

A1 24 103

A2 24 12

ARRÊT DU 14 OCTOBRE 2024

Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public

Composition : Jean-Bernard Fournier, vice-président ; Dr Thierry Schnyder et Frédéric Fellay, juges

en la cause

X _____, recourant, représenté par Maître Stéphane Riand, avocat, Sion

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, **CONSEIL COMMUNAL DE Y _____**, autre autorité, représentée par Maître Philippe Loretan, avocat, Sion

(rejet d'un recours administratif pour déni de justice)

recours de droit administratif contre la décision du 24 avril 2024

Faits

A. Le 5 janvier 2024, X _____ écrivit au Président de la commune de Y _____, collectivité dont il était un ex-employé encore en litige avec elle, une requête le priant de lui communiquer jusqu'au 19 janvier 2024 « toutes les décisions que le Conseil communal a(vait) prises à son sujet depuis le début de la législature », ainsi que « la liste des présences concernant ces décisions » (p. 5).

Le 25 janvier 2024, l'avocat de la commune de Y _____ répondit que sa mandante ne donnerait pas suite à la requête du 5 janvier 2024, parce que toutes les décisions qui devaient être notifiées à X _____ lui avaient déjà été communiquées via son propre avocat, dès la constitution de son mandat. Ces décisions n'étaient d'ailleurs pas des documents dont X _____ pouvait exiger la communication en arguant de la LIPDA ou de la LCo.

B. Le 29 janvier 2024, X _____ saisit le Conseil d'Etat d'un « recours pour déni de justice à l'encontre des conseillers communaux » de Y _____ (p. 1). Détaillées sous ch. 7 (p. 9 et 10), ses conclusions tendaient à un prononcé juridictionnel astreignant, sous commination d'une poursuite pénale fondée sur l'art. 292 CP (insoumission à une décision de l'autorité, « la commune de Y _____ à donner suite sans délai à la requête du 5 janvier 2024 » (ch. 7.3) et obligeant « (le) Conseil communal (à lui) communiquer la liste des présences concernant les décisions prises au sujet de (X _____) durant la législature » (ch. 7.4). Il demandait aussi une assistance judiciaire avec désignation de son avocat comme conseil juridique commis d'office (ch. 7.2), alternativement à l'allocation de dépens (ch. 7.5). Le ch. 4 de ce mémoire (p. 6) s'intitulait « mesures immédiates d'instruction ». Ses ch. 6.1 à 6.3 (p. 9), rappelaient au Conseil d'Etat une requête de X _____ aux fins de faire interdire à l'avocat de la commune de postuler pour celle-ci. Le ch. 6.4 mentionnait la nécessité d'une prompt décision quant aux « rémunérations pour le passé » dues au recourant par son ex-employeur.

Le 26 février 2024, X _____ précisa que son « recours (était) dirigé contre la commune de Y _____ représentée par les conseillers communaux » et que les ch. 4 et 6.4 susvisés de son mémoire du 29 janvier 2024 pouvaient « être considéré(s) comme supprimé(s) ».

Le 24 avril 2024, le Conseil d'Etat rejeta le recours du 26 février 2024 (recte 29 janvier 2024/26 février 2024) parce qu'il s'en prenait aux conseillers communaux, alors que la commune avait seule « qualité pour défendre ». Il retint, sous cons. 2, que la jurisprudence distinguait la désignation inexacte d'une partie et le défaut de qualité pour agir ou défendre. Dans la seconde de ces hypothèses, l'action en justice n'était pas intentée par un demandeur titulaire du droit contesté, ou n'était pas dirigée contre l'obligé de ce droit. Ces irrégularités n'étaient pas susceptible(s) de rectification, mais entraîn(aient) le rejet de la demande » (cons. 2 citant ATF 142 III 782 cons. 3.2.2), soit ici du recours administratif du 29 janvier 2024/26 février 2024 de X _____.

Le Conseil d'Etat mit, en outre, 108 fr. de frais à la charge de X _____ et lui refusa l'assistance judiciaire, ses conclusions étant vouées à l'échec.

C. Le 5 mai 2024, X _____ conclut céans à la réforme du prononcé du Conseil d'Etat du 24 avril 2024 par un arrêt formulant, à l'endroit de la commune de Y _____ et de ses conseillers communaux, les injonctions évoquées dans son recours administratif du 29 janvier 2024/26 février 2024 et lui allouant des dépens ou, à défaut, une assistance judiciaire avec désignation de son avocat comme conseil juridique commis d'office (p. 19 de ce mémoire). Aux p. 13 à 15, le recourant reprochait au Conseil d'Etat un formalisme excessif, parce que le prononcé attaqué le déboutait pour un motif qui se heurtait au texte clair la première page de son recours administratif du 29 janvier 2024 où des caractères gras étaient utilisés pour désigner tant le prénom et le patronyme de X _____ que « (les) conseillers communaux de **la commune de Y _____** ». Or, ces caractères servaient usuellement à spécifier les parties à la procédure. La lettre rectificative du 26 février 2024 du recourant avait été écrite par son mandataire après qu'un représentant de l'autorité d'instruction de la cause eut dit au téléphone à son client que le mémoire du 29 janvier 2024 ne faisait pas assez nettement ressortir qu'il visait, comme partie adverse, la commune de Y _____ et non les membres de son conseil communal.

Le 4 juin 2024, la commune de Y _____ proposa le rejet du recours et sollicita des dépens, en se ralliant à l'avis du Conseil d'Etat sur « l'absence de la qualité pour défendre ».

Le 5 juin 2024, le Conseil d'Etat souligna que la conversation téléphonique dont parlait X _____ avait eu lieu le 2 février 2024. N'ayant pu atteindre l'avocat du recourant « pour attirer son attention sur l'informalité relative à la désignation inexacte des parties et l'inviter à retirer son écriture et la redéposer à l'égard, cette fois, de la commune », le représentant de l'autorité d'instruction avait appelé X _____, qui devait désormais assumer les

conséquences de l'omission de son mandataire de remédier à cette informalité. Le Conseil d'Etat alléguait, d'autre part, que X _____ avait « finalement redéposé le recours le 5 mai 2024, cette fois contre la commune et non plus ses conseillers communaux », ce qui paraissait le priver d'un intérêt digne de protection à un arrêt sur le fond. Partant, ses conclusions étaient à déclarer irrecevables, subsidiairement à rejeter.

Les 7 et 10 juin 2024, le recourant fit verser au dossier des déterminations qui ne suscitèrent pas d'observations des autorités intimées. Il contesta l'irrecevabilité évoquée par le Conseil d'Etat en arguant avoir de toute façon un « intérêt juridique » à recourir céans sur le sort des frais et dépens du recours administratif rejeté le 24 avril 2024 ; il ajouta que le nouveau recours déposé le 5 mai 2024 l'avait été pour gagner du temps (dernier § de la p. 2 du mémoire du 7 juin 2024 et début de la p. 3).

Considérant en droit

1. Aux termes des art. 80 al. 1 lit. a et 44 al. 1 lit. a LPJA, a qualité pour recourir quiconque est atteint par une décision et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Vu les art. 89 al. 1 lit. a et 111 al. 1 LTF, cette exigence est à comprendre comme impliquant que l'intérêt du recourant doit exister au moment du dépôt du recours, faute de quoi ses conclusions sont irrecevables. Il doit, en outre, subsister à la date de l'arrêt ; si tel n'est pas le cas, le recours devient sans objet (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 2C_13/2024 du 18 juin 2024 cons. 1.2 et les citations).

2. L'irrecevabilité proposée par le Conseil d'Etat table sur le fait que, le 5 mai 2024, X _____ a simultanément recouru céans contre le prononcé du 24 avril 2024 de cette autorité qui rejetait son recours administratif du 29 janvier 2024/26 février 2024, tout en « redéposant » le recours ainsi rejeté, après avoir changé la désignation des parties en la conformant aux souhaits de l'autorité d'instruction.

Or, quand il examinera le recours administratif du 5 mai 2024, le Conseil d'Etat n'aura plus à s'interroger sur la validité de la désignation des parties qui figurait dans le recours administratif du 29 janvier 2024/26 février 2024. Son prononcé sur le recours du 5 mai 2024 ne changera donc de toute façon rien à celui du 24 avril 2024 qui déboutait X _____ uniquement en raison de la manière dont son recours 29 janvier 2024/26 février 2024 identifiait les parties à l'instance.

3. L'arrêt à rendre sur le recours de droit administratif du 5 mai 2024 doit se borner à contrôler la légalité de prononcé juridictionnel du 24 avril 2024 (cf. art. 78 al. 1 lit. a LPJA) qui ne traite en aucune manière de l'existence, de l'inexistence ou de l'étendue des droits que X _____ fait valoir contre la commune de Y _____ dans le recours administratif qu'il a parallèlement formé devant le Conseil d'Etat.

Celui-ci oublie la différence entre les objets des deux procès quand il soutient que X _____ n'a pas d'intérêt actuel à faire juger s'il a été correctement débouté le 24 avril 2024. Cette question ne pouvant être abordée lors de l'examen de son recours administratif du 5 mai 2024, elle ne pourra l'être que si son recours de droit administratif de ce jour-là est jugé sur le fond, de sorte que les critères des art. 80 al. 1 lit. a et 44 al. 1 lit. a LPJA se vérifient en l'espèce.

Il en va de même de ceux des art. 80 al. 1 lit. b-c, 46 et 48 LPJA, sous réserve de ce qu'on verra au cons. 6.

4. Le prononcé entrepris s'appuie sur l'ATF 142 III 782. Ce précédent traite de questions de procédure civile telles que la désignation des parties dans la requête de conciliation et dans l'autorisation de procéder, puis dans l'acte introductif d'instance (cons. 3.1.1 et 3.1.2), la qualité pour agir ou pour défendre (cons. 3.1.3), la distinction entre ces concepts et celui de désignation inexacte d'une partie (cons. 3.2), en les envisageant exclusivement à l'aune du CPC qui régit les affaires énumérées à son art. 1 où ne figurent pas les affaires administratives dans l'acception des art. 1 al. 1 et 4 LPJA.

5. L'art. 6 LPJA énonce qu'ont qualité de parties (a) les personnes physiques ou morales dont les droits ou les obligations sont ou pourraient être atteints par la décision à prendre ; (b) une autorité, une personne ou une organisation qui, selon la loi, dispose d'un droit de recours contre cette décision. L'art. 19 LPJA attribue aux parties le droit d'être entendues par l'autorité compétente oralement ou par écrit avant que soit prise une décision. Les art. 80 al. 1 lit. d et 56 LPJA prescrivent aux juridictions de recours administratif et de droit administratif d'appliquer ce texte qui a pour corollaire que toute autorité doit rechercher d'office quelles sont les parties qu'elle doit entendre avant de décider (cf. p. ex. B. Bovay, Procédure administrative, 2^{ème} éd. 2015, p. 177 ss).

Partant, si dans ces procédures, les recourants fournissent des indications inexactes ou insuffisamment précises sur les parties adverses contre lesquelles ils dirigent leurs conclusions, la juridiction de recours doit corriger, le cas échéant, elle-même ces anomalies, sans subordonner leur redressement à des conditions aussi strictes que celles synthétisées au cons. 3.2.1 de l'ATF 142 III 782, ni rejeter d'emblée des

conclusions, en s'inspirant de motifs du genre de ceux de son cons. 3.2.2 (cf. p. ex. pour la pratique fédérale p. ex. arrêts du Tribunal fédéral 2C_470/2020 du 22 décembre 2021 cons. 1.2 ; 2D_64/2019 du 17 juin 2020 cons. 1.3.2 ; 2C_591/2016 du 14 novembre 2016 cons. 3.3 ; pour la pratique cantonale ACDP A1 23 143 du 1^{er} juin 2024 cons. 1.2).

Le Tribunal n'étant pas lié par la motivation des conclusions du recourant, ni a fortiori par les arguments de l'autorité attaquée et de l'autorité intimée (art. 79 al. 2 LPJA), il relève, nonobstant le silence gardé sur cette question par X _____ et la commune de Y _____, l'inconsistance, au vu de ce qu'on vient de lire, des raisons avancées par le Conseil d'Etat pour rejeter le recours administratif du 29 janvier 2024/26 février 2024 du prénommé.

6. Ce rejet équivaut, en réalité, à un refus du Conseil d'Etat de statuer sur le droit du recourant à l'obtention des documents qu'il réclame à son ex-employeur. Le prononcé attaqué est donc assimilable à une décision d'irrecevabilité.

Le recours ouvert aux administrés dont de telles décisions restreignent les administrés les droits de partie ne peut comporter de conclusions autres qu'en annulation de l'irrecevabilité contestée avec renvoi de l'affaire à l'autorité attaquée pour qu'elle décide sur le fond (cf. 80 al. 1 lit. e et art. 60 al. 1 LPJA ; p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_547/2023 du 21 mars 2024 cons. 1 ; ACDP A1 24 59 du 24 septembre 2024 cons. 2.2.1).

C'est ce que perd de vue X _____ quand il voudrait que le Tribunal enjoigne au Conseil communal de Y _____ de lui communiquer des décisions et des listes de présences.

7. En tant qu'il est recevable, son recours est admis pour les motifs des cons. 5 et 6 ; partant, le prononcé du 24 avril 2024 du Conseil d'Etat est annulé, y compris la condamnation de X _____ à 108 fr. de frais (art. 80 al. 1 lit. e et 60 al. 1 LPJA).

Le renvoi qui est le corollaire habituel d'une annulation de ce genre (cons. 6) est ici superflu. Son but est, en effet, de garantir qu'une affaire aboutisse à une décision sur le fond, soit à un résultat qui, si X _____ est en droit de l'obtenir, lui sera procuré par son recours administratif du 5 mai 2024 doublant le recours de droit administratif présentement agréé.

8. Il n'y a pas de frais de justice (art. 89 al. 4 LPJA).

La commune de Bagnes n'a pas droit à des dépens ; elle devra, en verser au recourant (art. 91 al. 1 LPJA), ce qui rend sans objet les demandes d'assistance judiciaire de ce dernier (art. 8 al. 2 LAJ). Attendu que la cause n'est pas renvoyée au Conseil d'Etat (cons. 7), les dépens couvrent également la procédure qui s'est déroulée devant lui. Ils sont fixés à 2500 fr., en fonction du tarif de l'art. 37 al. 2 LTar et des paramètres de son art. 27 al. 1 (nature, importance, difficultés de l'affaire, travail et du temps nécessaires à une défense adéquate du client).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est admis en tant qu'il est recevable ; le prononcé du Conseil d'Etat du 24 avril 2024 est annulé dans le sens des cons. 5 à 7.
2. Il n'y a pas de frais de justice.
3. La commune de Y _____ paiera, pour les deux instances de recours, 2500 fr. de dépens à X _____ dont les demandes d'assistance judiciaire sont classées.
4. Les dépens sont refusés à la commune de Y _____.
5. Le présent arrêt est communiqué à Maître Stéphane Riand, avocat à Sion, pour X _____, à Maître Philippe Loretan, avocat à Sion, pour le Conseil communal de Y _____, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 14 octobre 2024.