

A1 25 12

ARRÊT DU 25 MARS 2025
Tribunal cantonal du Valais
Cour de droit public

Composition : Christophe Joris président ; Jean-Bernard Fournier et Dr Thierry Schnyder, juges

dans les causes

X _____, recourant,

contre

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, l'affaire qui oppose le recourant au **CONSEIL COMMUNAL DE Y _____**, autre autorité

(incompatibilités)

recours de droit administratif contre la décision du 18 décembre 2024

Faits

A. La commune de Y _____ est membre d'enevi, dénomination qu'a prise, sur décision du 27 octobre 2022 de son assemblée générale approuvée le 21 décembre 2022 en Conseil d'Etat, l'Association pour le traitement des ordures du Valais central.

Salarié de cette personne morale de droit public (cf. art. 116 ss LCo), X _____ a été élu, le 13 octobre 2024 et pour la période 2025 à 2028, conseiller communal de Y _____.

Le 23 octobre 2024, le Conseil communal en place décida que l'élection de X _____ entraînait l'application de l'art. 18 al. 1 lit. d de la loi du 11 février 1998 sur les incompatibilités (LI ; RS/VS 160.5) excluant que les employés des associations de communes dont la commune municipale est membre fassent partie de son exécutif.

B. Le 18 décembre 2024, le Conseil d'Etat rejeta le recours du 12 novembre 2024 de X _____ contre cette décision et retira préventivement l'effet suspensif d'un éventuel recours de droit administratif contre la sienne.

Il retint qu'une nouvelle du 17 novembre 2022, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2023, avait ajouté à l'art. 18 al. 1 lit. c LI portant que ne pouvaient être membres du conseil municipal les fonctionnaires et employés de la commune municipale une lit. d étendant cette incompatibilité au « personnel des personnes morales constituées par la commune municipale ou dans lesquelles celle-ci possède une participation majoritaire (50% et plus) ainsi que des associations de communes dont la commune municipale est membre ». Le Message du 18 mai 2022 à l'appui du projet de nouvelle justifiait cette extension en soulignant que le personnel d'une association de communes avait un statut analogue à celui des employés des communes membres d'une telle association, opinion que le législateur avait fait sienne, il n'y avait pas lieu de s'écarter du sens littéral de l'art. 18 al. 1 lit. d LI.

X _____ objectait en vain que l'art. 1 des statuts d'enevi la qualifiait d'association « au sens de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) du 7 octobre 1983 », expression qui tenait au fait qu'enevi assumait une tâche d'intérêt public réglementée notamment par cette loi, mais aussi par l'art. 116 LCo habilitant les communes à s'associer pour accomplir en commun des activités de ce genre. Le recourant ne pouvait non plus pas être suivi quand il arguait de la modicité de la participation de la commune de Y _____ dans enevi qui regroupe 19 communes,

ce critère étant étranger au texte légal. X _____ devait ainsi, dans les 6 jours dès l'entrée en force du prononcé du Conseil d'Etat, opter entre son poste chez enevi et son siège de conseiller communal (art. 3 al. 1 LI), faute de quoi le président de Y _____ devrait opérer ce choix en procédant au tirage au sort prévu aux art. 3 al. 2 et 4 al. 1 lit. a LI.

C. Le 16 janvier 2025, X _____ conclut céans à l'annulation du prononcé juridictionnel du 18 décembre 2024 et demanda le rétablissement de l'effet suspensif de son recours.

Les 27 janvier et 10 février 2025, le Conseil communal renonça à répondre à la requête et au recours.

Le 28 janvier 2025, le Conseil d'Etat proposa de débouter X _____ dont la requête de restitution d'effet suspensif fut rejetée le 3 février 2025.

Le recourant, qui n'a pas usé de son droit de présenter d'ultimes remarques, a aussi conclu à l'allocation de dépens.

Considérant en droit

1. Le recours est recevable, sauf ce qu'on verra au cons. 5 (art. 72, 78 lit. a, 80 al. 1 lit. a-c, 44 al. 1 lit. a, 46 et 48 LPJA).

2. Les lit. c et d art. 17 à 19 LI instituent trois incompatibilités visant des salariés et qui les empêchent d'être élus conseillers généraux (art. 17), conseillers communaux (art. 18) ou conseillers bourgeoisiaux (art. 19).

Irrelevantes ici, les lit. c règlent la première de ces incompatibilités ; ils concernent les fonctionnaires et employés communaux ou bourgeoisiaux.

3a. Les lit. d ont d'abord trait aux employés d'une personne morale fondée par la commune ou la bourgeoisie, ou dominée à raison d'au moins 50% par l'une de ces collectivités. L'incompatibilité s'explique alors par le lien de subordination qui existe entre les salariés de cette personne morale et le pouvoir exécutif de la commune ou de la bourgeoisie, parce qu'un tel lien fait que le salarié « ne présente objectivement pas

l'indépendance requise par rapport aux autres membres du conseil municipal » ou bourgeoisial (arrêt du Tribunal fédéral 1P.763/2005 du 8 mai 2006 cons. 3.5 cité à la page 3 du Message susmentionné du 18 mai 2022).

b. Ces lit. d se rapportent ensuite au personnel d'une association de communes dont la commune est membre. Dans ce cas, l'incompatibilité tient non seulement au fait que ce personnel a, comme le relève la décision attaquée, une position comparable à celui des communes (municipales ou bourgeoisiales) formant ces associations, mais aussi à l'importance qu'une pareille association a pour les collectivités qui en sont membres ; c'est en raison de ce facteur que le projet de la nouvelle du 17 novembre 2022 a laissé de côté le critère de la participation de la commune dans l'association (Message précité p. 3). Il s'ensuit que le législateur a, en édictant les lit. d des art. 17 à 19 LI, voulu éviter qu'en devenant membres des autorités communales ou bourgeoisiales, les salariés de ces associations influencent indument les communes ou les bourgeoisies qui composent leurs employeurs.

Contrairement à ce qu'allègue le recourant, l'art. 18 lit. d LI est clair et n'a pas à être appliqué autrement qu'à la lettre.

4. X _____ se plaint d'une inégalité de traitement (art. 8 Cst féd.) et d'une atteinte disproportionnée (art. 5 al. 2 Cst féd.) à son droit d'éligibilité à la fonction de conseiller communal parce que l'art. 18 al. 1 lit. d LI ne fait pas dépendre l'incompatibilité qu'il prévoit de l'ampleur de la participation de la commune à l'association de communes, alors qu'il utilise un critère de ce genre pour exclure que l'employé d'une personne morale appartenant à raison de 50% à une commune soit membre de l'exécutif de cette dernière.

Ce grief revient à soutenir que le droit cantonal n'est pas conforme au droit fédéral, question que le Tribunal peut examiner dans le cadre du contrôle de la légalité défini à l'art. 78 lit. a LPJA (cf. p. ex. ACDP A1 23 163 du 6 janvier 2025 cons. 5.2 et les citations).

5. Le taux de 50% que fixe la lit. d des art. 17 à 19 LI sert à déterminer à partir de quel seuil de participation au capital (ou à d'autres éléments caractéristiques) d'une personne morale une commune et une bourgeoisie est l'employeur de fait des salariés de cette autre entité, avec cette conséquence que ces tiers ont un statut assimilable à celui d'employés de cette commune ou bourgeoisie et n'ont plus, vis-à-vis des autres conseillers généraux, communaux ou bourgeoisiaux, l'indépendance nécessaire à un exercice correct des fonctions de ces autorités collégiales (cf. cons. 3a).

Quand un employé d'une association de communes est élu conseiller général, communal ou bourgeoisial d'une collectivité membre de la personne morale de droit public dont il est le salarié, la question de son indépendance se pose non seulement à l'égard de ses collègues du conseil, mais aussi à l'égard de son employeur. Elle revient à se demander si l'élu sauvegardera suffisamment les intérêts de la commune et de la bourgeoisie en cause lorsqu'ils divergent de ceux de l'association de communes dont il s'agit. La différence de ces deux situations est assez marquée pour justifier, sous l'angle de l'art. 8 Cst fédérale, un traitement dissemblable, de sorte que le moyen tiré de l'art. 8 Cst féd. est inconsistant (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 2C_283/2024 du 15 janvier 2025 cons. 5.1).

6. X _____ n'a pas essayé d'expliquer en quoi l'incompatibilité critiquée léserait de façon excessive ses intérêts légitimes, ce qui conduit au rejet de son grief de violation de l'art. 5 al. 2 Cst féd. en tant qu'il est recevable et sans plus ample examen (art. 80 al. 1 lit. b et 48 LPJA).

7. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable (art. 80 al. 1 lit. e et 60 al. 1 LPJA). L'administration de preuves autres que celles figurant au dossier est superflue (art. 80 al. 1 lit. d, 56, 17 ss LPJA).

8. Les dépens sont refusés au recourant ; il paiera un émolument de justice de 1000 fr., fixé débours inclus, en application des paramètres usuels de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, etc. (art. 88 al. 2, 89 al. 1, 91 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1, 25 LTar).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours est rejeté en tant qu'il est recevable.
2. X _____ paiera 1000 fr. de frais de justice.
3. Les dépens lui sont refusés.
4. Le présent arrêt est communiqué à X _____, au Conseil communal de Y _____, au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 25 mars 2025.