

A1 23 9

A1 23 152

## **ARRÊT DU 11 JANVIER 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** \_\_\_\_\_, **A** \_\_\_\_\_, recourant, représenté par Maître Stéphane Riand, avocat,  
1951 Sion

#### **contre**

**CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS**, 1950 Sion, autorité attaquée, **CONSEIL COMMUNAL DE Y** \_\_\_\_\_, **A** \_\_\_\_\_, autre autorité, représentée par Maître Philippe Loretan, avocat, 1950 Sion

(résiliation des rapports de service)

recours de droit administratif contre les décisions des 23 novembre 2022 et 30 août 2023

## Faits

A. Le 28 avril 2015, le Conseil communal de B \_\_\_\_\_ transféra au Service de l'administration générale X \_\_\_\_\_ qu'il avait engagé, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 et via un contrat de droit privé à durée indéterminée (art. 2 al. 1), comme agent de commerce du Service de la sécurité civile. Un avertissement écrit « qui constitu(ait) l'ultime sanction avant le licenciement » lui fut adressé à cette occasion, pour avoir consulté hors enquête publique des dossiers de construction, après qu'un permis de bâtir lui eut été refusé.

Le 10 novembre 2015, le Conseil communal décida de licencier, « dans le respect des délais légaux et après le délai de protection », X \_\_\_\_\_ à qui une incapacité de travail avait été attestée du 25 août 2015 au 24 février 2016. Malgré la proposition d'un de ses membres d'entendre X \_\_\_\_\_, cette autorité résolut de s'en abstenir, faute d'avoir « reçu une demande officielle en ce sens » (p. 4 et 5 du procès-verbal de la séance).

Le 23 février 2016, le Conseil communal valida le projet d'une lettre de licenciement de X \_\_\_\_\_ « conformément à sa décision antérieure » (p. 3 du procès-verbal y relatif) qui fut portée, le 25 février 2016, à la connaissance de son destinataire, avec la mention de la date du 22 février 2016 et de détails sur les modalités de la cessation des rapports de service, mais sans indication de motifs, ni d'une voie de recours. Cette lettre du 23 février 2016 dispensait X \_\_\_\_\_ de travailler pendant le délai de congé expirant le 30 avril 2016.

Le 15 avril 2016, X \_\_\_\_\_ écrivit au Conseil communal qu'il s'opposait à sa décision du 22 février 2016, et que, lorsqu'il avait demandé pourquoi il avait perdu son poste, sa question, qu'il réitérait, s'était heurtée à un refus de réponse.

Le 4 mai 2016, le président et le secrétaire de la commune lui répondirent qu'avant le 18 avril 2016, jour où sa lettre du 15 avril 2016 était arrivée au bureau communal, « aucune demande écrite de (X \_\_\_\_\_) ne (leur) était parvenue en ce qui concernait les motifs de (son) licenciement ». Ils ajoutèrent que cette décision résultait de la suppression du poste d'agent de commerce du Service de la sécurité civile, consécutivement « à une réorganisation interne » de l'administration municipale.

Le 25 juillet 2016, X \_\_\_\_\_ alléguait au Conseil communal que son licenciement était notoirement un congé-représailles qu'il avait d'ailleurs contesté ; partant, il avait encore « 3 mois pour saisir la justice et faire valoir ses droits pour obtenir des indemnités et/ou l'annulation dudit licenciement » (p. 2), si cette autorité ne l'annulait pas à sa prochaine séance prévue le 16 août 2016. Il priait le président de la commune et trois conseillers communaux de se récuser quand sa requête serait traitée.

Le 13 septembre 2016, le Conseil communal, dont deux membres s'étaient récusés, refusa de reconsidérer le licenciement de X \_\_\_\_\_ qui en fut informé par lettre du 30 septembre 2016 du président et du secrétaire de la commune.

**B.** Le 24 janvier 2018, le Conseil d'Etat rejeta le recours administratif du 31 octobre 2016 de X \_\_\_\_\_ contre cette décision communale du 13 septembre 2016.

Il retint que, n'ayant pas recouru contre le licenciement dont il avait reçu notification par lettre du 25 février 2016, X \_\_\_\_\_ ne pouvait plus en discuter la légalité formelle et matérielle en critiquant le refus du Conseil communal de réexaminer sa décision en application de l'art. 33 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6) instituant la reconsidération, ni en reprochant à des membres de cette autorité de ne pas s'être récusés.

Les assertions du recourant « selon lesquelles la commune de B \_\_\_\_\_ a(vait) pu longtemps camoufler les graves vices de procédure et les vrais motifs qui (avaient) conduit le Conseil communal à décider de (le) licencier » se réduisaient à des généralités sur la conduite des affaires communales. Elles étaient sans portée, de même que ses arguments tirés des dossiers de procédures pendantes devant le Ministère public qui instruisait sa plainte pénale du 31 décembre 2016 pour faux dans les titres.

X \_\_\_\_\_ ne pouvait davantage être suivi quand il sollicitait une révision au sens de l'art. 62 LPJA qui ne visait que les prononcés juridictionnels sur recours, non les décisions de première instance, ce qu'était le licenciement contesté.

Enfin, les moyens développés dans le recours du 31 octobre 2016 ne justifiaient pas d'agréer sa conclusion en constat de la nullité de ce licenciement.

C. Le 2 mars 2018, X \_\_\_\_\_ conclut céans à la réforme du prononcé du Conseil d'Etat du 24 janvier 2018, expédié le 29 janvier 2018, et au constat de la nullité de son licenciement, subsidiairement à son annulation et à celle du refus du Conseil communal de le reconsidérer, voire à un arrêt renvoyant l'affaire en première instance (A1 18 51).

Le 14 mars 2018, le recourant demanda au Conseil d'Etat la révision du prononcé du 24 janvier 2018 qu'attaquait son recours A1 18 51.

Cette requête fut rejetée le 19 avril 2018 par le Conseil d'Etat, à qui X \_\_\_\_\_ remit, le 26 décembre 2018, une demande en révision de ce prononcé et de celui du 24 janvier 2018.

Le 23 janvier 2019, le Conseil d'Etat débouta X \_\_\_\_\_ des fins de sa requête du 26 décembre 2018.

Le 6 février 2019, X \_\_\_\_\_ signala au Conseil d'Etat l'absence, dans le dossier qu'il avait consulté ce jour-là, d'une clé USB où étaient enregistrées des déclarations du président de B \_\_\_\_\_ qui auraient dû faire admettre sa demande de révision du 26 décembre 2018. Le prénommé en inférait un cas de récusation de deux fonctionnaires cantonaux impliqués dans l'instruction de cette requête.

Le 20 février 2019, le Conseil d'Etat assimila la lettre du 6 février 2019 de X \_\_\_\_\_ à une demande en révision de son prononcé du 23 janvier 2019. Il l'invita à déposer à nouveau la clé USB qui n'avait pas été retrouvée.

Le 25 février 2019, X \_\_\_\_\_ demanda la récusation, dans le cadre de l'instruction de cette requête du 20 février 2019, des deux fonctionnaires visés dans sa lettre du 6 février 2019.

Le 22 mai 2019, le Conseil d'Etat rejeta cette demande de récusation, décision incidente que réforma un arrêt de céans du 17 février 2020 agréant un recours de droit administratif de X \_\_\_\_\_ du 5 juin 2019 (A1 19 118), en prescrivant que la demande en révision du 6 février 2020 ne devait pas être instruite par les deux intimés, et en suspendant, jusqu'à droit connu sur cette requête, la cause A1 18 51.

Pendant cette suspension, un arrêt incident du 1<sup>er</sup> février 2021 rejeta l'objection avancée, les 20, 27 et 28 janvier 2021, par le Conseil communal qui arguait d'une compétence exclusive des juridictions civiles. Au vu de cet arrêt, le Tribunal du travail se déclara, le 27 avril 2021, incompetent pour connaître de l'action civile intentée, le 24 avril 2017, par X \_\_\_\_\_ à la commune de B \_\_\_\_\_ à propos de son licenciement.

L'instruction de la cause A1 18 51 fut reprise le 2 décembre 2021, après que le Conseil d'Etat eut fait suivre au greffe sa décision du 24 novembre 2021 rejetant les requêtes de X \_\_\_\_\_ en constat de la nullité de son licenciement et en révision des prononcés des 24 janvier 2018, 14 avril 2018 et 23 janvier 2019 de cette juridiction.

**D.** Le 27 décembre 2021, X \_\_\_\_\_ forma un recours de droit administratif (A1 21 287) concluant principalement à l'annulation du prononcé du 24 novembre 2021 du Conseil d'Etat, corrélativement au constat de la nullité des décisions municipales du 10 novembre 2015 (résiliation des rapports de service) et du 13 novembre 2016 (refus de reconsidérer ce licenciement). Ses conclusions subsidiaires exigeaient un renvoi de l'affaire au Conseil d'Etat pour qu'il statuât derechef.

**E.** Le 20 juin 2022, la Cour de droit public joignit les affaires A1 18 51 et A1 18 287.

Elle admit le recours A1 18 51 en jugeant, sous cons. 4 à 10, que le licenciement décidé le 10 novembre 2016 et communiqué le 25 février 2016 devait être notifié avec l'indication de ses motifs et de la voie du recours au Conseil d'Etat, à utiliser dans les 30 jours (art. 29 al. 3, 41, 43, 46 al. 1 LPJA ; art. 154 al. 1 de la loi du 5 février 2004 sur les communes – LCo ; RS/VS 175.1). L'omission de ces formalités dans la lettre du 25 février 2016 informant X \_\_\_\_\_ de l'extinction de ses rapports de service au 30 avril 2016 était un cas de notification irrégulière qui ne devait lui causer aucun préjudice (art. 31 LPJA), s'il s'était renseigné, dans un laps de temps raisonnable à évaluer à l'aune de la bonne foi (art. 5 al. 3 Cst féd.), sur la manière dont il pouvait faire valoir ses droits de défense, et s'il les avait exercés promptement, sans quoi la décision communale du 10 novembre 2016 passait en force en dépit de son éventuelle illégalité (cf. p. ex. ATF 38/2021 du 4 février 2022 cons. 5 ; ATAF B-450/2021 du 13 décembre 2021 cons. 2.5 ; ACDP A1 21 7 du 12 mai 2021 cons. 1).

Le Conseil d'Etat avait estimé qu'il en était ainsi parce que X \_\_\_\_\_ avait manqué à son obligation de recourir à temps contre son licenciement. Cette opinion perdait de vue que X \_\_\_\_\_, agissant alors sans avocat, avait clairement exprimé dans sa lettre du 15 avril 2016 au Conseil communal son opposition à un congé qu'il taxait d'abusif et dont il disait ignorer les raisons. Cette lettre était postérieure d'une quinzaine de jours au 27 mars 2016

qui aurait été l'échéance approximative des 30 jours où le licenciement de X \_\_\_\_\_ aurait dû être attaqué si la lettre du 25 février 2016 du Conseil communal avait correspondu aux standards de l'art. 29 LPJA. Ces circonstances commandaient de reconnaître à ladite lettre du 15 avril 2016 de X \_\_\_\_\_ la nature juridique d'un recours administratif interjeté à temps (art. 31 LPJA en relation avec l'art. 5 al. 3 Cst féd.) contre le licenciement critiqué. L'erreur que le recourant avait commise en se servant improprement du terme opposition n'y changeait rien, étant donné l'interdiction du formalisme excessif (déduite de l'art. 29 al. 1 Cst féd.) et l'obligation de l'autorité d'examiner toutes les demandes qu'elle reçoit et qui sont de sa compétence (cf. p. ex. A. Moser, in Auer/Müller/Schindler, Art. 52 VwVG, 2. Aufl., N 14 et les citations; dans le même sens ATF 2F\_12/2022 du 2 mars 2022 cons. 4 ; 2F\_28/2021 du 25 octobre 2021 cons. 3).

Partant, le prononcé du 24 janvier 2018 du Conseil d'Etat a été annulé, car il privait illégalement X \_\_\_\_\_ d'un examen du fond de ce recours administratif du 15 avril 2016, anomalie à relever d'office, car elle perturbait le cours régulier des instances. D'où le renvoi de la cause au Conseil d'Etat, invité à octroyer au recourant un bref délai pour rectifier sa lettre du 15 avril 2016 par un mémoire en bonne et due forme (art. 46 et 49 LPJA), puis à statuer sur ce recours amendé (art. 80 al. 1 lit. e et 60 al. 1 LPJA).

Ce renvoi entraînait le classement du recours A1 21 287, ses conclusions concernant des requêtes de X \_\_\_\_\_ qui étaient subsidiaires au recours administratif du 15 avril 2016 dont le Conseil d'Etat devait se saisir (cons. 11).

**F.** Le 23 novembre 2022, le Conseil d'Etat examina ce recours administratif que X \_\_\_\_\_ avait complété le 14 septembre 2022 et dont le rejet avait été proposé, le 27 octobre 2022, par le Conseil communal de Y \_\_\_\_\_.

Sur le fond, le cons. 3 de ce prononcé du 23 novembre 2022 admit le recours de X \_\_\_\_\_ en jugeant que son droit d'être entendu avait été « crassement violé » parce que son licenciement avait été décidé le 10 novembre 2015, sans que lui-même ait été informé de l'existence d'une procédure ouverte contre lui et pouvant déboucher sur une telle décision, ni eu la possibilité de se déterminer sur les raisons d'une résiliation de ses rapports de service (cons. 3).

Le cons. 4 rejetait les conclusions de X \_\_\_\_\_ en constat de la nullité de son licenciement. On y lisait que le Conseil d'Etat avait plusieurs fois refusé ce constat et qu'aucun fait nouveau ne justifiait qu'il changeât « son appréciation déjà affirmée à plusieurs reprises ». Cette solution s'appuyait aussi sur le cons. 4.3.3 de l'ATF 8C\_817/2015 du 6 juillet 2016 que reproduisait le Conseil d'Etat : « même si (la recourante) n'a pas été

formellement entendue avant la décision en question, celle-ci lui a été notifiée et elle a eu - ou du moins elle aurait eu - la possibilité de l'attaquer. La recourante a donc eu connaissance de la procédure de licenciement. La possibilité de faire annuler cette décision par le tribunal lui offrait la protection nécessaire, dès lors que celui-ci aurait eu le pouvoir de constater les vices de procédure et d'en tirer les conséquences juridiques. Suivre la recourante reviendrait, pratiquement, à sanctionner par la nullité toute décision administrative prise en violation du droit d'être entendu du justiciable, alors que c'est la règle de l'annulabilité qui prévaut ». Ici, le Conseil d'Etat venait, « certes après de nombreuses péripéties », d'annuler la résiliation des rapports de service de X \_\_\_\_\_ qui n'avait « pas d'intérêt juridique au constat de sa nullité puisque l'annulation de la décision lui offr(ait) le même résultat ».

Le cons. 5 parlait de volets de l'affaire qui ne sont plus litigieux.

Le cons. 6 astreignait la commune de Y \_\_\_\_\_ à verser 1000 fr. de dépens à X \_\_\_\_\_, en expliquant comme suit ce montant « par son effet dévolutif, la présente procédure ne concerne que le recours contre la décision de résiliation datée du 23 février 2016. Elle n'a pas d'effet sur d'autres procédures, par exemple les demandes du recourant en révision déjà tranchées. On relève en outre que l'écriture du 14 septembre 2022 de 107 pages, revenant sur tous les aspects de l'affaire y c. celle dite « des constructions » était totalement excessive au vu de la simple et grave violation du droit d'être entendu qui justifiait à elle seule l'annulation de la décision de résiliation qui fait seule l'objet de la présente décision ».

**G.** Le 16 janvier 2023, X \_\_\_\_\_ interjeta un « recours partiel de droit administratif » (A1 23 9). Il conclut à la réforme du prononcé de Conseil d'Etat (expédié le 28 novembre 2022) principalement dans le sens d'un constat de la nullité de la décision communale du 10 novembre 2015 licenciant le recourant ; en sus, l'arrêt devait réserver les droits civils de X \_\_\_\_\_ et astreindre l'Etat à lui verser « une indemnité de 5000 fr. à titre de violation de l'art. 6 CEDH (délai raisonnable) ». Les conclusions subsidiaires de ce recours (A1 23 9) visaient une annulation de son licenciement pour entorse aux règles de récusation applicables aux membres des conseils communaux et pour graves vices formels. Elles tendaient enfin à une substantielle augmentation des dépens de 1000 fr. alloués au recourant par le Conseil d'Etat.

Le 15 février 2023, le Conseil d'Etat proposa de rejeter le recours en tant qu'il était recevable.

Le 8 mars 2023, le Conseil communal nia la qualité pour recourir de X \_\_\_\_\_ et conclut subsidiairement au rejet de ses conclusions.

X \_\_\_\_\_ répliqua le 13 mars 2023.

Le 15 juin 2023, il sollicita des mesures provisionnelles interdisant au Conseil communal de statuer sur sa réintégration, sa non-réintégration, son droit à une indemnité tant que le recours A1 23 9 ne serait pas jugé. Il justifia cette demande en faisant verser au dossier une lettre du 13 juin 2023 du mandataire du Conseil communal signifiant à l'avocat de X \_\_\_\_\_ que celui-ci n'allait pas être réengagé et qu'il était invité à se déterminer dans les 10 jours sur l'indemnité à verser à un employé dont le licenciement s'était révélé juridiquement infondé (art. 66 al. 2 de la loi du 19 novembre 2010 sur le personnel de l'Etat du Valais - RS/VS 172.2 - applicable par analogie au statut du personnel des communes cf. art. 95 al. 1 LCo).

Le 21 juin 2023, l'avocat du Conseil communal s'en remit à justice, en informant le Tribunal que l'autorité intimée « ne prendra aucune décision sur les éléments soulevés dans sa missive du 13 juin 2023 » tant que la requête du 15 juin 2023 resterait pendante.

Le 30 août 2023, X \_\_\_\_\_ pria la Cour de droit public de constater que subsistait l'effet suspensif de son recours administratif du 15 avril 2016 et de lui allouer une assistance judiciaire avec désignation de son avocat comme conseil juridique commis d'office.

Le 26 septembre 2023, le Conseil communal proposa de refuser l'assistance judiciaire, et de déclarer irrecevable la requête de constat d'effet suspensif, subsidiairement de la rejeter. Le 27 septembre 2023, le Conseil d'Etat renonça à se déterminer sur ces volets de l'affaire.

Le 3 octobre 2023, la Cour de droit public rejeta la requête de mesures provisionnelles du 30 août 2023 et classa la demande de constat relative à l'effet suspensif du recours administratif du 15 avril 2016, cet aspect du procès pouvant donner lieu à une décision formatrice (cf. p. ex. ATF 1C\_116/2021 du 1<sup>er</sup> février 2022 cons. 5).

**H.** Entre-temps, X \_\_\_\_\_ avait recouru, le 12 juillet 2023, au Conseil d'Etat en lui déférant la lettre du 13 juin 2023 de l'avocat du Conseil communal qui avait suscité sa demande de mesures provisionnelles du 15 juin 2023 (let. H) et en requérant une assistance judiciaire.

Le 30 août 2023, le Conseil d'Etat rejeta cette requête et déclara irrecevable le recours du 12 juillet 2023 en estimant que la lettre du 13 juin 2013 du mandataire de l'autorité intimée n'était pas une décision administrative attaquant devant cette juridiction (art. 5 et 41 LPJA).

Le 5 septembre 2023, X \_\_\_\_\_ interjeta un recours de droit administratif (A1 23 152) concluant à l'annulation de ce prononcé d'irrecevabilité. Il requit une assistance judiciaire avec désignation de son avocat comme conseil juridique commis d'office.

Le 14 septembre 2023, le Conseil communal proposa le refus de l'assistance judiciaire et le rejet du recours.

Le 11 octobre 2023, le Conseil d'Etat renonça à se déterminer.

Le recourant et le Conseil communal demandent des dépens dans les procès A1 23 9 et A1 23 152.

### **Considérant en droit**

1. Les recours A1 23 9 et A1 23 152 sont à juger en un seul arrêt (art. 80 al. 1 lit. d, 56 et 11b LPJA).

#### **A1 23 9**

2. Les art. 80 al. 1 lit. a et 44 al. 1 lit. a LPJA subordonnent la qualité pour recourir d'un particulier à l'existence (a) d'une atteinte que lui cause une décision et (b) d'un intérêt digne de protection à obtenir une annulation et une modification de cette décision. La réalité d'une telle atteinte s'examine d'ordinaire au vu du dispositif de la décision attaquée, non de ses motifs (cf. p. ex. ATF 5A\_546/2020 du 21 juin 2021 cons. 1.3 ; 5A\_573/2019 du 11 octobre 2019 cons. 2).

La prétendue insuffisance des 1000 fr. de dépens octroyés à X \_\_\_\_\_ est assimilable à ce type d'atteinte.

3. Le prononcé dont recours dans l'affaire A1 23 9 n'occasionne en soi aucune atteinte additionnelle aux intérêts de X \_\_\_\_\_, du moment que son dispositif annule, sous ch. 1, la décision communale du 10 novembre 2015, datée du 22 février 2016, qui l'avait licencié.

Le recourant reproche au Conseil d'Etat d'avoir retenu, au cons. 4 de ce prononcé, que l'annulation qu'il décidait procurait à X \_\_\_\_\_ un résultat identique à celui du constat de la nullité de cette décision municipale. A l'écouter, il aurait intérêt à un pareil constat, qui supprimerait « toute existence à la décision de licenciement, passée, actuelle ou

future » et lui-même se retrouverait « tout simplement réintégré dans ses fonctions », en ayant « le même statut que tous les autres employés communaux », résultat préférable à l'application de l'art. 66 LcPers qu'entraîne l'annulation de cette décision. L'omission du Conseil d'Etat d'examiner la question de savoir si le licenciement du recourant était nul serait donc un « déni de justice caractérisé » (p. 31 ss du mémoire du 16 janvier 2023).

**4. B** \_\_\_\_\_ et la commune de Y \_\_\_\_\_ n'ayant pas légiféré sur les conséquences de l'illégalité du licenciement d'un employé municipal, cette question se résout en appliquant par analogie le droit cantonal (art. 95 al. 1 LCo).

L'art. 66 al. 1 LcPers énonce à cet égard que 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. Aux termes de l'al. 2, 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).

L'art. 66 al. 1 LcPers n'institue donc aucune obligation de l'employeur de reprendre à son service un employé qui a recouru avec succès contre son licenciement, puisqu'il soumet sa réintégration à son propre accord et à celui de l'autorité d'engagement. Si cet accord est trouvé, il implique une nouvelle décision d'engagement (art. 15 al. 1 LcPers) ou nouveau contrat de droit public (art. 15 al. 2 LcPers ; cf. p. ex. ACDP A1 21 4 du 3 février 2022 cons. 4.1.1 citant ACDP A1 19 136 du 4 mars 2020 cons. 4.4).

Ce système se rapproche de celui d'autres droits cantonaux reconnus conformes à l'art. 9 Cst féd. (interdiction de l'arbitraire) parce qu'un litige sur un licenciement affectant d'ordinaire la relation de confiance entre l'employeur et l'employé, le législateur peut légitimement préférer conférer à l'employé qui a contesté à juste titre la validité d'une résiliation de ses rapports de service un droit d'être indemnisé, plutôt qu'un droit d'être réengagé (ATF 8C\_620/2013 du 25 février 2014 cons. 3.3 ; R. Wyler/M. Briguet, La fin des rapports de travail dans la fonction publique, p. 29 ss ).

L'art. 66 al. 1 LcPers parle, d'autre part, d'une résiliation qui « se révèle non fondée juridiquement », expression assez large pour englober toutes les violations du droit, sans qu'on doive penser que l'accord nécessaire à teneur de ce texte ne le serait pas dans l'hypothèse de l'illégalité qualifiée qu'est la nullité (cf. p. ex. B. Bovay, Procédure administrative, 2<sup>ème</sup> éd. 2015, p. 381 ss).

5. X \_\_\_\_\_ développe maints griefs visant à accréditer l'idée que son licenciement, voire le traitement par le Conseil d'Etat de ses multiples requêtes et recours dirigés contre cette décision communale ou concernant des affaires connexes, se sont caractérisés par une succession de graves irrégularités formelles et matérielles qui devraient faire accueillir ses conclusions en constat de nullité.

Un examen du bien-fondé de ces conclusions ne se justifierait que s'il fallait s'écarter ici de la règle imposant de vérifier la qualité pour recourir à l'aune du dispositif de la décision attaquée, en s'en tenant à l'atteinte résultant, pour le recourant, du dispositif de cette décision (cf. cons. 2 et 3).

Or, X \_\_\_\_\_ n'a pas à se plaindre de l'annulation de son licenciement. Le constat de nullité qu'il voudrait en sus ou au lieu de cette annulation ne lui procurerait aucun avantage quant à l'application de l'art. 66 al. 2 LcPers, autrement dit dans la procédure relative à sa réintégration, alternativement à son droit à une indemnité (cf. cons. 4).

6. Sa conclusion principale (iii) tendant à ce constat de nullité est ainsi irrecevable, le recourant n'ayant aucun intérêt digne de protection à son admission (art. 80 al. 1 lit. a et e, 44 al. 1 lit. a et 60 al. 1 LPJA).

Celle (iv) réclamant une indemnité pour violation de l'art. 6 CEDH l'est également, car elle n'est pas motivée (art. 80 al. 1 lit. c et 48 al. 2 LPJA), de même que la conclusion principale (iv) qui évoque une réserve des droits civils du recourant, lesquels ne peuvent de toute façon pas être examinés dans un recours de droit administratif (art. 3, 5, 72 LPJA).

Sa conclusion subsidiaire (vi) aux fins de voir ajouter plusieurs vices de forme au motif d'annulation retenu par le Conseil d'Etat se heurte, à l'instar de sa conclusion principale (iii), à la pratique qui fait dépendre la qualité pour recourir d'un particulier de son intérêt à la suppression ou à l'atténuation de l'atteinte de la décision attaquée lui occasionne, plus exactement de son intérêt à l'annulation ou à la modification du dispositif de celle-ci, non de ses motifs (cons. 2 et 5).

7. Les explications du Conseil d'Etat sur la limitation à 1000 fr. des dépens que la commune intimée doit à X \_\_\_\_\_ insistent sur le fait que son recours administratif concernait exclusivement la légalité de son licenciement et n'avait pas d'incidence sur d'autres procédures. Elles reprochent au recourant d'être inutilement revenu sur celles-ci et sur toute une série d'arrière-plans de l'affaire, dont l'issue dépendait essentiellement

de la gravité de la violation du droit d'être entendu affectant la décision municipale du 10 novembre 2016.

X \_\_\_\_\_ relève de son côté que son mandataire a axé son argumentation sur la nullité du licenciement contesté, ce qui l'avait amené à soulever des motifs de récusation à l'endroit de tous les conseillers communaux, à démontrer qu'aucun impératif lié à la sécurité du droit ne faisait obstacle à un constat de nullité etc. Le recourant met aussi en évidence le nombre et la longueur des procédures qu'il a assumées (p. 40 et 41 du mémoire du 16 janvier 2023).

Il exige des honoraires calculés au taux maximal (8800 fr. ; art. 37 al. 2 de la loi du 11 février 2009 sur le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives - LTar ; RS/VS 173.8 LTar), avec « majoration légale appropriée » (cf. art. 29 LTar).

**8.** Les dépens incluent des frais de conseils juridiques ; ces frais comprennent des honoraires à calculer ici d'après le tarif de l'art. 37 al. 2 LTar, au vu des critères de son art. 27 al. 1 (nature, importance, difficultés de l'affaire, travail et du temps nécessaires à une défense adéquate du client).

Les difficultés du procès et l'adéquation de la défense, le travail et le temps qu'elle implique sont à apprécier notamment d'après l'art. 66 LcPers qui n'attache pas au constat de la nullité d'un licenciement des conséquences différentes de celles de son annulation (cons. 4). X \_\_\_\_\_ se méprend quand il justifie par son souci de démontrer la nullité de la décision communale 10 novembre 2016 sa conclusion en augmentation des dépens.

Il est néanmoins constant que le montant (1000 fr.) de ceux décidés par le Conseil d'Etat est excessivement bas, parce qu'il méconnaît l'importance qu'a, pour tout employé illégalement licencié, la reconnaissance du préjudice qu'il a subi, surtout s'il a dû lancer diverses procédures au fil des ans avant d'aboutir à l'annulation de cette décision de nature particulière, parce qu'elle diminue habituellement la considération que tout un chacun attend d'autrui.

Ces dépens sont à fixer à 2800 fr., de façon à mieux tenir de ces deux paramètres Ils n'ont pas à être majorés en application de l'art. 29 al. 1 LTar, la cause devant le Conseil d'Etat ayant été d'une complexité moyenne.

Le ch. 3 du dispositif du prononcé attaqué est réformé en ce sens (art. 80 al. 1 lit. e et 60 al. 1 LPJA).

**9.** Le 30 août 2023, le recourant a avancé des prétentions salariales non chiffrées, en arguant de l'effet suspensif de son recours du 15 avril 2016 contre son licenciement et en requérant, sur cet aspect de la cause A1 23 9, une décision incidente que le 4<sup>e</sup> § de l'ordonnance du 3 octobre 2023 lui a refusée au motif que X \_\_\_\_\_ concluait à un constat de cet effet suspensif alors qu'il pouvait obtenir une décision formatrice.

L'existence et le montant de créances salariales qui restent dues en cas de licenciement sont des éléments de l'objet de la contestation à trancher lors du jugement d'un recours attaquant la résiliation de rapports de service ; si ces créances n'ont pas été examinées dans l'instance précédente, alors qu'elles auraient dû l'être, le dossier doit être renvoyé à l'autorité attaquée afin qu'elle statue sur ce point (cf. p. ex. ATF 8C\_95/2023 du 17 octobre 2023 cons. 6).

Il en va différemment en l'espèce, X \_\_\_\_\_ n'ayant pas évoqué devant le Conseil d'Etat ces prétentions afférentes à l'effet suspensif de son recours administratif du 15 avril 2016. Ses conclusions sur les prétentions salariales susmentionnées sont nouvelles et donc irrecevables au stade du recours de droit administratif (art. 79 al. 3 et 47 al. 4 a contrario LPJA).

**10.** Le 4<sup>e</sup> § de l'ordonnance de céans du 3 octobre 2023 annonçait que le Tribunal rendrait une décision formatrice sur ces conclusions. Ce passage reposait sur la prémisse erronée que les prétentions du recourant avaient été examinées dans une décision apte à être revue dans le cadre de la cause A1 23 9. Le Tribunal rectifie donc cette décision incidente de mesures provisionnelles qu'il est habilité à reconsidérer (cf. p. ex. B. Bovay, op. cit., p. 594).

On note là-dessus que la juridiction de recours est compétente pour rendre une décision de ce genre en enjoignant à l'autorité de nomination de payer, pendant la durée du procès, le salaire d'un employé qui recourt contre son licenciement, ou en rejetant la requête du recourant aux fins d'obtenir cette injonction qui s'inscrit dans le cadre de l'effet suspensif et d'une affaire non encore jugée (art. 72, 80 al. 1 lit. d, 51, 56, 28a LPJA ; cf. p. ex. décision du 24 novembre 2023 dans la cause A1 23 177 ; décision du 15 décembre 2022 dans la cause A1 22 200).

X \_\_\_\_\_ n'a présenté au Conseil d'Etat aucune demande tendant au versement de prestations de son ex-employeur dans l'attente du jugement de son recours du 15 avril

2016 dont cette autorité était saisie depuis l'entrée en force de l'ACDP du 20 juin 2022. Ce recours ayant été agréé le 23 novembre 2022, il ne peut, par définition, plus avoir aucun effet suspensif, institution dont la fonction est de régler une situation transitoire qui prend fin à l'entrée en force du jugement de l'affaire (art. 80 al. lit. d, 51 et 36 LPJA ; cf. p. ex. B. Bovay, op. cit., p. 587).

X \_\_\_\_\_ se trompe quand il soutient, dans la conclusion 2 de son mémoire du 30 août 2023 (p. 6), que « son recours du 15 avril 2016 contre la décision communale de le licencier a toujours effet suspensif, la procédure de recours n'étant pas encore allée au bout ». C'est oublier que l'admission de son recours de droit administratif A1 23 9 n'aurait pas supprimé l'annulation de cette décision de 2016 par le prononcé du Conseil d'Etat du 23 novembre 2022, mais tout au plus changé les motifs de cet acte juridictionnel. D'où suit que l'effet suspensif existant durant l'instance céans (art. 80 al. 1 lit. d et 51 al. 1 LPJA) ne paralyse pas l'annulation du licenciement du recourant (art. 80 al. 1 lit. d, 56 et 36 LPJA).

**11.** Les créances évoquées le 30 août 2023 par X \_\_\_\_\_ se rangent dans la catégorie des droits des employés communaux. Aucune norme expresse ne les soustrait à la compétence générale qu'a, selon la pratique, l'autorité de nomination de rendre en cette matière des décisions susceptibles de recours administratif (art. 41 ss LPJA), préalablement à leur contrôle judiciaire (art. 72 ss LPJA ; cf. art. 29a Cst féd. ; cf. p. ex. A1 ACDP 22 175 du 8 août 2023 cons. 1).

L'art. 66 al. 2 LcPers prévoit un cas particulier de cette compétence de l'autorité de nomination quand il lui laisse le soin de décider en première instance l'indemnité due à un ex-employé qui a fait annuler son licenciement. Les droits patrimoniaux dérivant de l'effet suspensif du recours de cet ex-employé contre la décision résiliant ses rapports de service sont analogues à son droit à cette indemnité.

Compte tenu de cette analogie, si ces droits patrimoniaux sont invoqués hors du contexte d'une requête de mesures provisionnelles ressortissant aux attributions d'une juridiction de recours (cons. 10), les décisions qu'ils nécessitent incombent à l'autorité de nomination.

Vu les art. 80 al. 1 lit. d, 56 et 7 al. 3 LPJA, il appartiendra donc au Conseil communal de statuer sur ces créances de X \_\_\_\_\_ tablant sur l'effet suspensif de son recours administratif du 15 avril 2016.

**12.** Il appert du mémoire du 5 septembre 2023 que X \_\_\_\_\_ se plaint d'un déni de justice du Conseil d'Etat qui aurait évité illégalement de rechercher si le Conseil communal refusait de réintégrer le recourant dans son personnel. A le lire, la lettre du 13 juin 2023 du mandataire du Conseil communal dénotait l'existence de ce refus, où X \_\_\_\_\_ voit une décision dont le Conseil d'Etat se serait abstenu à tort d'examiner la validité en déclarant irrecevable son recours administratif du 12 juillet 2023. Dans l'éventualité où aucune décision n'aurait encore été prise sur sa réintégration ou sa non-réintégration, le recourant voudrait que des investigations soient menées afin d'établir si l'avocat du Conseil communal avait obtenu de conseillers communaux ou du secrétaire communal des informations fausses, ce qui devrait les obliger à se récuser (cf. p. 19 ss du mémoire précité).

**13.** D'après l'art. 10 al. 3 LPJA, « en cas de conflit sur la récusation d'un membre d'une autorité collégiale, la décision est prise par cette dernière en l'absence de ce membre. Dans les autres cas, la décision est prise par l'autorité ordinaire de recours (art. 42 let. b) », expression qui désigne la juridiction de recours administratif, l'art. 42 LPJA figurant parmi les art. 41 ss LPJA réglementant ce recours.

L'art. 90 LCo sur la récusation des autorités communales ne s'écarte pas de l'art. 10 al. 3 LPJA qui prévoit des procédures que X \_\_\_\_\_ n'a pas utilisées, et auxquelles le recours de droit administratif est subsidiaire (art. 72, 80 al. 1 lit. a et 44 al. 2 LPJA). Le Tribunal n'a pas à intervenir actuellement dans ce contentieux en faisant droit à la demande de complément d'instruction du recourant. Sa requête n'est pas recevable.

**14.** La partie destinataire d'un prononcé d'irrecevabilité de son recours administratif a qualité pour l'attaquer (art. 80 al. 1 lit. a et 44 al. 1 lit. a LPJA ; cf. p. ex. ACDP A1 23 5 du 16 mars 2023 cons. 3). Le recours A1 23 152 est au surplus recevable (art. 72, 7878 al. 1 lit. a, 80 al. 1, lit. b-c, 46 et 48 LPJA).

**15.** Le recours administratif est ouvert contre les décisions et doit être exercé dans des délais calculés en fonction de leur notification (art. 41 ss et 46 LPJA). La notion de décision est définie aux art. 4 et 5 LPJA qui range dans cette catégorie les mesures prises par une autorité administrative appliquant le droit public (art. 4) et ayant pour objet de créer, modifier ou annuler des droits ou des obligations (art. 5 al. 1 lit. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et d'obligations (art. 5 al. 1 lit. b), de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier ou annuler des droits et des obligations (art. 5 al. 1 lit. c). Les prévisions des al. 2 à 4 de l'art. 5 LPJA sont irrelevantes--.

**16.** Le 13 juin 2023, l'avocat du Conseil communal de Y \_\_\_\_\_ avait explicitement écrit en page 1 que celui-ci n'avait pas recouru contre l'annulation du licenciement de X \_\_\_\_\_ parce qu'il avait « admis la violation du droit d'être entendu » retenue par le Conseil d'Etat. Le § suivant disait que « pour le reste, M. X \_\_\_\_\_ a littéralement inondé les réseaux sociaux ainsi que les différents administrés et les conseillers communaux de mails critiquant la commune laquelle n'a notamment, pour ces raisons, jamais donné suite à sa demande de réintégration, en plus du fait que la cause était toujours pendante suite aux divers recours déposés par M. X \_\_\_\_\_ ». En p. 2, cette lettre du 13 juin 2023 citait l'art. 66 LcPers en spécifiant derechef que « la commune de Y \_\_\_\_\_ n'a pas accepté et n'accepte pas » la réintégration évoquée à l'al. 1 de cette disposition, et qu'un délai de 10 jours était assigné à X \_\_\_\_\_ pour se déterminer sur l'indemnité à lui allouer en vertu de l'al. 2.

**17.** Au cons. 2 de son prononcé d'irrecevabilité du 30 août 2023 (p. 2), le Conseil d'Etat reconnaît que la lettre susvisée du 13 juin 2023 « laisse penser que l'autorité communale aurait arrêté sa volonté de refuser la réintégration » de X \_\_\_\_\_, sans que cette lettre doive encore être assimilée à une décision, son auteur n'ayant pas de « compétence décisionnelle ». Cela étant, une « décision formelle, et sujette à recours, quant à la réintégration ou non, respectivement quant au montant d'une éventuelle indemnité de non-réintégration reste à rendre par l'autorité seule compétente, et pourra cas échéant faire l'objet d'un recours dont le délai commencera à courir au moment de la notification au mandataire de M. X \_\_\_\_\_ dans cette cause ».

**18.** Le cons. 4 ci-devant a démontré que la législation cantonale applicable ici n'attribue à l'employé aucun droit à être réengagé à la suite de l'admission de son recours contre son licenciement (art. 66 al. 2 LcPers ; art. 95 al. 1 LCo). Il s'ensuit que le refus de l'employeur de réengager dans ce cas son ex-employé est sans relation avec un quelconque droit ou une quelconque obligation de droit public d'un administré. En d'autres mots, il n'est pas une décision dans l'acception des art. 4 et 5 LPJA et il ne peut donner lieu à un recours administratif au sens des art. 41 ss de cette loi.

Le raisonnement du Conseil d'Etat résumé ci-dessus n'est donc pas entièrement exact quand il part de l'idée que le Conseil communal rendra une décision future « sur la réintégration ou non », attendu qu'une non-réintégration n'est pas une décision, contrairement à l'octroi de l'indemnité que l'art. 66 al. 2 LcPers prévoit dans ce cas (cf. A1 21 4 précité cons. 1).

Le Conseil d'Etat n'en a pas moins raison quand il juge que la lettre du 13 juin 2023 que ciblait le recours administratif du 12 juillet 2023 de X \_\_\_\_\_ ne contenait aucune décision attaquable.

En somme, son prononcé d'irrecevabilité du 30 août 2023 résiste aux critiques du recours de droit administratif A1 23 152 qui est à rejeter (art. 80 al. 1 lit. e et 60 al. 1 LPJA) ; il ne donne pas matière à arrêt sur le refus d'assistance judiciaire qui n'est pas discuté (art. 80 al. 1 lit. c et 48 LPJA).

**19.** La requête de X \_\_\_\_\_ en obtention de cette aide dans la cause A1 23 9 est du 30 août 2023. Après cette date, le recourant a fait verser au dossier des pièces qu'il a commentées le 13 octobre 2023, mais qui n'influençaient pas le sort de ses conclusions dans ce procès.

Le requérant n'allègue pas avoir été empêché de formuler plus vite sa demande du 30 août 2023. Elle ne peut donc concerner que des actes de procédure accomplis après ce jour-là et indispensables à sa défense, réquisits qui débouchent ici sur un refus (art. 2 al. 2 et 5 al. 1 et 3 de la loi du 11 février 2009 sur l'assistance judiciaire – LAJ ; RS/VS 177.7).

Il n'a non plus pas droit à une assistance judiciaire dans la cause A1 23 152 où ses conclusions étaient sans chances de succès (art. 2 al. 1 lit. b LAJ).

**20.** L'émolument de justice de 2100 fr. fixé, débours inclus, en application des paramètres usuels de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations etc. reste à la charge X \_\_\_\_\_ à raison de deux tiers (1400 fr.), le solde étant remis au Conseil d'Etat et à la commune de Y \_\_\_\_\_ ; les dépens sont refusés au recourant dans la cause A1 23 152 ; ceux auxquels il a droit dans la cause A1 23 9 sont mis à la charge de la commune de Y \_\_\_\_\_ et arrêtés à 1200 fr., montant calculé au tarif légal (y c. TVA), compte tenu du volume travail effectivement nécessaire céans, pour une défense adéquate du recourant par son avocat, et des autres critères usuels (89 al. 4 et 91 al. 1 et 2 LPJA ; art. 4, 27, 37 al. 2, 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). La commune de Y \_\_\_\_\_ n'a pas droit à cette indemnité, déjà parce qu'elle n'a pas dit pourquoi on devrait déroger en sa faveur à l'art. 91 al. 3 LPJA commandant de refuser les dépens aux autorités ou collectivités qui ont gain de cause.

**Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce**

1. Le recours A1 23 9 est déclaré irrecevable, sauf sur la question du montant des dépens mis à la charge de la commune de Y \_\_\_\_\_ par le prononcé du 23 novembre 2022 du Conseil d'Etat ; sur ce point ledit recours est partiellement admis et les dépens dus à X \_\_\_\_\_ sont fixés à 2800 fr ; le Conseil communal de Y \_\_\_\_\_ est, en outre, rendu attentif aux cons. 9 à 11.
2. Le recours A1 23 152 est rejeté.
3. Les demandes d'assistance judiciaires de X \_\_\_\_\_ dans les causes A1 23 9 et A1 23 152 sont rejetées.
4. X \_\_\_\_\_ paiera 1400 fr. de frais de justice.
5. La commune de Y \_\_\_\_\_ paiera 1200 fr. de dépens à X \_\_\_\_\_ dans la cause A1 23 9.
6. Les dépens sont refusés à la commune de Y \_\_\_\_\_.
7. 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 11 janvier 2024.