

A1 12 166

ARRÊT DU 16 NOVEMBRE 2012

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

composée de MM. les juges Jean-Pierre Zufferey, président, Jean-Bernard Fournier,
Thomas Brunner

statuant sur

le recours de droit administratif formé le **9 août 2012** par X_____, représenté
par Me A_____

contre

la décision du **Conseil d'Etat** du 6 juillet 2012, expédiée le 10 juillet 2012, dans l'affaire
opposant le recourant au **Service de la circulation routière et de la navigation**
(irrecevabilité d'un recours administratif pour paiement hors délai d'une avance de
frais)

Considérant en fait et en droit

A. Chargé de l'instruction d'un recours administratif du 2 avril 2012 de X_____ contre un retrait de son permis de conduire pour une durée de 12 mois, le Service administratif et juridique la Chancellerie d'Etat (ci-après le Service) a astreint, le 14 mai 2012, le recourant à régler, dans les trente jours, une avance de frais de 500 fr., sans quoi ses conclusions seraient déclarées irrecevables (cf. art. 90 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6). Cette ordonnance mentionnait un bulletin de versement qui lui était joint. Elle communiquait aussi à X_____ les observations de l'autorité attaquée en l'invitant à se déterminer jusqu'au 15 juin 2012.

B. Le 22 mai 2012, Me A_____ a avisé le Service que X_____ l'avait, entre-temps, mandaté pour sa défense. Cet avocat annonçait son intention de déposer un mémoire complémentaire et demandait une copie du dossier. N'ayant rien reçu, il a réitéré cette requête le 30 mai 2012 ; il voulait notamment qu'on lui remît un double de l'ordonnance qui avait été adressée à X_____ et semblait avoir fixé à celui-ci « un délai relativement court », dont il se réservait de demander la prolongation.

C. Le 4 juin 2012, le Service a envoyé à Me A_____ un double du dossier, en reportant au 2 juillet 2012 le délai de détermination initialement fixé au 15 juin 2012, tout en refusant de différer l'échéance du délai, imparti le 14 mai 2012 à X_____, pour payer les 500 fr. d'avance de frais.

Le 13 juin 2012, le mandataire du recourant demanda une prolongation de 10 jours de ce délai, en alléguant que X_____ n'avait pas reçu le bulletin de versement qui devait servir au paiement de l'avance de 500 fr. Il pria le Service de lui expédier à nouveau un bulletin.

Le 25 juin 2012, le Service refusa cette prolongation, le délai en cause étant un délai légal qui ne pouvait être reporté (art. 12 al. 1 et 90 LPJA).

Ce refus s'est croisé avec une lettre du 25 juin 2012, où l'avocat de X_____ expliquait que ni lui ni son client n'avaient reçu le bulletin de versement sollicité le 13 juin 2012, de sorte que la demande formulée ce jour-là était réitérée. Il soulignait que son client et lui-même avaient plusieurs fois téléphoné à la Chancellerie pour qu'elle leur fournisse un tel bulletin.

Le 27 juin 2012, le recourant a renouvelé cette requête en accusant réception de la lettre du 25 juin 2012 du Service, tout en contestant que le délai de l'art. 90 LPJA fût réellement un délai légal dont le terme ne pouvait être reporté.

Le 28 juin 2012, X_____ a expédié son mémoire complémentaire, en insistant pour obtenir un bulletin de versement, sans lequel il était dans l'impossibilité de payer l'avance de frais.

Le 6 juillet 2012, le Conseil d'Etat déclara le recours irrecevable en application de l'art. 90 LPJA.

D. Le 9 août 2012, X_____ a conclu céans à l'annulation de cette décision d'irrecevabilité et au renvoi de l'affaire au Conseil d'Etat pour jugement sur le fond de son recours administratif. Il reproche à l'autorité attaquée d'avoir perdu de vue que la décision incidente du 14 mai 2012 n'était accompagnée d'aucun bulletin de versement, ce qui l'avait placé dans l'impossibilité de s'acquitter à temps de l'avance imposée. Le prononcé entrepris était donc entaché de formalisme excessif et de déni de justice, car il lui faisait indûment subir les conséquences d'une erreur commise par le Service. Celui-ci avait aussi contrevenu à la bonne foi, parce que les employés qui avaient répondu à ses appels téléphoniques lui avaient promis l'envoi d'un bulletin versement, engagement qui n'avait pas été tenu. De plus, le Service n'avait répondu que le 25 juin 2012 à la lettre du 13 juin 2012 de Me A_____, ce qui était une autre atteinte à la bonne foi et une violation supplémentaire de l'interdiction du formalisme excessif, X_____ pouvant, en raison des promesses qui lui avaient été faites et de l'omission du Service d'annexer à son ordonnance du 14 mai 2012 un bulletin de versement, légitimement s'attendre à ce que sa requête du 13 juin 2012 fut traitée assez rapidement pour qu'il puisse payer à temps les 500 fr. réclamés, ou à ce qu'on lui accordât une restitution de délai. Le Conseil d'Etat avait estimé, sur ce point, que le délai fixé le 14 mai 2012 tombait le 18 juin 2012 et que la requête du 13 juin 2012 était « hors délai », car elle était arrivée à la Chancellerie le 19 juin 2012 (p. 1, 6^{ème} alinéa, du prononcé entrepris). En réalité, le respect du délai dépendait de la date d'envoi de la requête du 13 juin 2012 qui avait été postée le jour même et donc avant le 18 juin 2012 (art. 12 al. 2 et 15 al. 3 LPJA). Le Conseil d'Etat s'était trompé en jugeant (comme l'avait fait l'ATF 9C_831/2007 du 19 août 2008 cons. 5. 3 ss) que le délai de l'art. 90 LPJA était un délai légal. Il était, à vrai dire « partiellement dispositif », du moment que l'art. 90 LPJA n'obligeait pas l'autorité à demander une avance de frais et donc à impartir, à cet effet, un délai qu'il lui était, d'ailleurs, loisible de raccourcir. Enfin, tant qu'il n'était pas en possession d'un bulletin de versement, X_____ était empêché de tenir le délai qui lui avait été assigné pour verser l'avance de 500 fr. Ce délai aurait donc dû lui être restitué sur la base de l'art. 12 al. 3 LPJA, s'il ne pouvait être prolongé au vu de son al. 2. Dans ce contexte, la lettre du 19 juin 2012 était une demande de restitution de délai qui correspondait aux réquisits de l'art. 12 al. 3 LPJA et devait être accueillie.

Le 12 septembre 2012, le Conseil d'Etat a proposé de débouter X_____ qui a aussi conclu à des dépens.

E. Le recourant a agi régulièrement ; il a qualité pour recourir afin de faire juger si le Conseil d'Etat est tombé dans un formalisme excessif en rendant le prononcé d'irrecevabilité contesté (art. 72, 78 lit. a, 80 al. 1 lit. a-c, 44 al. 1 lit. a, 46 et 48 LPJA).

F. L'art. 12 al. 2 LPJA, applicable en instance de recours administratif (cf. art. 56 al. 1 LPJA), énonce que, sur demande écrite formée avant son expiration, le délai imparti par l'autorité peut être prolongé. Selon son al. 1, les délais fixés par la loi ne peuvent

être abrégés ou prolongés que dans la mesure où la loi le prévoit. On lit à l'art. 90 LPJA que l'autorité de recours ou son organe d'instruction peut exiger du recourant une avance de frais en lui impartissant un délai de 30 jours et en l'avertissant qu'à ce défaut, elle déclarera le recours irrecevable. Partant, cette norme n'oblige pas ces autorités à fixer un pareil délai mais, si elles utilisent la faculté que leur laisse ce texte, elles ne peuvent assigner au recourant un délai d'une durée supérieure ou inférieure à 30 jours. Le délai de l'art. 90 LPJA entre donc dans les prévisions de l'al. 1 de l'art. 12 LPJA et non de son al. 2 (cf. ACDP A1 11 227 du 6 juillet 2012 cons. G). X_____ se trompe clairement quand il part de l'idée que le délai de l'art. 90 LPJA peut être raccourci : la faculté de l'autorité d'exiger ou non une avance de frais ne suffit pas à assimiler le délai qu'elle impartit au débiteur à un délai fixé par l'autorité dans l'acception de l'art. 12 al. 2 LPJA qui ne s'applique que si l'autorité a une marge de manœuvre quant à la fixation de la durée du délai, mais non quand cette durée est fixée par la loi. Les objections soulevées sur ce point (pages 6 et 7 du mémoire du 9 août 2012) sont inopérantes.

G. Le droit positif n'institue, pour le délai d'avance de frais, aucune demande de prolongation analogue à celle décrite à l'art. 12 al. 2 LPJA, d'où suit que le recourant qui n'a pas versé dans les 30 jours la sûreté exigée de lui dans les formes, respectées en l'espèce, de l'art. 90 LPJA encourt l'irrecevabilité que prévoit cette disposition. X_____ ne conteste pas que les 30 jours que le Service lui laissait pour verser l'avance de 500 fr. s'achevaient le 18 juin 2012, comme l'a dit le Conseil d'Etat. Le Tribunal se range à leur avis, parce que la décision incidente du 14 mai 2012 est parvenue à son destinataire le 18 mai 2012, ce qui faisait courir dès le lendemain (19 mai 2012) le délai de 30 jours expirant le dimanche 17 juin 2012, avec cette conséquence que son échéance se reportait au lundi 18 juin 2012 (art. 15 al. 1 et 2 LPJA).

H. La lettre datée du 13 juin 2012 de Me A_____ au Service estimait inexactement que le délai à respecter tombait le 14 juin 2012. Elle exposait aussi que le pli adressé le 14 mai 2012 à X_____ n'incluait pas le bulletin de versement évoqué dans la décision incidente de ce jour-là, ce qui justifiait, aux yeux du mandataire du recourant, l'octroi d'une prolongation de 10 jours pour le règlement de l'avance de 500 fr. Me A_____ allègue avoir posté le 13 juin 2012 sa lettre portant cette date et que le Service a reçue le 19 juin 2012 (ce que confirme un tampon sur cette pièce), avant de refuser, le 25 juin 2012, de prolonger le délai légal fixé le 14 mai 2012. A l'avant-dernier alinéa de la page 1 de sa décision, le Conseil d'Etat confirme ce refus en soulignant que l'information donnée par Me A_____ sur l'absence du bulletin de versement n'est arrivée que le 19 juin 2012, et donc une fois écoulé le délai dont la prolongation sur demande était ainsi exclue (cf. art. 12 al. 2 LPJA). Au dernier paragraphe de cette page 1 et au deuxième de la page suivante, l'autorité attaquée écrit qu'assisté d'un avocat, X_____ ne pouvait ignorer le risque qu'il prenait en omettant de respecter le délai de l'art. 90 LPJA, et qu'il ne pouvait se prévaloir de l'art. 12 al. 3 LPJA, selon lequel un délai peut être restitué lorsque l'intéressé fait valoir par écrit des motifs suffisants dans les dix jours dès que l'empêchement d'agir a cessé. X_____ se plaint d'une violation de cette

disposition : il soutient avoir sollicité, le 13 juin 2012, une prolongation ou une restitution de délai. A l'écouter, les circonstances qu'il avait alléguées le 13 juin 2012 étaient des motifs entrant dans les prévisions de l'art. 12 al. 3 LPJA (p. 7 du mémoire du 9 août 2012).

I. Le délai de l'art. 90 LPJA n'étant, on l'a vu, pas susceptible d'être prolongé dans les formes de l'al. 2 de l'art. 12 LPJA, seul l'al. 3 de ce dernier entre en ligne de compte.

J. Il se sert de l'expression « empêchement d'agir » qui se retrouve dans plusieurs lois fédérales où elle est couramment comprise comme prescrivant de ne restituer un délai que si son inobservation n'est pas due à une erreur, à un choix délibéré ou à un autre manquement de la partie, qui doit s'être trouvée dans un empêchement « non fautif » (cf., p. ex. ATF n. p. 9C_312/2011 du 16 novembre 2011 cons. 5).

K. Il est superflu de rechercher si la décision incidente du 14 mai 2012 était accompagnée du bulletin de versement dont il y était question ou si cette annexe faisait défaut.

Si l'on part de l'idée que ce bulletin manquait, on doit aussi constater que la procuration délivrée par le recourant à son avocat paraît dater des dix derniers jours d'avril 2012, mois indiqué par « 04 », le jour étant indiqué par un chiffre 2 accompagné d'un autre qui paraît être un 7 ou un 2. Dans ce document, la rubrique spécifiant l'affaire pour laquelle l'avocat est mandaté n'a pas été complétée. Ladite procuration accompagnait néanmoins la lettre du 22 mai 2012 de Me A_____ demandant une copie du dossier, ce qui pourrait dénoter que X_____ a chargé ce jour-là son mandataire de le défendre. En ce cas, la procuration aurait été signée le 22 mai 2012 par X_____ qui se serait trompé en la datant d'avril plutôt que de mai. Si l'on s'en tient à cette solution, Me A_____ représentait son client depuis le 22 mai 2012.

Cette représentation avait pour conséquence d'astreindre, au même titre que son client, à veiller à ce que l'avance de frais exigée de X_____ soit payée à temps sur le compte du créancier de cette sûreté. En raison du rapport de représentation directe qu'est la relation client/avocat, aucun d'entre eux ne peut tableur sur une faute de l'autre pour justifier une inobservation du délai prévu par des normes semblables ou analogues à l'art. 90 LPJA (ATF 2C_511/2009 du 18 janvier 2010 cons. 5.3). Il s'ensuit que l'un des devoirs de l'avocat est de s'entendre avec son mandant sur le choix entre les multiples possibilités qui existent, à ce propos, dans la pratique des relations avocat/client (paiement de l'avance par le mandant ou par l'avocat, une fois celui-ci provisionné etc. ; cf. ATF 2C_911/2010 du 7 avril 2011 cons. 3).

Il est constant que Me A_____ a reçu le 5 juin 2012 la lettre du 4 juin 2012 du Service qui répondait aux siennes des 22 mai et 30 mai 2012 en lui remettant une copie du dossier et en lui signalant clairement que le délai de fourniture d'avance de frais était maintenu (cf. fiche de suivi d'envoi postal dans le dossier du Conseil d'Etat). Ce détail devait inciter Me A_____ à vérifier si les précautions qu'il avait prises

à ce sujet garantissaient que l'avance serait réglée en temps voulu. Or, la seule mesure qu'il a adoptée sur ce point a été la demande de prolongation de délai du 13 juin 2012. Mais cette requête était vouée à l'échec, du fait qu'elle reposait sur la prémisse juridiquement inexacte que le délai de l'art. 90 n'était pas un délai légal non prolongeable.

Partant, force est de juger que, dans l'hypothèse la plus favorable au recourant (soit celle où le Service aurait omis de glisser un bulletin de versement dans l'enveloppe où X_____ a trouvé la décision incidente du 14 mai 2012), le non-versement de l'avance de frais dans le délai à tenir en l'espèce (autrement dit jusqu'au 18 juin 2012) a sa cause dans une erreur de son mandataire dans le choix, par le mandataire, de la démarche qu'il a entreprise pour remédier à l'absence du bulletin de versement (cf. ATF précités).

L. Une telle omission du Service est, au surplus, assimilable à une notification irrégulière de la décision incidente du 14 mai 2012. En effet, si une décision impose à un administré une obligation qu'il doit exécuter au moyen d'une annexe que l'autorité mentionne dans sa décision en spécifiant qu'il l'envoie à l'intéressé simultanément à cette décision, l'oubli de joindre cette annexe est un manquement comparable à ceux que désigne l'expression « notification irrégulière », p. ex. ceux consistant à ne pas motiver une décision ou à taire l'existence d'une voie de droit qui doit être indiquée. Ces trois éventualités ont ceci de commun qu'elles sont préjudiciables à l'exercice d'un droit d'un particulier qui ne peut se défendre valablement tant s'il ignore les motifs d'une décision que s'il ne sait quelle autorité il doit saisir et dans quelles formes il doit le faire (cf., p. ex., T. Tanquerel, Manuel de droit administratif, n° 1575 ss), ou sur quel compte une avance de frais doit être payée dans un délai assorti d'une possible irrecevabilité (art. 90 LPJA).

Attendu les art. 80 al. 1 lit. d, 56 al. 2 et 31 LPJA, une notification irrégulière ne doit entraîner aucun préjudice pour les parties, étant bien entendu que ces dernières ou ceux qui les représentent doivent, de leur côté, se préoccuper de défendre à temps les droits qu'ils pensent être lésés et se renseigner sur les possibilités d'attaquer la décision irrégulièrement communiquée (cf., p. ex., ATF 134 I 202 ss cons. 1.3.1). Ces informations obtenues, ils doivent s'efforcer d'agir dans un délai encore conciliable avec la bonne foi (art. 5 al. 3 Cst féd.), car l'art. 31 LPJA et les dispositions dont il s'inspire n'ont pas à s'interpréter comme autorisant les administrés à différer à leur gré leurs démarches en vue de la sauvegarde de leurs droits (cf., p. ex., ATF 2C_71/2012 du 26 avril 2012 cons. 2.2.2 ; ACDP A1 12 69 du 13 juillet 2012 cons. E ; B. Bovay, Procédure administrative p. 373 ; T. Tanquerel, op. cit., n° 901 et la jurisprudence citée).

M. X_____ ne prétend pas avoir attendu de consulter un avocat pour s'apercevoir que manquait le bulletin de versement dont parlait la décision incidente du 14 mai 2012 ou pour comprendre la portée de cette décision. Cela ne serait d'ailleurs pas crédible. Il devait donc savoir que, plus il tardait à réclamer un bulletin de versement, moins il avait de chances d'éviter l'irrecevabilité qu'allait entraîner un

paiement hors délai de l'avance de 500 fr. Il ne pouvait ainsi lui échapper que, s'il ne réclamait pas lui-même ce bulletin de versement, il devait au minimum en charger son mandataire qui devait, le cas échéant, s'en occuper dans le cadre de la représentation qu'il assumait (let. K ci-dessus).

Ces obligations sont manifestement restées lettre morte : l'envoi d'un bulletin de versement n'a été demandé par écrit que le 25 juin 2012, dans une lettre qui fait état de plusieurs coups de téléphone antérieurs (non autrement datés), sans qu'on sache quels employés de la Chancellerie ont été les interlocuteurs de X_____ et/ou de Me A_____, lequel a, le 28 juin 2012, fait état d'une promesse d'une secrétaire, sans dire qui elle était ni quand la conversation a eu lieu. Il n'y a pas motif d'admettre que cette promesse se situait avant la fin du délai dont il s'agit (18 juin 2012 ; let. H ci-dessus), du moment que la lettre du 25 juin 2012 alléguait des entretiens téléphoniques, non une promesse émise à leur occasion.

N. Le recours de droit administratif du 9 août 2012 est rejeté (art. 80 al. 1 lit. e et 60 al. 1 LPJA).

O. Les dépens sont refusés au recourant qui paiera un émolument de justice de 800 fr., débours inclus (art. 89 al. 1 et 91 al. 1 LPJA ; art. 3, 11, 13, 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).

Par ces motifs,

1. rejette le recours ;
2. dit que X_____ paiera 800 fr. de frais de justice ;
3. lui refuse les dépens ;
4. communique le présent arrêt à Me A_____, pour X_____, et au Conseil d'Etat

Sion, le 16 novembre 2012.