

A1 25 29

ARRET DU 21 OCTOBRE 2025

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

Composition : Christophe Joris, président ; Dr Thierry Schnyder et Matthieu Sartoretti, juges ; Raquel Rio, greffière ;

en la cause

X _____, recourant, représenté par Maître Guillaume Grand, avocat à Sion,

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, autorité attaquée, et **COMMUNE DE Y** _____,
autre autorité, représentée par Maître Léo Farquet, avocat à Martigny.

(fonction publique)

recours de droit administratif contre la décision du 15 janvier 2025

Faits

A. Par décision du 21 juillet 1997, le Conseil municipal de Y _____ (ci-après : le Conseil municipal) a nommé X _____ secrétaire-caissier à partir du 1^{er} octobre 1997.

Par décision du 25 février 2021, l'assemblée bourgeoisiale de Y _____ a désigné A _____ et B _____ respectivement président et membre-caissier de la commission bourgeoisiale.

Le 27 septembre 2021, lors de la séance du Conseil municipal, A _____ a demandé que la commission bourgeoisiale reprenne la gestion des alpages bourgeoisiaux. Cette proposition a été acceptée.

Le 29 mars 2022, A _____ et B _____ ont ouvert le compte bancaire n° xx-xx-xx auprès de la Banque cantonale du Valais (ci-après : BCV) au nom de l'« C _____ ».

Le 23 décembre 2022, la bourgeoisie de Y _____, alors représentée par son président D _____ et sa vice-présidente E _____, a requis la BCV d'annuler avec effet immédiat les signatures de A _____ et B _____ concernant le compte bancaire précité.

Le 26 janvier 2023 s'est tenu l'entretien d'appréciation de X _____ pour l'année 2022. Cette séance a révélé que ce dernier s'impliquait pleinement dans l'exercice de ses fonctions, mais qu'il devait s'améliorer dans la gestion des priorités et des délais.

Le 8 février 2023, F _____, collaboratrice *middle office* au sein de la BCV, a demandé à E _____ que le courrier du 23 décembre 2022 soit contresigné par X _____. Le lendemain, par retour de courriel, E _____ a transmis à F _____ ledit document. Cette réponse, également adressée en copie à X _____, était formulée comme suit : « *Bonjour F _____, vous trouverez, en annexe, le courrier avec la signature du secrétaire communal (...)* ».

Le 18 septembre 2023, E _____ a demandé à X _____ qu'il confirme avoir signé le courrier du 23 décembre 2022.

Le 26 septembre 2023, X _____ a répondu à E _____ qu'« *après examen et comme déjà signalé, il n'avait pas signé ce document* ».

Le 28 septembre 2023, A _____ a contesté auprès de la BCV la suppression de sa signature. Il a relevé que la bourgeoisie de Y _____ n'était pas autorisée à requérir une modification des signatures du compte bancaire n° xx-xx-xx faute d'en être la titulaire. Il a également précisé que la requête du 23 décembre 2022 n'était pas valable car elle n'était pas signée par X _____. Le même jour, A _____ a déposé auprès du Ministère public valaisan une dénonciation pénale contre inconnu pour faux dans les titres (art. 251 CP).

Le 29 septembre 2023, à l'occasion de la séance du Conseil municipal, X _____ a affirmé que E _____ lui avait demandé de signer au bas d'une feuille blanche. Il a précisé n'avoir pas prêté attention au contenu du courriel du 9 février 2023 car il avait seulement été mis en copie du message.

Le 16 octobre 2023, lors de la séance du Conseil municipal, X _____ a indiqué que sa signature avait été utilisée à son insu. Réuni après le départ de X _____, le Conseil municipal a décidé de commander une expertise graphologique auprès de l'Institut de police scientifique et de criminologie de l'Université de Lausanne (ci-après : IPSC UNIL). Il a relevé que le comportement de X _____ avait entraîné une rupture du lien de confiance, que signer un document en blanc était « *gravissime* » et constituait un motif de renvoi, tout comme le fait de ne pas prendre connaissance de ses courriels. En attendant les conclusions du rapport d'expertise, le Conseil municipal a décidé d'adresser à X _____ un avertissement.

Le 27 octobre 2023, X _____ a derechef expliqué au Conseil municipal qu'il avait signé une feuille blanche à la demande « *expresse et insistante* » de E _____. Il a relevé qu'il y avait lieu de « *s'interroger sur les agissements beaucoup plus graves* » de la personne qui avait utilisé sa signature. Il a également indiqué qu'il examinait attentivement ses courriels, mais qu'il ne manifestait pas le même degré d'attention aux courriels qui lui étaient adressés en copie.

Le 30 octobre 2023, le rapport d'expertise établi par le Dr G _____ de l'IPSC UNIL a conclu, selon une probabilité de 99.9 %, à l'authenticité de la signature de X _____ sur le courrier du 23 décembre 2022. De même, il a constaté que cette signature avait été apposée sur une feuille imprimée.

Le 13 novembre 2023, les conclusions de ce rapport ont été présentées au Conseil municipal. A cette occasion, X _____ a maintenu sa version des faits, à savoir qu'il avait signé une feuille blanche. Réuni en l'absence de X _____, le Conseil municipal a décidé de le licencier avec un préavis de trois mois.

B. Le 22 novembre 2023, D _____ a remis en mains propres à X _____ la lettre de licenciement et un certificat de travail intermédiaire.

C. Le 22 décembre 2023, X _____ a contesté son licenciement auprès du Conseil d'Etat en concluant principalement à son annulation et à sa réintégration. Au fond, il a relevé qu'il avait toujours donné entière satisfaction à son employeur, ce qui ressortait de son certificat de travail du 22 novembre 2023, et qu'il n'avait commis aucune faute. Il a précisé que même s'il fallait lui imputer une faute, cette dernière était mineure et ne justifiait pas le licenciement prononcé. Enfin, il a considéré que la décision du Conseil municipal était disproportionnée.

D. Le 15 janvier 2025, le Conseil d'Etat a rejeté le recours. Il a souligné que le comportement de X _____, qui avait tout d'abord nié avoir signé le courrier du 23 décembre 2022 avant de prétendre qu'on l'avait obligé à signer une feuille blanche, était propre à entraîner une rupture du lien de confiance avec son employeur. Au vu de la gravité des faits, le Conseil d'Etat a considéré que le licenciement de X _____ apparaissait fondé.

E. Le 20 février 2025, X _____ a recouru céans en formulant les conclusions suivantes :

« Principalement

1. Le recours déclaré recevable est admis.
2. En conséquence, la décision du Conseil d'Etat du 15 janvier 2025 est annulée.
3. Il est constaté l'illégalité de la décision de la commune de Y _____ du 22 novembre 2023, du fait de l'absence de juste motif au sens de l'art. 14 du règlement sur le personnel de la commune de Y _____.
4. La commune de Y _____ versera à M. X _____ une indemnité arrêtee à six mois de salaire (art. 14 al. 3 *cum* art. 337c CO).
5. Tous les frais de procédure et de justice sont mis à la charge exclusive de la commune de Y _____ qui succombe, subsidiairement de l'Etat du Valais.
6. La commune de Y _____, subsidiairement l'Etat du Valais, versera, en outre, une juste équitable indemnité pour les dépens de M. X _____.

Subsidiairement

1. Le recours déclaré recevable est admis.
2. La décision du Conseil d'Etat du 15 janvier 2025 est annulée.

3. Il est constaté l'illégalité de la décision de la commune de Y _____ du 22 novembre 2023, du fait de l'absence de juste motif au sens de l'art. 14 du règlement sur le personnel de la commune de Y _____.
4. Le dossier est renvoyé au Conseil d'Etat pour une décision dans le sens des considérants.
5. Tous les frais de procédure et de justice sont mis à la charge exclusive de la commune de Y _____ qui succombe, subsidiairement de l'Etat du Valais.
6. La commune de Y _____ versera, en outre, une juste équitable indemnité pour les dépens de M. X _____ ».

A l'appui de ses conclusions, X _____ s'est tout d'abord plaint d'une appréciation arbitraire des faits. En effet, il a reproché au Conseil d'Etat de ne pas avoir retenu certains éléments plaidant en sa faveur (absence d'avertissement, certificat de travail honorable, etc.). Il a ensuite critiqué l'analyse de l'autorité précédente au sujet de la notion de justes motifs contenue à l'art. 14.1 du règlement communal du personnel du 23 juin 1997 (ci-après : le règlement du personnel), qui reposait sur des jurisprudences de droit public. Selon lui, cette notion devait cependant s'examiner à l'aune de l'art. 337 CO, auquel l'art. 14.3 du règlement du personnel renvoyait. Il en a déduit que la décision litigieuse, prononcée avec effet immédiat, ne reposait sur aucun juste motif au sens de cette disposition civile. Enfin, il a invoqué une violation du principe de la proportionnalité car, de son point de vue, le Conseil municipal aurait dû sanctionner son comportement par une réprimande écrite au sens de l'art. 50.1 du règlement du personnel. A titre de moyen de preuve, il a requis l'édition par le Conseil d'Etat du dossier complet de la cause.

Le 25 mars 2025, la commune de Y _____ (ci-après : la commune) a proposé le rejet du recours. En substance, elle a relevé que la résiliation était intervenue dans le respect du délai de congé, et non avec effet immédiat, et qu'elle était justifiée par le comportement de X _____, lequel avait entraîné une rupture du lien de confiance.

Le 26 mars 2025, le Conseil d'Etat a transmis le dossier de la cause et a proposé de rejeter le recours en renvoyant à sa décision.

Considérant en droit

1.

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,

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).

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 n° 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.

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 1^{er} février 2024 consid. 3.1).

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).

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 n° 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

attaquable céans (art. 72 LPJA). Aussi, la conclusion n° 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).

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).

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.

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.

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

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).

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

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.

3.3 Partant, mal fondé, le grief est rejeté.

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.

4.1

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 1^{er} 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).

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).

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).

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, 3^e éd. 2021, n^{os} 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

(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

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.

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.

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.

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

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).

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 1^{er} 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 n° 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.

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.

6.

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

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).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de X _____.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Guillaume Grand, avocat à Sion, pour X _____, à Maître Léo Farquet, avocat à Martigny, pour la commune de Y _____, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 21 octobre 2025