

A1 12 312

ARRÊT DU 16 MAI 2013

**Tribunal cantonal du Valais
Cour de droit public**

Composition : Jean-Pierre Zufferey, président, Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Frédéric Fellay, greffier

en la cause

X_____ et Y_____, recourants, représentés par Maître A_____

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, autorité attaquée

(irrecevabilité)

recours de droit administratif contre la décision du 24 octobre 2012

Faits

A. Le 20 mai 2009, la commune de B_____ autorisa X_____ à construire un garage-carrosserie sur le n° xxx, au lieu-dit « C_____ ». Consulté lors de l’instruction de la demande y relative (cf. art. 42 de l’ordonnance sur les constructions du 2 octobre 1996 – OC ; RS 705.100), le Service des routes et des cours d’eau (SRCE) s’était opposé à l’aménagement d’un accès sur la route cantonale (RC) xxx, qui jouxte le terrain au nord-ouest ; le raccordement au réseau routier était à prévoir du côté opposé, sur un chemin communal. Le permis de bâtir reprit cette exigence sous la forme d’une clause accessoire que X_____ ne respecta pas. Le 30 mars 2010, bien qu’elle-même favorable au maintien de la situation, la commune de B_____ ordonna à ce dernier de « procéder au rétablissement des accès à sa carrosserie ailleurs que sur la [...] RC xxx ». Ce prononcé se référait à la position du SRCE, que cet organe spécialisé avait encore maintenue le 1^{er} mars 2010. Le 30 avril 2010, X_____ le déféra au Conseil d’Etat qui, le 23 juin 2010, déclara le recours irrecevable pour défaut d’avance de frais.

B. Le 30 novembre 2010, le voyer d’arrondissement, la commune de B_____ et X_____ se réunirent sur place. Un échange de correspondances s’ensuivit, mais sans résultat : le 18 mai 2011, le SRCE refusa en effet de revoir sa position, qu’il assura définitive. Le 26 juillet 2012, excipant notamment de l’accès direct dont bénéficiait une enseigne commerciale nouvellement installée à D_____, X_____ saisit formellement le SRCE d’une demande de révision visant à régulariser l’accès non autorisé. Par lettre du 30 juillet 2012 expédiée sous pli simple, le chef de l’arrondissement concerné renvoya au préavis négatif émis précédemment et aux explications qui avaient été données le 18 mai 2011.

C. Le 11 septembre 2012, X_____ et Y_____, sa société, demandèrent au Conseil d’Etat d’admettre le raccordement à la RC xxx par égalité de traitement.

Le Conseil d’Etat déclara leur recours irrecevable, le 24 octobre 2012. Comme l’avait souligné le SRCE dans ses observations du 10 octobre 2012, sa lettre du 30 juillet 2012 se bornait à confirmer définitivement un préavis négatif émis dans le cadre d’un permis de bâtir communal. Dans la procédure d’espèce, le SRCE n’était donc pas en mesure de rendre une décision au sens de l’article 5 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6).

D. Le 8 novembre 2012, X_____ et Y_____ conclurent céans à l’annulation de ce prononcé d’irrecevabilité et au renvoi de l’affaire au Conseil d’Etat pour nouvelle décision au sens des considérants. Subsidiairement, ils demandent au Tribunal de statuer sur la qualification juridique de la lettre du 30 juillet 2012, le tout sous suite de frais et de dépens. A l’appui de leurs conclusions, ils expliquent en substance que la loi sur les routes du 3 septembre 1965 (LR ; RS/VS 725.1) soumet l’établissement de nouveaux accès à une autorisation dont la délivrance incombe au Département des transports, de l’équipement et de l’environnement (DTEE) ou, sur

délégation, au SRCE. Contrairement à l'opinion du Conseil d'Etat, cet organe spécialisé avait donc bel et bien rendu une décision sujette à recours.

Le Conseil d'Etat proposa de rejeter le recours, le 28 novembre 2012.

Le 7 janvier 2013, X_____ déposa une lettre où la commune de B_____ disait avoir appuyé la demande du recourant. Cette collectivité publique se référait notamment aux observations émises dans le cadre du recours formé à l'encontre de sa décision du 30 mars 2010, prononcé dont elle était bien l'auteur, mais qui lui avait été en quelque sorte imposé par le SRCE.

Le 22 avril 2013, sur demande du Tribunal, le Service des affaires intérieures et communales (SAIC) déposa le dossier relatif au recours du 30 avril 2010.

X_____ et Y_____ en furent informés le 26 avril 2013, jour où l'instruction s'est close, les recourants n'ayant pas formulé de remarques dans le délai ouvert ce jour-là.

Les autres faits important à l'arrêt seront repris ci-après dans la mesure utile.

Considérant en droit

1.1 Le recours de X_____ est recevable (art. 80 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 LPJA). Il ne l'est pas en tant que formé par Y_____, cette société ne s'étant pas jointe à la demande de révision (art. 44 al. 2 LPJA) qui, au demeurant, visait des décisions dont elle n'était pas destinataire.

1.2 Comme le reconnaît céans X_____, sa requête du 26 juillet 2012 consiste en une demande de reconsidération (art. 33 LPJA), nonobstant ses références explicites à la révision que régissent les articles 62 ss LPJA. Dans la terminologie et la systématique de la LPJA, mais également de manière générale (T. Tanquerel, Manuel de droit administratif, n° 1287), la révision tend en effet à l'annulation ou à la modification d'une décision prise par une autorité de recours ou une juridiction administrative.

1.3 Un recours formé contre une décision d'irrecevabilité ne peut s'en prendre qu'à ce prononcé, à l'exclusion de tout autre aspect de l'affaire (ACDP A1 10 80 consid. 3b).

1.4 La conclusion subsidiaire (n° 4), à caractère constatatoire, n'est pas recevable. Pour qu'une autorité rende une décision de cette nature, il faut en effet que le requérant démontre un intérêt juridique à obtenir un tel prononcé, cet intérêt faisant en principe défaut lorsqu'une décision constitutive ou formatrice est envisageable (ACDP A1 12 3 du 10 mai 2012 consid. 1b et les références). Or, l'arrêt que le Tribunal est appelé à rendre peut avoir un tel effet, ce que X_____ a du reste bien compris puisqu'il demande précisément l'annulation de la décision du 24 octobre 2012.

2.1 D'après l'article 213 LR, l'établissement de nouveaux accès est soumis à autorisation. Cette autorisation relève du DTEE lorsqu'est en cause une voie publique cantonale (art. 230 al. 2 en relation avec 141 al. 1 let. a LR). Comme le souligne avec raison X_____, la compétence de la délivrer peut, en soi, être déléguée au SRCE (art. 8 du règlement sur l'organisation de l'Administration cantonale du 15 janvier 1997 ; RS/VS 172.050). D'un autre côté, la délivrance de permis de construire en zone à bâtir incombe aux communes (art. 2 al. 1 ch. 1 de la loi sur les constructions du 8 février 1996 – LC ; RS/VS 705.1). Doivent être autorisés par elles les routes et autres ouvrages d'art privés, les ouvrages d'accès, les rampes, les conduites (art. 19 al. 1 ch. 3 let. c OC). La demande doit d'ailleurs fournir des indications à propos des accès (art. 32 al. 1 let. i OC).

2.2 Cela étant, l'aménagement d'un accès sur une route cantonale nécessite deux autorisations, l'une en vertu de la LC, l'autre, qualifiée de spéciale par l'article 43 OC, en vertu de la LR.

3.1 Cette autorisation spéciale de la LR doit, selon l'article 43 OC, être requise simultanément auprès de l'autorité compétente à cet égard (cf. la version allemande : «Die anderen erforderlichen Bewilligungen [...] sind gleichzeitig bei den hiefür zuständigen Behörden einzuholen»). Que cette requête émane de l'administré, directement, ou de la commune saisie de sa demande en matière de construction, l'autorisation routière doit, dans les deux cas, être coordonnée avec celle de la LC. L'exigence découle en effet des articles 25a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) et 16 alinéa 1 LC.

3.2 Sur ce point, il sied d'observer que, dans sa teneur en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012, l'article 16 LC dit que les décisions sont notifiées séparément, mais de manière simultanée, quand une attraction de compétences n'est pas réalisable, notamment quand la procédure décisive est communale (al. 3bis). L'article 230bis LR, que la nouvelle du 14 septembre 2011 (BO n° 38 du 23 septembre 2011) de la loi sur la protection de la nature, du paysage et des sites du 13 novembre 1998 (RS/VS 451.1) a également modifié, lui fait écho.

4.1 Il n'en reste pas moins qu'en son temps, et antérieurement à l'introduction de ces règles de coordination, la commune de B_____ a rendu des décisions globales dans le cadre d'une procédure décisive portant sur tous les aspects de la cause et ouvrant une unique voie de recours.

4.2 Sachant qu'une reconsidération vise à obtenir l'annulation ou la modification d'une décision, force est de constater que celles potentiellement concernées par la requête de X_____, à savoir l'autorisation de construire du 20 mai 2009 (incorporant le refus du SRCE) voire l'ordre de remise en état du 30 mars 2010, sont (formellement) communales.

4.3 Il s'ensuit que, si le courrier du 30 juillet 2012 du SRCE comportait bien un aspect décisionnel, la position qu'il exprime n'était attaquable en justice qu'à la condition d'être incorporée à une décision de la commune de B_____ . Ce service n'est en effet,

dans le cas présent, pas en mesure de lever à lui seul l'interdiction de se brancher sur la RC xxx. Bien que cette interdiction émane matériellement de lui, elle n'en ressort pas moins du permis communal de construire, en force. Cet organe cantonal n'a pas non plus le pouvoir de modifier l'ordre de remise en état ; alors même que ce prononcé table sur sa position, il a été signifié par l'exécutif local dans une décision elle aussi exécutoire.

4.4 Aussi est-ce à bon droit que le Conseil d'Etat n'est pas entré en matière sur le recours qu'avait, le 11 septembre 2012, formé X_____ à l'encontre de la lettre du SRCE.

5. Cette irrecevabilité se justifiait de toute manière au regard de la tardiveté dudit recours. Datée du 30 juillet 2012, la lettre susvisée a en effet été reçue le 2 août 2012 par l'avocat de X_____, comme en atteste le sceau visible sur ce document produit sous bordereau. Le délai de 30 jours (art. 46 al. 1 LPJA), non suspendu en instance administrative (cpr art. 79a let. b LPJA), n'avait donc pas été observé.

6. Le recours formé céans doit, en définitive, être rejeté. Cette issue du litige commande de mettre les frais, par 800 fr. à charge de X_____ et de Y_____, solidairement entre eux (art. 88 al. 2, 89 al. 1 LPJA ; 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 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). Les dépens sont refusés (art. 91 al. 1 a contrario LPJA).

Prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 800 fr., sont mis à la charge des recourants, solidairement entre eux.
3. Les dépens sont refusés.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître A_____, pour les recourants, à la commune de B_____ et au Conseil d'Etat.

Sion, le 16 mai 2013