

Régime communal Gemeindewesen

TCVS A1 09 200

Régime communal – ATC (Cour de droit public) du 8 juillet 2010 – A1 2009 200

Indemnisation d'un conseiller communal

- Nature d'un acte réglant le sort de la rémunération d'un conseiller communal en cas d'incapacité de travail pour cause de maladie (art. 5 LPJA, art. 33 al. 2 LCo; consid. 2).

Réf. CH:

Réf. VS: art. 5 LPJA, art. 33 LCo

Entschädigung eines Gemeinderatsmitglieds

- Rechtsnatur eines Beschlusses, der das Gehalt eines Gemeinderatsmitglieds bei Arbeitsunfähigkeit wegen Krankheit regelt (Art. 5 VVRG, Art. 33 Abs. 2 Gemeindegesetz; E. 2).

Réf. CH:

Réf. VS: Art. 5 VVRG, Art. 33 Gemeindegesetz

Résumé des faits

A. X. fut élue conseillère communale de la commune de A. pour la période 2005-2008. Atteinte dans sa santé, elle ne put plus assister aux séances du conseil dès mars 2008 jusqu'à fin juin 2008, date de sa démission que le Chef du département des finances, des institutions et de la sécurité (DFIS) accepta le mois suivant.

En séance du 27 mai 2008, le Conseil communal décida de verser à X. les vacances pour janvier et février de cette année et de ne plus autoriser cette conseillère à prendre des initiatives du fait de son absence aux séances, ce à quoi X. s'opposa, arguant de son droit à être défrayée selon l'usage du conseil, au vu du travail qu'elle avait fourni depuis son domicile et selon la pratique adoptée pour deux autres conseillers durant leur maladie. Elle arrêta sa demande à 7'075 fr. pour six mois (1/2 du salaire brut arrêté à 14'150 fr.) dont à déduire 2'000 fr. déjà versés.

Le 4 novembre 2008, le Conseil communal admit de verser 1'200 fr. à X. pour solde de tout compte et en relation avec le travail effectué à domicile. Elle notifia ce prononcé le 13 novembre 2008 en indiquant la voie de recours auprès du Conseil d'Etat.

B. Le 12 décembre 2008, X. demanda au Conseil d'Etat d'annuler cette décision, de renvoyer la cause au Conseil communal ou subsidiairement de lui allouer 4'482 fr. 90 pour 4 mois sur la base du salaire brut

annuel de 14'150 fr. décidé entre autres pour l'année 2006 et de la pratique suivie dans les cas de maladie de deux autres conseillers.

Le 9 septembre 2009, le Conseil d'Etat considéra que l'acte que le Conseil communal avait pris le 4 novembre 2008 n'était pas une décision au sens de l'art. 5 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA; RS/VS 172.6). Il a ainsi déclaré irrecevable le recours du 12 décembre 2008.

C. X. déféra sa cause au Tribunal cantonal en concluant à l'annulation de ce prononcé et au renvoi de la cause au Conseil d'Etat pour nouvelle décision, subsidiairement au paiement de 4'482 fr. A l'appui de ces conclusions, elle conteste l'acte interne de la municipalité, y voyant au contraire une décision de caractère obligatoire pour les membres du conseil.

Droit

(...)

2. a) La seule question litigieuse est celle de savoir si le contenu de la délibération du Conseil communal, qui admet devoir payer 1'200 fr. à X., communiquée le 13 novembre 2008, est une décision, ce que prétend la recourante et admet la commune ou n'en est pas une, ce que maintient le Conseil d'Etat dans sa proposition de rejeter le recours.

b) Aux termes de l'art. 5 al. 1 LPJA sont considérées comme des décisions les mesures prises par les autorités administratives (art. 3 al. 1 LPJA), en application du droit public (art. 4 LPJA), dans des cas d'espèce ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a), ou de constater l'existence ou l'étendue de ceux-ci (let. b) et, enfin de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer ou à constater des droits ou obligations (let. c).

Dans un domaine voisin de celui présentement traité a été posé que les prétentions pécuniaires qu'un employé communal pouvait faire valoir à l'encontre de son employeur à la fin de ses rapports de service étaient de droit public et devaient faire l'objet d'une décision, sauf si elles dérivait du droit de la responsabilité de cette collectivité publique, auquel cas la prétention devait être déduite en justice devant les tribunaux ordinaires (ACDP A1 2009 33 du 20 novembre 2009 consid. 9a et A1 2009 101 du 21 août 2009 consid. 2a; RVJ 1986 p. 78).

c) En l'espèce, le Conseil d'Etat admet que dame X. avait adressé au Conseil communal une requête visant à faire constater ses droits au

salaires en tant que conseillère pour 4 mois d'absence, prétention que cette autorité a tranchée sans se référer à un règlement d'organisation approuvé par l'assemblée primaire de A., ce qui l'amène à qualifier la réponse donnée le 13 novembre 2008 d'acte interne, non susceptible de recours car il ne se fonde pas sur une base légale formelle.

La loi du 5 février 2004 sur les communes (LCo; RS/VS 175.1) dispose qu'un certain nombre de questions liées au fonctionnement du conseil communal peuvent être réglées par la voie d'un règlement d'organisation, singulièrement la fonction de président à plein temps ou de conseiller avec la même durée d'occupation (art. 36 LCo), une telle réglementation, si elle existe, prévoyant habituellement le traitement qui est servi pour une telle charge (cf. art. 8 et 9 du règlement de la commune de Sion du 17 mars 2008). En l'absence de ce dispositif, l'indemnisation qu'octroie le conseil n'en demeure pas moins de nature publique comme défraiement du temps consacré aux tâches exercées en vertu des compétences attribuées par l'art. 35 LCo aux membres du conseil communal. Dans le cas particulier, l'exécutif de A., compétent en vertu de l'art. 33 al. 2 LCo, a fait usage d'un tableau des vacances, dont une copie datée du 5 avril 2005 a été produite céans (pièce 3b, avec les postes Responsabilité, Conseil, Indemnité, Frais divers), avec les décomptes de salaires qui en ont résulté pour les conseillers communaux en 2007 (pièces 3c: Indemnités, Frais divers, Séances commissions) et 2008 (pièces 3d, comportant les mêmes rubriques).

S'agissant d'une rétribution, qui touche en principe son créancier de la même manière que le fait le salaire versé à un fonctionnaire pour le travail qu'il accomplit en vertu de son contrat d'engagement (cf. art. 42 et 95 LCo), on ne saurait distinguer l'acte interne ou la décision selon que l'échelle de rémunération est adoptée par le conseil communal ou par le législatif communal. A l'évidence, cet élément qui touche les droits d'un particulier, fût-il conseiller communal, règle directement sa situation juridique, avec le besoin de contrôle qui lui est lié, et n'est pas un acte interne (cf. P. Moor, *Droit administratif*, vol. II, 2^e éd., p. 156 et 164; M. Müller, in A. Auer/M. Müller/B. Schindler, *VwVG*, n° 41 ad art. 5 PA).

C'est, partant, à tort que le Conseil d'Etat a nié la nature décisionnelle de la détermination communale du 13 novembre 2008 qui indiquait la voie de recours, moyen de droit qu'évoquait d'ailleurs le chef du DFIS dans la réponse qu'il adressait le 18 septembre 2008 à X. à propos de ce litige lié à la rémunération d'un conseiller communal au terme de son mandat. Il lui appartiendra de statuer au fond sur les arguments de X., au besoin en tenant compte des faits exposés de part et d'autre au cours de la présente.