décision du 3 février 2016 du Conseil d'Etat ainsi que de l'arrêt du 17 mars 2017 (ACDP A1 16 80) d'une manière difficilement concevable. Il convient toutefois de rappeler à la recourante que cette décision a été confirmée par le Tribunal fédéral dans son arrêt 8C_659/2018 du 18 juin 2019 et est donc entrée en force, si bien qu'il n'y a plus lieu de remettre en cause les constatations qui y ont été faites. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral avait d'ailleurs retenu que « le grief tiré des décisions prétendument contradictoires de l'instance précédente est dépourvu de fondement dans la mesure où l'arrêt cantonal du 17 mars 2017 a été annulé par la Cour de céans (sous réserve des points concernant le salaire de décembre 2015 et la réparation morale) ». Les instructions que l'ACDP A1 18 53 adressait au conseil communal liaient cette autorité quant à la décision qu'elle devait rendre, de même que le Conseil d'Etat en cas de recours à son encontre (art. 60 al. 1 LPJA). Elles continuent à lier la Cour de céans lorsqu'elle examine le présent recours de droit administratif contre cette décision (cf. p. ex. ACDP A1 20 118 du 18 février 2021 consid. 2 et A1 19 239 du 20 juillet 2020 consid. 5.3 ; Benoît Bovay, Procédure administrative, 2^e éd. 2015, p. 361 et 631).

C'est ce que perd de vue la recourante lorsqu'elle persiste à prétendre que « [l]a résiliation du contrat de [Y _____], qui était "l'acteur public" de cette affaire, est justifiée par la restauration vis-à-vis du public du rapport de confiance » (cf. p. 8 du recours de droit administratif du 12 janvier 2021) et que « [d]ans le cas de la résiliation du contrat de travail de [Y _____], le [conseil communal] a invoqué des griefs qui couvrent les deux catégories [de motifs de résiliation] relevées par Héroïse Rosello, à savoir l'incompétence de l'employé lors de l'utilisation du désherbant [...] et deuxièmement l'irrespect de l'employé par rapport à l'employeur ». Ces considérations vont en effet à l'encontre de l'ACDP A1 18 53 selon lequel la résiliation des rapports de service ne reposait pas sur des motifs objectifs et était, par surabondance de motifs, contraire au principe de l'égalité de traitement. Ce point ayant été jugé définitivement, il n'y a pas lieu de revenir aujourd'hui sur l'absence de bien-fondé du licenciement, mais uniquement d'en déterminer les conséquences au sens de l'article 66 LcPers. Partant, l'argument de la recourante quant à une prétendue contradiction entre les différentes décisions rendues au cours de cette affaire tombe à faux.

4. Dans un second grief, la recourante soutient avoir respecté le principe de la réintégration en proposant à son ex-employé de reprendre son travail aux mêmes conditions et pour les mêmes activités. Elle estime que le Conseil d'Etat a basé son appréciation sur des hypothèses non établies. Ce faisant, elle invoque une constatation inexacte des faits (art. 78 let. a LPJA).

4.1.1 Tant en droit public qu'en droit privé, l'employé licencié à tort n'a un droit à la réintégration que si la législation applicable le prévoit expressément (ACDP A1 19 136 du 4 mars 2020 consid. 4.3 et A1 10 220 du 28 janvier 2010 consid. 5.4). Selon l'article 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 la réintégration et à six mois de traitement si l'employé refuse sa réintégration (al. 2). Par cette différenciation, le législateur a voulu motiver l'employeur à maintenir ou à réintégrer dans son service un employé licencié de manière injustifiée (ACDP A1 19 136 précité consid. 5.1).

Dans le Message du 10 février 2010 accompagnant le projet de loi sur le personnel de l'Etat du Valais (ci-après : Message du 10 février 2010), il est précisé que, même si les procédures de licenciement sont menées avec prudence et objectivité, il ne peut être exclu que certaines de ces décisions soient annulées par voie de recours par les instances

supérieures. Une telle situation engendre généralement des problèmes non négligeables, compte tenu notamment du délai relativement long entre la première décision et la décision finale, ainsi que de l'évolution de la situation réelle entre-temps. Le projet de loi prévoyait dès lors, pour régler cette situation, que s'il s'avérait que le licenciement n'était pas fondé en droit, l'employé serait réintégré dans sa fonction si lui-même et l'autorité d'engagement acceptaient cette réintégration. Si l'une ou l'autre des parties refusait cette mesure, la réintégration n'aurait pas lieu, mais l'employé aurait droit à une indemnité calculée sur la base de l'âge et du nombre d'années de service, dont le montant serait au maximum égal à un an de salaire (Message du 10 février 2010, p. 23 s).

Ainsi, si l'autorité d'engagement et l'employée se mettent d'accord sur une réintégration, l'autorité d'engagement doit prendre une nouvelle décision d'engagement conformément à l'article 15 al. 1 LcPers ou un contrat de droit public est conclu conformément à l'article 15 al. 2 LcPers (ACDP A1 19 136 précité consid. 4.4 *in fine*).

4.1.2 A titre comparatif, les législations cantonales en matière de réintégration d'un collaborateur injustement licencié sont caractérisées par une grande diversité. Certains cantons ont opté pour le principe de la réintégration, l'indemnisation constituant une exception. D'autres ont choisi de laisser à l'employeur public le choix de la réintégration ou de l'indemnisation. D'autres encore ont opté pour l'indemnisation du collaborateur concerné (Héloïse Rosello, Les influences du droit privé du travail sur le droit de la fonction publique, Zurich 2016, p. 307, N. 629 ; François Bellanger / Céline Roy, Entwicklung des Rechts- und Regulierungsrahmens des öffentlichen Dienstes in der Schweiz, *in* Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, 2013, p. 472 ss).

A titre d'exemple, l'article 31 de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux du 4 décembre 1997 (LPAC - B 5 05) du canton de Genève prévoit que si la chambre administrative de la Cour de justice retient que la résiliation des rapports de service ne repose pas sur un motif fondé, elle ordonne à l'autorité compétente la réintégration (al. 2). Si la chambre administrative de la Cour de justice retient que la résiliation des rapports de service est contraire au droit, elle peut proposer à l'autorité compétente la réintégration (al. 3). En cas de décision négative de l'autorité compétente ou en cas de refus du recourant, la chambre administrative de la Cour de justice fixe une indemnité dont le montant ne peut être inférieur à 1 mois et supérieur à 24 mois du dernier traitement brut à l'exclusion de tout autre élément de rémunération ; concernant un employé, l'indemnité ne peut être supérieure à 6 mois (al. 4). Dans le canton de Vaud, lorsque la résiliation est abusive au sens de l'article 336 al. 2 let. a de la loi fédérale complétant le Code civil suisse du

30 mars 1911 (Livre cinquième : Droit des obligations [CO] ; RS 220), le collaborateur dispose du choix entre une réintégration à l'État à un poste équivalent ou le paiement d'une indemnité (art. 60 al. 4 de la loi sur le personnel de l'État de Vaud du 12 novembre 2001 [LPers-VD] ; RS/VD 172.31). Dans le canton de Fribourg, lorsque les motifs de licenciement se révèlent injustifiés, le collaborateur ou la collaboratrice est maintenue dans sa fonction. Toutefois, s'il y a eu cessation de fait des rapports de service et qu'une réintégration du collaborateur ou de la collaboratrice n'est plus possible, celui-ci ou celle-ci a droit à une indemnité dont le montant maximal est égal à dix-huit mois de traitement (art. 41 de la loi sur le personnel de l'État du 17 octobre 2001 [LPers] ; RS/FR 122.70.1).

Au niveau fédéral, l'article 34c de la loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers ; RS 172.220.1) stipule que l'employeur propose à l'employé de le réintégrer dans l'emploi qu'il occupait ou, si cela est impossible, lui propose un autre travail pouvant raisonnablement être exigé de lui (al. 1). Sur demande de l'employé, l'instance de recours lui accorde une indemnité correspondant en règle générale à six mois de salaire au moins et à un salaire annuel au plus en lieu et place de la réintégration visée à l'alinéa 1 (al. 2). La LPers actuelle limite la réintégration à des cas particuliers notamment en cas de licenciement d'un lanceur d'alerte ou de résiliation abusive au sens de l'article 336 CO.

4.1.3 La LcPers valaisanne, contrairement à la réglementation prévalant dans d'autres cantons ou dans la LPers selon laquelle, sous la réserve d'une impossibilité, objective ou subjective, de réintégration, la réintégration ne dépend pas de la bonne disposition de l'employeur, puisque ce dernier n'a pas de choix à cet égard, soumet la réintégration à l'accord tant de l'employé que de l'autorité d'engagement, chacun étant libre de la refuser.

Dans tous les cas, des constellations de fait peuvent exister, dans lesquelles une réintégration n'apparaît pas adéquate et ceci sans que doive être examiné, au préalable, si cette réintégration est possible ou non. L'employeur ne devrait pas avoir à réintégrer un employé dans toutes les circonstances, suivant l'ampleur des difficultés auxquelles il est confronté. Ainsi, les conditions-cadres juridiques ou les difficultés d'organisation peuvent rendre impossible une réintégration. En outre, des divergences personnelles entre un employé licencié à tort et son supérieur hiérarchique peuvent être d'une telle gravité que le rapport de confiance entre ces personnes est définitivement anéanti et qu'une réintégration n'est, dans les faits, plus possible (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3357/2014 du 16 décembre 2014 consid. 5.1.2 ; Héloïse Rosello, *op. cit.*, p. 316-317).

4.1.4 L'interdiction de l'abus de droit est un principe général de l'ordre juridique suisse (ATF 140 III 491 consid. 4.2.4 ; 137 V 394 consid. 7.1 ; 130 II 113 consid. 4.2), développé à l'origine sur la base des concepts propres au droit civil (art. 2 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 [CC ; RS 210] ; cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_190/2017 du 15 septembre 2017 consid. 3.3.1). Il y a notamment abus de droit lorsqu'une institution juridique est utilisée à l'encontre de son but pour réaliser des intérêts qu'elle n'est pas destinée à protéger (ATF 133 II 6 consid. 3.2). L'existence d'un éventuel abus de droit doit être appréciée dans chaque cas particulier et avec retenue, seul l'abus manifeste d'un droit pouvant et devant être sanctionné (ATF 144 II 49 consid. 2.2 ; 142 II 206 consid. 2.5 ; 131 III 265 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_1055/2015 du 16 juin 2016 consid. 2.2).

4.2 En l'espèce, la recourante argue que la réintégration étant la norme, elle n'avait pas le choix et qu'à partir du moment où elle avait formulé la proposition de réintégration à son ex-employé, cette question n'était plus de son ressort puisqu'elle était tenue de se conformer à la décision de ce dernier, dans le cas où il aurait accepté cette offre. Ainsi, le refus de réintégration ne pouvait qu'être imputé à l'ex-employé. La Cour de céans ne saurait suivre cette appréciation. En effet, comme rappelé *supra* au considérant 4.1.3, la LcPers donne la possibilité à l'employé ou à l'employeur de refuser la réintégration. De plus, il convient de ne pas oublier le contexte particulièrement tendu de la relation entre la recourante et son ex-employé. Dans ses prises de positions devant le Conseil d'Etat ainsi que dans le recours du 12 janvier 2021, la recourante laisse d'ailleurs clairement transparaître son opinion quant à ce dernier et au bien-fondé du licenciement, dont l'annulation est, de son propre aveu, « difficilement acceptable ». Elle maintient que son ancien employé a été irrespectueux à son égard et qu'il a commis une faute qui doit être qualifiée de très grave en se basant sur des décisions qui ont pourtant, depuis, été annulées par l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_324/2017 du 22 février 2018. Sur le vu de l'attitude de déni systématique de la recourante quant au résultat des décisions entrées en force dans cette affaire, il est patent que la proposition de réintégration puis la décision d'indemnisation à hauteur d'un mois de salaire seulement n'ont pas été faites de bonne foi, mais uniquement à contrecœur, contraintes par le résultat des précédentes procédures.

En outre, lorsque la proposition de réintégration a été formulée en août 2019, la recourante n'était toujours pas en règle avec le paiement du salaire de décembre 2015, ni n'avait rendu de décision susceptible de recours à ce sujet, malgré les nombreuses relances de son ancien employé. Ce n'est qu'après le dépôt d'une plainte pour déni de justice qu'elle

a enfin daigné verser ce montant à Y _____ le 13 septembre 2019, sans toutefois se prononcer sur la question des éventuels intérêts moratoires. Fort de ce constat, le Conseil d'Etat a admis la plainte pour déni de justice de l'employé le 18 décembre 2019 et a ordonné à la commune de X _____ de se prononcer sur cette prétention dans un délai de 30 jours dès l'entrée en force de la décision, injonction que la recourante ne semble pas avoir respectée. Son comportement à l'égard de l'ex-employé apparaît dès lors plutôt hostile ou, à tout le moins, peu propice à apaiser les tensions réciproques.

A cela s'ajoute que l'ex-président de la commune de X _____, E _____, était encore personnellement en litige avec l'employé, sur le plan pénal, et que sa condamnation pour violation du secret de fonction et diffamation à l'égard de ce dernier, à l'encontre de laquelle il avait fait recours jusqu'au Tribunal fédéral, a finalement été confirmée par arrêt 6B_447/2020 du 8 septembre 2020 seulement. Il est évident qu'une telle situation entretient l'animosité entre les parties, qui plus est lorsque l'affaire est régulièrement relatée dans la presse, et engendre des questions légitimes sur la réalité de la proposition de réintégrer l'équipe communale des travaux publics. Cela est d'autant plus vrai qu'au moment où l'offre de réintégration a été formulée par l'autorité d'engagement, E _____ était encore président de la commune de X _____. L'on peut également souligner que D _____, responsable du service des travaux publics au moment du licenciement, faisait lui aussi toujours partie des conseillers communaux, même s'il n'était plus responsable du même service. Au cours de la séance du 21 août 2019, l'un des conseillers communaux s'opposant à la réintégration a d'ailleurs souligné qu'une réintégration ne serait bonne ni pour la commune ni pour l'employé, sans que son point de vue n'emporte toutefois la majorité face à celui du président.

Contrairement à l'avis de la recourante, ces éléments ne sont pas des hypothèses ou des assertions non établies, mais bien des faits ressortant des diverses procédures l'ayant opposée à son ancien employé. Ils attestent des nombreux différends qui entravaient encore les relations entre l'autorité d'engagement et son ex-employé lorsque la réintégration a été proposée. Compte tenu de ce contexte conflictuel ainsi que de la persévérance de la recourante dans sa volonté de justifier la résiliation des rapports de travail et l'existence d'une faute grave de l'employé, il apparaît en réalité que la réintégration n'était pas possible en raison de divergences personnelles trop profondes ayant entraîné une rupture totale du lien de confiance entre l'employeur et son ancien employé. Ainsi, la proposition de la recourante de réintégrer l'employé a été faite à une fin purement tactique et procédurale. Il est en effet évident que n'importe quel employé, placé

dans la même situation, à savoir toujours en litige aussi bien sous l'angle privé que pénal avec son employeur, qui, de surcroît, a connu des ennuis de santé dûment établis par pièce (cf. certificat médical du 15 novembre 2016 et attestation médicale du 9 septembre 2020), en relation avec la résiliation litigieuse, ne pouvait que décemment refuser de souscrire à l'offre de la recourante. Une telle proposition, constitutive d'un abus de droit car formulée sans volonté aucune de la voir acceptée, ne doit dès lors pas être prise en compte, comme l'a retenu, à juste titre, le Conseil d'Etat en appliquant la limite maximale du montant de l'indemnité de 12 mois de salaire au cas. Partant, le grief est rejeté.

5. Dans un dernier grief, la recourante conteste la manière dont le Conseil d'Etat a fixé l'indemnité, estimant que la prise en compte des critères pertinents ne devrait pas conduire à allouer une indemnité conséquente à l'intéressé.

5.1.1 Conformément à l'article 66 al. 2 LcPers, 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.

Un licenciement abusif au sens de l'article 66 LcPers peut, par exemple en raison des circonstances du licenciement ou de la situation familiale et financière, toucher un employé plus durement qu'un collègue de travail ayant le même âge et la même ancienneté (ACDP A1 19 136 précité consid. 5.2). Ainsi, un calcul schématique de l'indemnité selon l'article 66 LcPers sur la base des seuls critères de l'âge et des années de service conduit en fin de compte, du moins si l'Etat refuse la réintégration, à une égalité de traitement inappropriée, contraire au sens et au but de la disposition. Par conséquent, l'énumération des critères de calcul de l'âge et du nombre d'années de service figurant à l'article 66 al. 2 LcPers doit être interprétée, à la lumière de l'article 8 al. 1 Cst, comme n'étant pas exhaustive (ACDP A1 19 136 précité consid. 5.2). Il convient donc de fixer l'indemnité au cas par cas.

5.1.2 Au niveau fédéral, l'article 34b al. 2 LPers dispose que l'instance de recours fixe l'indemnité visée à l'al. 1 let. a « en tenant compte des circonstances ». Conformément à la jurisprudence en lien avec cette disposition en cas de résiliation ordinaire en l'absence de motifs objectivement suffisants, cette indemnité doit être fixée en tenant compte des circonstances, notamment en fonction de la gravité de l'atteinte à la personnalité de l'employé, de l'intensité et de la durée des rapports de travail, du type de licenciement, du

comportement de l'employé envers ses devoirs de service, de la situation sociale et financière de la personne concernée ainsi que de son âge (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-5813/2016 du 12 avril 2018 consid. 9.1 ; v. aussi arrêt du Tribunal administratif fédéral A-5703/2018 du 24 mai 2019 consid. 6.2 confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_468/2019 du 28 février 2020 dans le cas d'un licenciement immédiat injustifié). Elle vise à offrir une compensation adéquate à l'employé licencié si le congé qui lui a été notifié est entaché d'un vice. D'une part, les conséquences d'un tel licenciement doivent avoir un effet suffisamment dissuasif ; d'autre part, l'employeur ne doit pas « faire une bonne affaire » en licenciant un employé sans motif juridiquement valable ou selon une procédure irrégulière (Rémy Wyler / Matthieu Brigue, La fin des rapports de travail dans la fonction publique, Principes généraux, LPers-CH, LPers-VD, Berne 2017, p. 95 ss).

5.1.3 Dans l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_723/2020 du 4 mai 2021, une indemnité pour licenciement contraire au droit d'un montant équivalant à 14 mois de salaire a été confirmée, dans le cas d'un employé âgé de 57 ans, compte tenu, d'une part, de son âge et de la durée de 15 ans des rapports de service au moment de son licenciement, de son parcours professionnel sans reproches, des modalités brusques de l'annonce de la suppression de son poste, du fait qu'il n'avait pas retrouvé d'emploi, des difficultés futures à en retrouver un, du refus de l'employeur de le réintégrer malgré sa disponibilité, et d'autre part du fait que la suppression de son poste était objectivement fondée pour des motifs organisationnels.

Dans un autre arrêt 8C_672/2015 du 19 mai 2016, le Tribunal fédéral a validé, dans le cas d'une employée dont la démission était entachée d'un vice du consentement et dont l'employeur n'avait pas satisfait à son obligation de continuer à l'employer, une indemnité pour résiliation abusive correspondant à 6 mois de salaire, quand bien même les rapports de travail avaient duré moins d'un an. Il a décidé d'allouer le même montant, dans un arrêt 8C_413/2014 du 17 août 2015, dans le cas d'un licenciement invalidé en raison de la violation d'une garantie de procédure, mais qui, sur le fond, n'avait pas été constaté comme étant injustifié. Ce montant venait, par ailleurs, s'ajouter aux trois mois de salaire alloués pour suppression de la fonction.

Par arrêt 8C_810/2014 du 1^{er} avril 2015, le Tribunal fédéral a approuvé une indemnité pour résiliation injustifiée équivalente à un salaire annuel, motif pris que la résiliation des rapports de travail n'était pas fondée sur des motifs objectivement suffisants, l'employeur n'ayant pas adopté un comportement suffisamment engagé dans la marche à suivre qui lui était imposée en cas de suppression de poste en raison d'une réorganisation, face à

un employé relativement âgé et spécialisé dans une technologie vouée à être supplantée.

Quant au Tribunal administratif fédéral, il a estimé qu'une indemnité de 10 mois de salaire se justifiait pleinement dans le cas d'une employée âgée de 40 ans au moment de la résiliation immédiate injustifiée de ses rapports de travail, qui avait travaillé un peu plus de 7 ans pour son employeur, dont les évaluations annuelles avaient toujours été satisfaisantes et dont l'état de santé pouvait influencer sa capacité à retrouver un emploi, son employeur ayant, ainsi, fait preuve de peu d'égard à son attention (arrêt A-5890/2020 du 24 novembre 2021).

5.2 *In casu*, il a été établi que la résiliation des rapports de travail du recourant est intervenue sans motifs objectivement valables. La résiliation du contrat de travail ne peut donc pas être considérée comme due à une faute de l'employé. Ce dernier avait 47 ans au moment de la résiliation de ses rapports de travail et a travaillé un peu plus de 9 ans pour son employeur, ce qui peut être considéré comme une durée moyenne. Il a, par ailleurs, retrouvé du travail dès le début de l'année 2016.

Parallèlement, l'atteinte à la personnalité subie par ce dernier n'est pas négligeable, dans la mesure où son licenciement injustifié ainsi que les procédures qui s'en sont suivies l'ont touché dans sa santé, provoquant nervosité, agacement et insomnie (cf. certificat médical du 15 novembre 2016). Son médecin-traitant a également attesté, le 9 septembre 2020, que « suite aux difficultés rencontrées depuis 2015 dans son activité professionnelle, [l'employé] présent[ait] un burn-out ». A ce propos, compte tenu de la durée relativement longue de la procédure, soit plus de 6 ans, et du fait que l'affaire ait été relayée à plusieurs reprises dans la presse, il n'apparaît pas dénué de sens que celle-ci ait eu un impact sur l'employé. Au cours des neuf années ayant précédé son licenciement, il a toujours travaillé à satisfaction de son employeur et n'a jamais fait l'objet d'avertissements ou de réprimandes. Dans le cadre de la procédure de résiliation, la recourante lui a reproché un comportement irrespectueux lors de la séance du 19 juin 2015. Il convient cependant de rappeler que ce fait n'a pas été établi dans la procédure administrative et que la force probante des procès-verbaux des séances d'audition des 19, 23 et 26 juin ainsi que des 3 et 6 juillet 2015 a été relativisée par arrêt du 23 août 2018 (A1 18 53). Cela étant, ce comportement ne saurait représenter plus qu'un acte isolé, « alors qu[e l'employé] se trouvait dans un climat tendu et qu'il était soupçonné de vol », et n'a pas été considéré comme étant constitutif d'un manquement grave (cf. ACDP A1 18 53 consid. 3.7).

Quant à la recourante, quand bien même elle utilisait déjà du "A _____" depuis 2006, elle persiste à tenter de justifier le licenciement en retenant une faute grave, voire même plusieurs manquements, à l'égard de l'ancien employé, tout en refusant d'admettre ses propres torts. Or, il ressort des considérants de l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_659/2018 du 18 juin 2019 que « le non-respect des règles en matière de protection de l'environnement n'est pas directement et exclusivement imputable à l'intimé, lequel n'a fait qu'exécuter les ordres dictés par son supérieur hiérarchique. En outre, en soutenant que l'utilisation d'herbicide sur le domaine public est permise sous certaines conditions, l'argumentation de la recourante tend plutôt à minimiser la gravité des faits à l'origine du licenciement. Dans tous les cas, dans la mesure où le supérieur hiérarchique de l'intimé a validé la manière d'épandre le produit en cause, on ne saurait imputer une faute grave à l'intimé, susceptible de justifier son licenciement, quand bien même les dosages n'ont pas [été] respectés ». A ce refus obstiné d'accepter les décisions judiciaires précédentes s'ajoutent les carences de l'autorité d'engagement quant au traitement de la question du salaire de décembre 2015 et la condamnation pénale de son ex-président pour violation du secret de fonction et diffamation à l'encontre de son employé. Dans ce contexte, la décision de la recourante de n'attribuer qu'un mois de salaire à titre d'indemnité apparaît également comme une provocation crasse de son ancien employé. Ainsi, force est d'admettre que la recourante a fait preuve d'une attitude désobligeante et chicanière à l'égard de son employé, en sus d'un comportement clairement constitutif d'un abus de droit en faisant une offre qu'elle savait pertinemment que ce dernier ne pouvait que refuser. Sa faute doit donc être qualifiée d'importante.

Compte tenu de l'ensemble des circonstances, la Cour de céans estime que le Conseil d'Etat a évalué la situation de manière appropriée en accordant une indemnité fondée sur l'article 66 al. 2 LcPers correspondant à 10 mois de salaire. Le recours ne critique, pour le reste, pas la fixation des intérêts, si bien qu'il n'y a pas lieu de revenir sur cette question. Partant, le grief est rejeté.

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

7.1 L'arrêt est rendu sans frais (art. 89 al. 3 LPJA). Les dépens sont refusés à la commune de X _____ (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*).

7.2 Y _____, qui obtient gain de cause et a pris une conclusion en ce sens, a droit à une indemnité de dépens (art. 91 al. 1 LPJA). Sur le vu du travail réalisé par Maître Yannis Sakkas devant la Cour de céans, qui a consisté principalement en la rédaction

des déterminations des 23 mars 2021 (29 pages), 8 avril 2021 (4 pages) et 26 avril 2021 (1 page), ses dépens sont fixés (TVA et débours compris) à 1800 fr. (cf. art. 4 al. 3, 27, 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).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Il n'est pas perçu de frais.
3. L'Administration communale de X _____ paiera 1800 fr. de dépens à Y _____.
4. Les dépens sont refusés à l'Administration communale de X _____.
5. Le présent arrêt est communiqué à Maître Jacques Philippoz, pour l'Administration communale de X _____, à Maître Yannis Sakkas, pour Y _____, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 3 février 2022