

A1 23 199

ARRÊT DU 28 FEVRIER 2024

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

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et D^r Thierry Schnyder, juges ;

en la cause

X _____, **A** _____, recourant, représenté par Maître Joëlle Vuadens, avocate,
1870 Monthey

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée, et **COMMUNE DE SION**,
1950 SION, autre autorité

(recours contre une décision d'irrecevabilité)

recours de droit administratif contre la décision du 18 octobre 2023

Faits

A. X _____, né le xxx, est chauffeur de taxi indépendant à Sion depuis 1995. Il est titulaire d'une concession A, laquelle permet le stationnement sur le domaine public aux emplacements désignés par le Conseil municipal, en particulier en Gare de Sion (cf. art. 5 al. 1 let. a du règlement sur le service des taxis de Sion, adopté les 8 octobre et 15 décembre 2020 par le conseil municipal et le conseil général puis homologué le 21 avril 2021 par le Conseil d'Etat).

B. Par décision du 22 juin 2023, le conseil municipal a résilié toutes les concessions A pour le 30 juin 2024, en raison de l'état d'avancement des études concernant le projet de Cour de Gare réduisant les accès aux taxis. Le conseil municipal prévoyait d'attribuer les nouvelles concessions A, 8 au maximum (au lieu des 13 existantes), au plus tard en décembre 2023, suite à un appel d'offres lancé en automne 2023.

C. Le 27 juillet 2023, X _____ a déposé, sous la plume de M^e Joëlle Vuadens, un recours administratif auprès du Conseil d'Etat, concluant à l'octroi de l'effet suspensif et à l'annulation sous suite de frais et dépens de la décision du Conseil d'Etat. Il a invoqué une violation de sa liberté économique (art. 27 Cst.) ainsi que du principe de proportionnalité.

Le 4 août 2023, l'organe d'instruction (ci-après: le SAIC) a imparti à M^e Vuadens un délai de 30 jours pour effectuer une avance de 1000 fr. en précisant que le défaut de paiement entraînerait l'irrecevabilité (art. 90 LPJA) du recours. Cette lettre a été retirée le 7 août 2023 par l'avocate (cf. p. 24 du dossier du Conseil d'Etat).

Le 6 septembre 2023, M^e Vuadens a sollicité auprès du SAIC une prolongation de délai, au motif que « ce montant n'ayant pu être versé à ce jour sur le compte de votre greffe ».

Le lendemain, le SAIC lui a répondu que le délai, légal de l'article 90 LPJA ne pouvait pas être prolongé.

Le 11 septembre 2023, M^e Vuadens a rétorqué que comme l'article 90 LPJA laissait la faculté à l'autorité de solliciter une avance de frais, le délai de 30 jours était prolongeable. Elle a ajouté que « Le paiement ayant été effectué avec date valeur au 12 septembre, je pars du principe que le délai initial est respecté, au vu du fait que la notification de votre

courrier du 4 août 2023 est intervenue durant la période de fêtes judiciaires, qui prenait fin au 15 août 2023 et prolongeait de facto le délai ».

Le 13 septembre 2023, le SAIC lui a répondu que l'avance avait été versée tardivement et lui a demandé d'indiquer, pour le 13 octobre 2023, les raisons pour lesquelles elle n'avait pas été effectuée en temps utile.

Le 20 septembre 2023, M^e Vuadens a estimé qu'au regard de l'article 79a LPJA, le délai avait été respecté. Elle a également estimé que l'avance ayant été reçue par le SAIC le 12 septembre 2023, déclarer le recours irrecevable reviendrait à faire preuve de formalisme excessif. L'avocate a enfin requis, à titre subsidiaire, une restitution de délai, qualifiant d'« insolite » l'article 90 LPJA.

D. Par décision du 18 octobre 2023, expédiée le 20, le Conseil d'Etat a, d'une part déclaré le recours et la requête d'effet suspensif du 27 juillet 2023 irrecevables et, d'autre part, rejeté la requête en restitution de délai du 20 septembre 2023. Il a d'abord soutenu que le délai de 30 jours contenu à l'article 90 LPJA était un délai légal. L'avance de frais fournie le 12 septembre 2023 était donc tardive. Il a ensuite rappelé que la restitution de délai (cf. article 12 al. 3 LPJA) était subordonnée à la condition que son inobservation ne soit pas due à une erreur non excusable, à un choix délibéré ou à un manquement de la partie ou de son mandataire qui doivent s'être trouvés dans un empêchement non fautif de respecter le délai. Or, dans le cas présent, il incombait à l'avocate d'informer son client des multiples possibilités (paiement de l'avance par le mandant lui-même ou par son avocate une fois celle-ci provisionnée) offertes pour verser l'avance de frais à temps. De plus, cette avocate n'avait fait valoir aucun motif, la maladie par exemple, qui l'aurait empêchée d'agir à temps. Le Conseil d'Etat a enfin relevé que la suspension des délais (art. 79a LPJA) n'était pas applicable en instance administrative et que comme le recours administratif était manifestement irrecevable, le même sort devait être réservé à la requête d'octroi de l'effet suspensif.

E. Le 20 novembre 2023, X _____ a contesté cette décision céans en prenant les conclusions suivantes:

« Plaise au Tribunal cantonal dire et prononcer, avec suite de frais et dépens :

1. L'effet suspensif est accordé au présent recours.
2. Le présent recours est admis.
3. La décision rendue le 18 octobre 2023 par le Conseil d'Etat déclarant le recours et la requête d'effet suspensif du 27 juillet 2023 déposés par M. X _____ irrecevables et rejetant sa requête en restitution du délai du 20 septembre 2023 est annulée.

4. Partant, le dossier de la cause est renvoyé au Conseil d'Etat pour statuer sur le fond de la requête d'effet suspensif et du recours du 27 juillet 2023 déposés par X _____.
5. Les frais et dépens de la cause sont mis à la charge de l'Autorité intimée ».

A l'appui de ses conclusions, à l'appui duquel il a sollicité, à titre de moyens de preuve, son interrogatoire et l'édition du dossier communal, X _____ a d'abord estimé que « la situation créée par l'article 90 LPJA implique une forte insécurité juridique et un risque important d'inégalité de traitement entre les justiciables » car cette disposition octroyait « un pouvoir d'appréciation du juge qui peut, en fonction d'un dossier ou d'un autre, exiger ou non le paiement d'une avance de frais ». X _____ a ensuite soutenu que vu les fêtes, le délai pour fournir l'avance avait été respecté et que le « court délai de trente jours qui ne serait pas prolongeable constitue clairement une atteinte au droit des citoyens de se défendre en procédure », ajoutant qu'il pouvait être fort complexe de réunir une somme de 1000 francs. X _____ a enfin estimé que refuser la prolongation de délai pour l'avance était constitutive d'un abus de droit et d'une violation du principe de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.).

Le 20 décembre 2023, le Conseil municipal a produit son dossier complet et a renoncé à se déterminer sur le recours.

Le 24 janvier 2024, le Conseil d'Etat a remis son dossier et a proposé le rejet du recours sous suite de frais et dépens.

Par ordonnance du 26 janvier 2024, la Cour de céans a fixé à X _____ un délai pour présenter d'éventuelles remarques complémentaires. Cette invitation est restée lettre morte.

Considérant en droit

1. En règle générale, un recours formé contre une décision d'irrecevabilité ne peut tendre qu'à l'annulation de cette décision et au renvoi de la cause à l'autorité attaquée pour qu'elle statue au fond (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA ; RVJ 1985 p. 40 consid. 4c). Le cadre admissible de la contestation se limite par conséquent au point de savoir si la non-entrée en matière décidée par le Conseil d'Etat viole le droit, à l'exclusion de tout autre aspect de l'affaire (arrêt du Tribunal fédéral 2C_67/2022 du 17 février 2022 consid. 4.5 ; ACDP A1 21 23 23 du 14 novembre 2023 consid. 1.2). Partant, le recours de droit administratif du 20 novembre 2023, dont les conclusions n^{os} 3 et 4 respectent

ces exigences, est recevable sous cet angle. Par contre, sa conclusion n° 1 est irrecevable puisque l'effet suspensif est prévu *ex lege* (art. 51 al. 1 LPJA).

2. Le recourant a sollicité, à titre de moyens de preuve, son interrogatoire et l'édition du dossier de la Commune. Ce dernier a été produit le 23 décembre 2023. Quant à l'interrogatoire du recourant, il est inutile pour la présente procédure puisque les questions à résoudre sont purement procédurales. Partant, la Cour de céans, agissant dans le cadre d'une appréciation anticipée des preuves (ATF 145 I 167 consid. 4.1), rejette cette réquisition.

3. Dans un premier grief, le recourant invoque une violation de l'article 90 LPJA. Selon lui, comme cette disposition offre la faculté de requérir une avance de frais, le délai de 30 jours serait un délai judiciaire, donc prolongeable.

L'article 90 LPJA prévoit 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. Selon la jurisprudence tant cantonale (ACDP A1 16 74 du 31 mai 2016 ; A1 15 198 du 7 avril 2016 consid. 2.3 ; A1 13 224 du 8 mai 2013 consid. 3 ; arrêt de la Cour des assurances sociales S1 21 135 du 8 juillet 2021 p. 2 et 4) que fédérale (arrêt du Tribunal fédéral 9C_831/2007 du 19 août 2008 consid. 5.3), le délai de l'article 90 LPJA est un délai légal (soit non prolongeable).

Pour le reste, c'est à tort que le recourant soutient que le délai imparti par le SAIC était suspendu « par les fêtes judiciaires ». En effet, selon la systématique de la LPJA, l'article 79a est inscrit au chapitre 5 de la LPJA (articles 65 à 87a) qui traite de la procédure de recours de droit administratif, et non au chapitre 4 qui concerne la procédure devant le Conseil d'Etat (articles 41 à 64). Ceci ressort également de la jurisprudence cantonale (voir par exemple ACDP A1 22 202 du 4 octobre 2023 consid. 1.2 et A1 12 312 du 16 mai 2013 consid. 5).

Par surabondance, on peut relever qu'exiger une avance de frais ne relève pas du formalisme excessif (arrêt du Tribunal fédéral 2C_382/2015 du 21 mai 2015 consid. 5) et que la question de la restitution du délai (cf. art. 12 al. 3 LPJA) ne se pose pas dans l'éventualité où, comme ici, la partie ou son mandataire n'ont pas été empêchés d'agir à temps et que leur inaction résulte de leur faute (ACDP A1 23 63 du 12 décembre 2023 consid. 6.1.1).

Partant, mal fondé, le grief est rejeté.

4. Dans un second grief recoupant le précédent, le recourant soutient, dans une argumentation lapidaire ne citant aucune base légale, que le délai de trente jours imparti par le SAIC était trop court et constituerait « une atteinte au droit des citoyens de se défendre en procédure ».

Cette critique est infondée puisque la garantie constitutionnelle prévue à l'article 29a Cst. (libre accès à un tribunal) ne s'oppose pas aux conditions de recevabilité habituelles du recours, dont font partie celles relatives aux avances de frais (arrêts du Tribunal fédéral 1C_190/2023 du 22 mai 2023 consid. 2 et 1C_684/2020 du 27 janvier 2021 consid. 3). Quant à la durée (30 jours) du délai pour effectuer une avance, elle est fixée par la loi (cf. art. 90 LPJA) et ne peut donc pas être remise en question. Au demeurant, si le recourant n'avait pas les moyens de verser les 1000 fr. requis par le SAIC, il lui était loisible de déposer une demande d'assistance judiciaire dûment motivée.

5. Dans un troisième grief, le recourant se prévaut d'une violation des principes de l'abus de droit et de l'égalité de traitement (art. 8 et 9 Cst.).

Ce grief est infondé. D'une part, le SAIC a opté par la faculté, légale (cf. art. 90 LPJA), de subordonner la recevabilité du recours administratif au versement d'une avance de frais. Il ne saurait donc être question d'abus de droit. D'autre part, puisque précisément l'article 90 LPJA laisse à l'autorité un libre pouvoir d'appréciation pour décider si elle exige une avance de frais, cela signifie que le législateur a admis une différenciation entre différents recourants.

6. En définitive, le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

7. En sa qualité de partie qui succombe, le recourant supportera l'émolument de justice qu'il convient de fixer, notamment en application des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr. (art.89 al. 1 LPJA; art. 3 al. 3, 13 al. 2 et 25 LTar). Pour le reste, le recourant supporte ses dépens (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité .
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de X _____ qui supporte en outre ses dépens.
3. Le présent arrêt est communiqué à Maître Joëlle Vuadens, avocate à Monthey, pour le recourant, à l'Administration communale, à Sion ainsi qu'au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 28 février 2024