

En matière de fin des rapports de travail dans la fonction publique, il n'est pas possible d'octroyer l'**effet suspensif** si l'autorité de recours ne dispose pas de la possibilité d'annuler la décision et d'imposer une **réintégration**. Si la sanction de la violation des règles applicables consiste en l'octroi d'une indemnité, l'effet suspensif ne peut être accordé (c. 3.3.3).

Composition

MM. les Juges fédéraux Haag, Président,
Chaix et Merz.
Greffière : Mme Tornay Schaller.

Participants à la procédure

A., représenté par Me Jana Burysek, avocate,
recourant,

contre

Commune de Martigny, Administration communale, Hôtel de Ville 1, case postale 176, 1920 Martigny,
représentée par Me Stéphane Coudray, avocat,
intimée,

Conseil d'État du canton du Valais, place de la Planta, Palais du Gouvernement, 1950 Sion.

Objet

Droit de la fonction publique; résiliation des rapports de service; refus de réintégration; droit au traitement,

recours contre l'arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais du 11 juin 2024 (A1 23 188).

Faits :

A.

A. a été engagé à titre provisoire par le conseil municipal de la commune de Martigny (ci-après: la commune) en qualité de jardinier à partir de février 1980. Sa nomination définitive est intervenue en septembre 1981. Par décision du 13 septembre 2018, le conseil municipal a résilié l'engagement de A. au sein de la commune avec effet au 31 décembre 2018.

Par décision du 12 juillet 2021, le Conseil d'État du canton du Valais (ci-après: le Conseil d'État) a admis le recours formé par A. à l'encontre de la décision communale précitée. Estimant que la résiliation ne reposait sur aucun motif objectif, qu'elle était disproportionnée et que la commune avait violé le droit d'être entendu de A., le Conseil d'État a annulé cette décision et renvoyé le dossier à la commune afin qu'elle ordonne la réintégration du recourant ou lui octroie une indemnité au sens de l'art. 66 de la loi cantonale du 19 novembre 2010 sur le personnel de l'État du Valais (LcPers; RS/VS 172.2). Cette décision a été confirmée par l'arrêt du 10 mai 2022 de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du Valais (ci-après: le Tribunal cantonal), appelée à statuer suite au recours interjeté par la commune.

Par courrier du 7 juillet 2022, A. s'est adressé à la commune pour réclamer le versement de son salaire et faire valoir diverses autres prétentions pécuniaires, depuis le 1^{er} janvier 2019 et jusqu'à ce que sa réintégration soit prononcée.

Par décision du 13 septembre 2022, la commune a refusé la réintégration de A. et lui a accordé une indemnité correspondant à 12 mois de salaire, sous déduction d'un montant de 4'662.95 fr., conformément à l'art. 66 al. 2 LcPers. Elle a en outre rejeté la requête du recourant tendant au versement de son salaire depuis le 1^{er} janvier 2019.

B.

A. a recouru contre la décision du 13 septembre 2022 auprès du Conseil d'État, lequel a rejeté le recours par décision du 27 septembre 2023. Par arrêt du 11 juin 2024, le Tribunal cantonal a rejeté le recours déposé par A. contre la décision précitée.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. demande principalement au Tribunal fédéral de dire qu'il a droit au traitement du 1^{er} janvier 2019, à tout le moins jusqu'à l'entrée en force de la décision à intervenir, soit un montant qui n'est pas inférieur à 415'102.65 fr, montant pris en compte jusqu'au 31 octobre 2023, avec intérêts de 5% l'an dès le 1^{er} mai 2021 (date moyenne), le tout sous déduction des indemnités journalières reçues et des salaires bruts reçus pendant la même période, soit en l'état 247'799.30 fr., ainsi qu'aux bonifications de vieillesse LPP (cotisation totale) pour la période du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2019 fondée sur le salaire de 79'417 fr. (classe C25), du 1^{er} janvier 2020 au 30 avril 2020 fondée sur le salaire de 80'223 fr. (classe C26), du 1^{er} novembre 2021 au 31 décembre 2021 fondée sur le salaire de 81'081 fr. (classe C27) et du 1^{er} janvier 2022 au 31 mars 2022 fondée sur le salaire de 81'900 fr. (classe C28), avec intérêts. Il conclut subsidiairement à l'annulation de l'arrêt attaqué et au renvoi de la cause à l'autorité intimée pour nouvelle décision au sens des considérants.

Le Tribunal cantonal et le Conseil d'État renoncent à se déterminer sur le recours, tandis que la commune de Martigny conclut à son rejet.

Considérant en droit :

1.

Le recours en matière de droit public est dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) en matière de rapports de travail de droit public. Comme le litige porte notamment sur le droit au traitement du recourant, il s'agit d'une contestation pécuniaire, de sorte que le motif d'exclusion de l'art. 83 let. g LTF n'entre pas en considération. La valeur litigieuse atteint par ailleurs le seuil de 15'000 fr., ouvrant la voie du recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF (art. 51 al. 1 let. a LTF, 85 al. 1 let. b LTF).

Dès lors que l'arrêt attaqué confirme la décision communale rejetant les prétentions salariales du recourant, ce dernier est particulièrement atteint par ce prononcé et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification; il a donc la qualité pour recourir (art. 89 al. 1 let. b et c LTF).

Les autres conditions de recevabilité du recours en matière de droit public sont par ailleurs réunies, si bien qu'il convient d'entrer en matière sur le fond.

2.

Le recourant fait grief à l'instance précédente d'avoir établi les faits de façon imprécise et d'avoir ainsi statué sur la base d'un état de fait incomplet et inexact (art. 97 LTF).

2.1. Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF ([ATF 145 V 188](#) consid. 2). Le recourant ne peut critiquer les constatations de fait ressortant de la décision attaquée que si celles-ci ont été

effectuées en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF; [ATF 148 I 160](#) consid. 3). La violation peut consister en un état de fait incomplet, car l'autorité précédente viole le droit matériel en n'établissant pas tous les faits pertinents pour l'application de celui-ci ([ATF 137 I 58](#) consid. 4.1.2). Conformément aux exigences de motivation découlant des art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF, le recourant doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. Les faits et les critiques invoqués de manière appellatoire sont irrecevables ([ATF 150 I 106](#) consid. 2.1).

2.2. En l'espèce, le recourant estime que le Tribunal cantonal aurait résumé le considérant 6 de la décision rendue le 12 juillet 2021 par le Conseil d'État de manière imprécise et incomplète; selon lui, le Tribunal cantonal aurait, pour écarter son recours, interprété le chiffre 2 du dispositif de la décision rendue le 12 juillet 2021 par le Conseil d'État au regard du considérant 6, lequel n'aurait pas été complètement retranscrit dans les faits, mais seulement résumé; en outre, l'interprétation du Tribunal cantonal ne serait pas conforme aux considérants de la décision précitée; ainsi, les faits retenus par le Tribunal cantonal seraient manifestement incomplets et inexacts.

Cette critique peut être d'emblée écartée. En effet, le Tribunal cantonal a retenu que le Conseil d'État avait, dans sa décision du 12 juillet 2021, annulé la décision du 13 septembre 2018; il a précisé que le chiffre 2 du dispositif devait être lu à la lumière du considérant 6 de la décision, qui prévoyait le renvoi du dossier à la commune afin qu'elle ordonne la réintégration du recourant ou lui octroie une indemnité au sens de l'art. 66 LcPers. La question de savoir si l'interprétation que fait le Tribunal cantonal de la décision du Conseil d'État est conforme à celle-ci est une question de droit. En réalité, le recourant ne critique pas l'établissement des faits susceptibles d'influer sur le sort de la cause, mais s'en prend à leur appréciation juridique. Ce grief sera traité au fond (cf. *infra*, consid. 3.2).

Le grief d'établissement inexact des faits doit par conséquent être déclaré irrecevable.

3.

Le recourant se plaint ensuite d'une application arbitraire de différentes dispositions de droit cantonal.

3.1. Le Tribunal fédéral ne revoit l'interprétation et l'application du droit cantonal ou communal que sous l'angle de l'arbitraire ([ATF 147 I 433](#) consid. 4.2; [146 II 367](#) consid. 3.1.5). Il ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - même préférable - paraît possible. En outre, pour qu'une décision soit annulée au titre de l'arbitraire, il ne suffit pas qu'elle se fonde sur une motivation insoutenable; encore faut-il qu'elle apparaisse arbitraire dans son résultat ([ATF 148 II 465](#) consid. 8.1; [137 I 1](#) consid. 2.4).

3.2. Le recourant reproche au Tribunal cantonal d'avoir interprété la décision du Conseil d'État du 12 juillet 2021 de façon arbitraire. Il estime qu'en annulant la décision communale du 13 septembre 2018, le Conseil d'État aurait annulé le licenciement; dès lors, les rapports de travail entre la commune et lui n'auraient pas cessé au 31 décembre 2018; de ce fait, son droit au traitement aurait subsisté après cette date en vertu de l'art. 29 du Statut des collaborateurs de la commune de Martigny.

3.2.1. À titre liminaire, il convient de présenter les dispositions de droit valaisan qui régissent la résiliation des rapports de service et les conséquences d'une résiliation non fondée juridiquement. Aux termes de l'art. 58 al. 1 LcPers, après le temps d'essai, l'autorité compétente peut résilier un engagement de durée indéterminée moyennant le respect d'un délai de trois mois pour la fin d'un

mois, et l'existence d'un motif de résiliation. L'alinéa 2 expose trois cas qui sont notamment constitutifs d'un tel motif.

L'art. 66 LcPers prévoit que, lorsque la résiliation de l'engagement se révèle non fondée juridiquement, l'employé est réintégré dans sa fonction, si lui-même et l'autorité d'engagement acceptent cette réintégration (al. 1). 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).

3.2.2. Dans le cas d'espèce, il est incontesté que la résiliation des rapports de service décidée le 13 septembre 2018 par le conseil communal de Martigny n'était pas fondée juridiquement. En effet, les considérants de la décision du 12 juillet 2021 indiquent en substance que le conseil communal a résilié les rapports de service en violant l'art. 58 LcPers, le droit d'être entendu du recourant, ainsi que le principe de proportionnalité. Le Conseil d'État a admis le recours (ch. 1 du dispositif) et annulé la décision communale "dans le sens des considérants" (ch. 2 du dispositif). Seule l'interprétation du chiffre 2 du dispositif de la décision du 12 juillet 2021 demeure litigieuse. Dans le considérant 6 de sa décision, le Conseil d'État précisait qu'il renvoyait la cause à la commune pour nouvelle décision, cette dernière pouvant décider soit d'une réintégration du recourant avec son accord, soit du versement d'une indemnité, conformément à l'art. 66 LcPers.

Amené à interpréter cette décision, le Tribunal cantonal a estimé que l'admission du recours par le Conseil d'État n'avait pas entraîné l'annulation de la résiliation, mais uniquement constaté le caractère injustifié de celle-ci.

3.2.3. L'annulation de la décision de licenciement figurant dans le dispositif de la décision du Conseil d'État est immédiatement suivie de la mention "dans le sens des considérants". Ainsi, il faut se référer aux considérants pour dégager le sens que le gouvernement cantonal a donné à sa décision. Les considérants visés suivent un raisonnement logique; en effet, le Conseil d'État a constaté la violation de règles matérielles et procédurales par la commune, annulé la décision attaquée, renvoyé la cause à la commune et indiqué à celle-ci que la nouvelle décision porterait soit sur la réintégration du recourant, soit sur son indemnisation.

Il aurait été préférable que le Conseil d'État constate, dans son dispositif, que la résiliation prononcée par la commune n'était pas fondée juridiquement. Néanmoins, ce dispositif est expressément complété par le reste du considérant 6, indiquant que la nouvelle décision communale visera soit la réintégration du recourant, soit son indemnisation. La marge de manoeuvre laissée à la commune par la décision de renvoi était alors uniquement régie par l'art. 66 LcPers, qui règle les conséquences d'une résiliation non fondée juridiquement. Ainsi, la décision du Conseil d'État se bornait à constater que le licenciement du recourant n'était pas fondé juridiquement et à renvoyer la cause à la commune pour qu'elle rende une décision au sens de l'art. 66 LcPers. Puisque le droit valaisan ne prévoit pas qu'une résiliation des rapports de service non fondée juridiquement serait nulle ou annulable, il n'est pas insoutenable de considérer que l'admission du recours par le Conseil d'État n'a pas entraîné l'annulation de la résiliation des rapports de service. C'est donc sans faire preuve d'arbitraire que le Tribunal cantonal a considéré que le licenciement du recourant n'avait pas été annulé et donc que les rapports de service le liant à la commune de Martigny avaient pris fin le 31 décembre 2018.

3.2.4. L'art. 29 du Statut des collaborateurs de la commune de Martigny cité par le recourant à l'appui de son argumentation ne lui est d'aucun secours. Le deuxième paragraphe de cet article prévoit que "le droit au salaire commence le jour de l'entrée en fonction et s'éteint avec la cessation des rapports de service". Or, le moment de la cessation des rapports de travail correspond à celui défini par la décision de licenciement du 13 septembre 2018, soit le 31 décembre 2018, étant rappelé que cet élément de la décision n'a pas été annulé par le Conseil d'État. La fin du droit au traitement n'est que la conséquence de la cessation des rapports de travail au 31 décembre 2018.

3.2.5. En conclusion, l'autorité précédente n'a pas versé dans l'arbitraire en retenant que les rapports de service avaient cessé le 31 décembre 2018, ce qui entraînait la fin du droit au traitement et aux bonifications de vieillesse LPP dès cette date. Le grief doit donc être rejeté.

3.3. Le recourant reproche enfin à la cour cantonale d'avoir méconnu de façon arbitraire les règles cantonales en matière d'effet suspensif. À le suivre, l'effet suspensif du recours contre la décision de licenciement du 13 septembre 2018 maintiendrait son droit au traitement durant la procédure de recours, jusqu'à l'entrée en force d'une décision finale de résiliation.

3.3.1. En procédure administrative valaisanne, le recours a effet suspensif de par la loi (art. 51 al. 1 de la loi cantonale du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA; RS/VS 172.6]). Par renvoi de l'ancien art. 65 al. 3 aLcPers en vigueur jusqu'au 31 décembre 2019 et applicable à la présente procédure (cf. art. T1-1 LcPers), l'effet suspensif du recours prévu par la LPJA valait également en droit de la fonction publique (arrêt attaqué, consid. 4.2.1).

3.3.2. En l'espèce, le Tribunal cantonal a estimé que le renvoi de la cause à la commune à la suite de la décision du Conseil d'État (confirmée par le Tribunal cantonal) n'impliquait pas un réexamen de la cause au fond, le caractère injustifié de la résiliation ayant été constaté, mais avait uniquement pour but d'arrêter la conséquence de la résiliation injustifiée. Il a considéré que l'effet suspensif dont se prévalait le recourant avait pris fin avec l'entrée en force du précédent jugement cantonal du 10 mai 2022 et n'avait pas perduré lors du renvoi de la cause à la commune.

3.3.3. Le recourant se prévaut au contraire de l'effet suspensif pour réclamer le versement de son salaire pendant la procédure cantonale de recours contre la décision prononçant son licenciement. Il fait grief à l'instance précédente d'avoir violé les art. 51 al. 1 LPJA et 65 al. 3 aLcPers en faisant fi de la suspension de la décision de licenciement pendant la procédure de recours et de ses conséquences, dès lors que ladite décision avait été annulée.

Or, le recourant perd de vue que la décision de licenciement n'a pas été annulée, de sorte que cela n'a pas pu avoir pour conséquence que les rapports de travail se seraient poursuivis au-delà du 31 décembre 2018; seul le caractère non fondé juridiquement du licenciement a été constaté, avec un renvoi à l'autorité communale pour qu'elle décide d'une réintégration ou du versement d'une indemnité (cf. *supra*, consid. 3.2.3). Dans ces circonstances, il n'est pas insoutenable de considérer que l'effet suspensif au recours ne pouvait pas avoir pour conséquence de différer la date de fin des rapports de travail et d'octroyer la poursuite du droit au traitement à partir du 1^{er} janvier 2019. Sous l'angle restreint de l'arbitraire, il n'est en effet pas choquant de considérer que l'effet suspensif ne peut être invoqué pour bénéficier de droits qu'une décision au fond ne pourrait pas octroyer (cf. CLÉA BOUCHAT, L'effet suspensif en procédure administrative, 2015, n. 30, p. 13).

Cette appréciation est par ailleurs corroborée par la doctrine. En matière de fin des rapports de travail dans la fonction publique, "il n'est pas possible [d'octroyer] l'effet suspensif si l'autorité de recours ne dispose pas de la possibilité d'annuler la décision et d'imposer une réintégration. Si la sanction de la violation des règles applicables consiste en l'octroi d'une indemnité, l'effet suspensif ne peut être accordé" (WYLER/BRIGUET, La fin des rapports de travail dans la fonction publique, 2017, p. 17 s.). Tel est le cas en l'espèce. L'art. 66 LcPers n'impose pas la réintégration des employés licenciés, celle-ci étant subordonnée à un accord entre la commune et l'employé concerné. Si l'une des parties refuse la réintégration, une indemnité est due à l'employé. C'est précisément ce qui s'est produit en l'espèce, puisqu'à la suite de la décision du gouvernement cantonal (confirmée par le Tribunal cantonal), la commune a refusé de réintégrer le recourant et a simultanément décidé de lui allouer une indemnité pour résiliation non fondée juridiquement.

3.3.4. En définitive, le recourant échoue à démontrer que le résultat auquel est parvenue la cour cantonale, à savoir qu'il n'avait pas droit au traitement et aux bonifications de vieillesse LPP pendant

la procédure cantonale de recours en vertu de l'effet suspensif, serait arbitraire. Partant, son grief doit être rejeté.

4.

Il s'ensuit que le recours en matière de droit public est rejeté, dans la mesure sa recevabilité. Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge du recourant qui succombe (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties, au Conseil d'État du canton du Valais et à la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais.

Lausanne, le 14 février 2025

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Haag

La Greffière : Tornay Schaller