

Par arrêt du 11 avril 2014 (1C\_837/2013), le Tribunal fédéral a rejeté le recours en matière de droit public interjeté par X\_\_\_\_\_ contre ce jugement.

A1 13 317

## **ARRÊT DU 25 OCTOBRE 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 Me A\_\_\_\_\_

#### **contre**

**CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS**, autorité attaquée, et **COMMUNE DE MONTHEY**, autre autorité

(signalisation routière)

recours de droit administratif contre la décision du 19 juin 2013

## Faits

**A.** Par avis inséré au Bulletin officiel (B.O.) n° 48 du 27 novembre 2009, la commune de Monthey mit à l'enquête publique le réaménagement des rues du Fay, du Théâtre, du Marquisat et de l'avenue de la Gare, la réalisation d'un nouveau pont sur la Vièze en prolongement de la rue du Marquisat, ainsi que la création d'un giratoire sur l'avenue du Simplon. Figurait au dossier déposé un plan de signalisation traduisant la nouvelle gestion du trafic que la commune entendait introduire dans le centre-ville. Ce projet dit de la petite ceinture visait, en bref, à déplacer la circulation nord-sud s'écoulant sur les avenues en sens unique du Crochetan, du Midi et la rue de Venise, sur une large artère raccordée à l'avenue du Simplon et reprenant, en double sens, le tracé actuel des rues du Fay, du Théâtre, de la Tannerie et du Marquisat, plus à l'est. La commune se proposait d'y modérer le trafic en créant des zones 30 et de rencontre.

Statuant le 7 décembre 2010 en application de l'article 47 de la loi sur les routes du 3 septembre 1965 (LR ; RS/VS 725.1), le Conseil d'Etat approuva les plans et déclara les travaux d'intérêt public. Il rejeta simultanément les oppositions au projet, dont celles de Y\_\_\_\_\_ et de X\_\_\_\_\_, qui déférèrent vainement ce prononcé céans (A1 11 7 du 26 août 2011), puis au Tribunal fédéral. Par arrêt 1C\_417/2011 du 4 juin 2012, cette instance rejeta leurs griefs pris d'une non-conformité au droit fédéral des zones 30 et de rencontre (consid. 3). Elle estima aussi que la publication intervenue au B.O. n° 48 du 27 novembre 2009 n'était pas irrégulière du fait de n'avoir pas mentionné l'introduction de ces zones de modération de trafic. Bien que logiquement intégré à titre informatif au dossier approuvé en Conseil d'Etat, attendu que l'examen à effectuer dans le cadre de la LR supposait de connaître l'affectation des routes concernées, le volet signalisation routière devait faire l'objet d'une publication selon une procédure séparée (consid. 2.3). Il ne pouvait donc pas y avoir de violation de l'article 107 alinéa 1 de l'ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (OSR ; RS 741.21).

**B.** La publication visée par le Tribunal fédéral était intervenue le 16 septembre 2011, antérieurement à son arrêt. Ce jour-là, la Commission cantonale de signalisation routière (CCSR) avait fait paraître au B.O. (n° 37) un avis de décision, daté du 7 septembre 2011, portant sur « [l']introduction d'un plan de signalisation et de marquage relatif au réaménagement des rues du Fay, du Théâtre, de la Tannerie, du Marquisat et de l'avenue de la Gare – projet de la petite ceinture – comprenant la réalisation d'un nouveau pont sur la Vièze et la création d'un giratoire sur l'avenue du Simplon à Monthey ». Le texte précisait que les plans y relatifs pouvaient être consultés au bureau de la CCSR ou au greffe communal. Il mentionnait aussi la possibilité de recourir dans les 30 jours au Conseil d'Etat.

**C.** Le 17 octobre 2011, Y\_\_\_\_\_ et X\_\_\_\_\_ usèrent de cette faculté. Ils requièrent le Conseil d'Etat d'annuler la décision de la CCSR, en contestant l'opportunité d'ouvrir la petite ceinture à une circulation bidirectionnelle et d'instaurer, sur cette artère, des zones 30 et de rencontre. Au-delà de ces questions d'opportunité, les conditions légales (cf. art. 108 al. 5 OSR) permettant de déroger aux limitations

générales de vitesse n'étaient, à leur avis, de toute manière pas réalisées. En outre, l'expertise visée à l'alinéa 4 de cette disposition se révélait lacunaire. Les recourants critiquaient encore la publication opérée par la CCSR, à leur avis viciée faute de n'avoir pas mentionné l'ensemble des rues concernées ni signalé que des zones de modération de trafic allaient être introduites.

L'instruction du recours fut suspendue le 13 avril 2012 jusqu'à droit connu sur l'issue de la procédure d'approbation des plans routiers. Elle reprit à la suite de l'arrêt fédéral du 4 juin 2012.

Le 19 juin 2013, le Conseil d'Etat débouta Y\_\_\_\_\_ et X\_\_\_\_\_, écartant notamment leurs griefs d'ordre procédural. D'après cette autorité, l'avis litigieux permettait une compréhension suffisante du projet communal. Par ailleurs, le texte qu'avait fait paraître la CCSR se référait expressément au plan de signalisation, dont la consultation permettait de lever « tout doute éventuel ». Quoi qu'il en était, la publication n'était pas une fin en soi. Aussi, les défauts dont elle pouvait être affectée ne jouaient un rôle que si le vice invoqué avait pour conséquence de gêner un administré dans l'exercice de ses droits et s'il subissait un réel préjudice, ce qui n'avait pas été le cas ici.

**D.** Le 23 août 2013, Y\_\_\_\_\_ et X\_\_\_\_\_ conclurent céans à l'annulation de ce prononcé communiqué le 25 juin 2013. Leur recours se limite à contester la régularité de la publication du 16 septembre 2011, dont il requiert le Tribunal de constater la nullité subsidiairement de l'annuler.

La commune de Monthey et le Conseil d'Etat proposèrent de rejeter le recours, les 13 respectivement 18 septembre 2013. La CCSR renonça à se déterminer.

Y\_\_\_\_\_ et X\_\_\_\_\_ maintinrent leurs conclusions, le 7 octobre 2013, en insistant pour être entendus personnellement par la Cour.

Leurs observations complémentaires furent communiquées le 10 octobre 2013 au Conseil d'Etat et à la commune, pour information. Cette même ordonnance signifia aux recourants le classement de leur demande d'effet suspensif, que l'autorité précédente n'avait pas retiré préventivement. Elle rejeta aussi leur requête de mesures provisionnelles visant à faire stopper les travaux routiers en cours de réalisation. Ceux-ci étaient décrits dans des plans devenus exécutoires que personne ne prétendait non respectés.

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

### **Considérant en droit**

1. Domicilié à l'avenue B\_\_\_\_\_, Y\_\_\_\_\_ est à 75 mètres environ de la rue du Marquisat qui, avec les rues du Fay, du Théâtre et de la Tannerie, formera la petite

ceinture (cf. pièce 2 du dossier communal). Les augmentations de charge que subira cette artère appelée à devenir collectrice légitime son recours, régulièrement formé au surplus (cf. A1 11 7 précité consid. 1a ; art. 72, 78 let. a, 79a let. b, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 al. 1 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6). La qualité pour recourir de X\_\_\_\_\_, qui habite à l'extérieur du périmètre du plan de signalisation et de marquage, mais qui indique vouloir occuper, durant ses vieux jours, son appartement de la rue C\_\_\_\_\_, peut demeurer indécise.

**2.** La décision de la CCSR n'est, à ce stade, plus critiquée sur le fond. L'unique grief du recours est d'ordre procédural ; il porte sur la régularité de la publication intervenue au B.O. n° 37 du 16 septembre 2011. Avancée au titre d'une constatation inexacte de faits et d'une violation du droit (d'être entendu), l'argumentation table sur le fait que toutes les rues concernées touchées n'étaient, contrairement à ce qu'avait retenu le Conseil d'Etat, pas mentionnées dans l'avis litigieux, qui n'évoquait de surcroît pas l'instauration de zones 30 et de rencontre.

**3.1** La CCSR est l'autorité chargée d'approuver la réglementation du trafic sur les routes et chemins communaux décidée par le conseil municipal (art. 3 al. 1 let. b et 9 al. 1 de la loi d'application du 30 septembre 1987 de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR ; RS/VS 741.1). Les décisions de cette autorité cantonale peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat dans les 30 jours suivant leur notification (art. 9 al. 1 LALCR et 9 al. 1 du règlement du 8 novembre 1989 concernant la signalisation routière et la publicité sur les routes – RSPR ; RS/VS 741.100), laquelle s'opère par voie édictale en raison du caractère collectif de ces prononcés (P. Moor/E. Poltier, Droit administratif, vol. II, 3<sup>ème</sup> éd., p. 354). C'est ainsi que l'article 107 alinéa 1 1<sup>ère</sup> phrase OSR prescrit d'arrêter et de publier les réglementations locales du trafic. Cette disposition ne précise cependant pas ce qui doit (nécessairement) figurer dans la publication, hormis les voies de droit. De manière générale, il est admis que l'avis de décision doit mettre les intéressés en situation d'apprécier si la décision pourrait les toucher (arrêt du Tribunal fédéral 1A.175/2003 du 27 novembre 2003 consid. 2.2). Son contenu ne saurait donc être définitivement et abstraitement déterminé (cf. L. Kneubühler in: C. Auer/M. Müller/B. Schindler [éd.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, n° 2 ad art. 36).

**3.2** La publication en procès rend notoire l'approbation donnée par la CCSR au plan de signalisation et de marquage « relatif au réaménagement des rues du Fay, du Théâtre, de la Tannerie, du Marquisat et de l'avenue de la Gare – projet de la petite ceinture – comprenant la réalisation d'un nouveau pont sur la Vièze et la création d'un giratoire sur l'avenue du Simplon à Monthey ». Il appert de l'examen de ce plan que l'avis ne mentionne (de loin) pas toutes les rues touchées par une modération de trafic ou d'autres réglementations, comme le font remarquer à bon escient les recourants, pour qui plus de 20 voire 25 rues seraient concernées. Le Conseil d'Etat, qui prétend le contraire, ne peut pas être suivi sur ce point. Il faut également admettre, avec Y\_\_\_\_\_ et X\_\_\_\_\_, que le texte paru n'évoquait pas nommément l'introduction de zones 30 et de rencontre.

**3.3.1** Attaquée à ce propos, la CCSR s'en est expliquée devant le Conseil d'Etat (CE p. 160). Elle observait que la publication critiquée, synthétisée par les termes « introduction d'un plan de signalisation et de marquage [...] », regroupait quatre types de zones – piétonne, de rencontre, 30 et de parcage avec disque de stationnement –, les signaux de priorité ainsi que les prescriptions contenus ou non dans ces différentes zones. Cela étant, et par esprit de cohérence, elle disait avoir repris l'intitulé de la publication intervenue le 27 novembre 2009 en y ajoutant l'objet de sa décision, à savoir la signalisation. De fait, cette autorité a été appelée à agréer de multiples signaux sur la petite ceinture et le réseau routier articulé autour de cette artère. Force est de reconnaître à l'objet soumis à son approbation une ampleur considérable. Au regard de telles circonstances, la CCSR pouvait légitimement s'abstenir d'énumérer l'ensemble des voies publiques concernées ainsi que les nombreux signaux de prescription ou de priorité s'y rapportant. L'avis s'en serait trouvé, sinon, allongé de manière déraisonnable, offrant un concentré d'informations à la compréhensibilité malaisée. La CCSR le faisait remarquer à juste titre en insistant sur la « complexité des différentes modalités retenues sur les rues et les sections de rues » (CE p. 159 3<sup>ème</sup> §). En se décidant à informer le public de l'agrément donné à un plan de signalisation et de marquage relatif au projet de la petite ceinture, cette autorité a donc opté pour une solution qui a de bons motifs. Son choix, qui n'est autre que celui de publier le dispositif de sa décision, s'inscrit d'ailleurs dans la ligne des notifications opérées par voie édictale, lesquelles font usuellement mention du seul dispositif et des voies de droit (cf. F. Uhlmann/A. Schwank in : B. Waldmann/P. Weissenberger, VwVG Praxiskommentar, n° 4 ad art. 36). Ce procédé postulait certes une consultation du plan, mais la démarche, nécessaire compte tenu des spécificités de l'objet approuvé par la CCSR, était raisonnablement exigible des intéressés. Le grief de constatation inexacte des faits se révèle ainsi inopérant, celui pris d'une publication irrégulière et constitutive de violation du droit d'être entendu devant être, pour sa part, rejeté.

**3.3.2** Le Tribunal relève néanmoins que le libellé critiqué par les recourants inscrivait clairement le plan de signalisation et de marquage dans la perspective du projet de la petite ceinture. Or, comme le constatait le Tribunal dans son arrêt du 26 août 2011 (consid. 2e), la commune s'était attachée à informer la population de la nature et des objectifs de ce projet visant à permettre une desserte et une distribution des activités du centre-ville n'engendrant pas de circulation de transit parasite (consid. 4a). Sur cet arrière-plan, la référence au projet de la petite ceinture, avec indication des rues réaménagées d'un point de vue urbanistique, permettait aux intéressés de se représenter l'étendue du secteur potentiellement englobé par le plan de signalisation et de marquage. La fonction stratégique que la commune entendait notoirement donner à cet axe laissait en effet présager la nécessité d'adapter la signalisation non seulement sur les rues le composant, mais aussi sur les dessertes gravitant autour. Du reste, la commune de Monthey avait largement pourvu à la diffusion de cette information (cf. pièces 4 à 8 et 15 du dossier communal). D'une certaine manière, les recourants s'étaient eux aussi joints à cet effort de communication communale en faisant paraître, dans un quotidien valaisan, une « lettre ouverte aux Montheysans » avertissant ces derniers des conséquences du projet de la petite ceinture en matière de circulation et de signalisation (pièce 20 du dossier communal). C'est aussi le lieu de

rappeler que, dans ce contexte, la commune avait organisé des ateliers de travail, dont l'un fut précisément consacré à l'« étendue actuelle et future des zones 30 et de rencontre » (cf. A1 11 7 consid. 2e ; pièce 8 du dossier communal). Pour ces motifs supplémentaires, la régularité de l'avis inséré au B.O. n° 37 du 16 septembre 2011 échappe à la critique. Enfin, Y\_\_\_\_\_ et X\_\_\_\_\_ ne sauraient sérieusement la contester en arguant que la publication était intervenue dans la section « Etat du Valais » et sous la rubrique « signalisation routière » plutôt qu'au « niveau communal » : il ne peut avoir échappé aux recourants que la décision d'approbation litigieuse – dont l'avis cite au demeurant en gras « commune de Monthey » – a été prise par une autorité cantonale en matière de signalisation routière, d'où sa position au sein du B.O.

**4.1** Reste enfin que la règle première valant en matière de notification irrégulière est, comme l'a souligné à juste titre le Conseil d'Etat, que le vice n'a pas de sanction s'il peut être réparé sans préjudice pour les parties (cf. art. 38 LPJA ; P. Moor/E. Poltier, op. cit., p. 355). Il en va a fortiori de même lorsque le vice n'a entraîné aucun préjudice pour les intéressés (ATF 114 Ib 112 consid. 2a). Celui dont se prévalent Y\_\_\_\_\_ et X\_\_\_\_\_ – qui savaient pertinemment en quoi pouvait consister le plan de signalisation pour l'avoir attaqué dans le cadre de la procédure d'approbation des plans routiers – ne les a précisément pas empêchés de défendre utilement leurs intérêts : ceux-ci n'ont en effet pas manqué de saisir le Conseil d'Etat du recours qu'ouvrait la communication officielle du 16 septembre 2011. Or, il se trouve que cette instance a écarté l'ensemble de leurs arguments dans un prononcé que les recourants n'ont entrepris céans qu'en réitérant leur moyen pris d'une notification défectueuse. Le manquement dénoncé à ce titre – libellé lacunaire – ne saurait cependant justifier, vu sa nature, une annulation de la décision d'approbation de la CCSR, et encore moins amener le Tribunal à en constater la nullité. Pareilles issues seraient excessivement formalistes au regard de la publication en procès, valablement intervenue au B.O., mentionnant clairement son objet (décision) de même que sa relation avec le projet de la petite ceinture, et indiquant correctement les voies de droit. Du reste, l'annulation et plus encore la nullité sont le plus souvent inadaptées aux cas de notification défectueuse (A. Kölz/I. Häner/M. Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3<sup>ème</sup> éd., n° 640), raison pour laquelle la pratique ne les applique qu'en de rares hypothèses (P. Moor/E. Poltier, op. cit., p. 357) dont Y\_\_\_\_\_ et X\_\_\_\_\_ n'ont pas démontré être voisines de celle d'espèce, présentée par eux comme litigieuse.

**4.2** L'ATF 105 la 285 que cite leur recours n'est, à cet égard, pas de nature à ébranler le raisonnement du Tribunal. Cette affaire diffère de la présente cause en cela que les autorités cantonales avaient agréé la construction d'un altiport que les demandes d'autorisations remplies par la requérante ne mentionnaient pas. Cet arrêt fédéral relevait que, dans la mesure où le requérant avait limité lui-même sa requête à certains travaux déterminés, il allait de soi que les autorités cantonales ne pouvaient accorder une autorisation que pour ceux-ci, quand bien même la publication avait fait mention d'un altiport. La demande d'autorisation était seule déterminante, la publication ne faisant que s'y référer (consid. 6c). Certes, le Tribunal fédéral a réservé les cas dans lesquels les travaux décrits au B.O. étaient moins importants que ceux effectivement

prévus dans la demande d'autorisation, situation où la publication pouvait alors exceptionnellement faire foi vu l'éventualité que des citoyens s'abstiennent de consulter la demande d'autorisation, pensant leurs intérêts en aucun cas menacés. Quoi qu'en pensent les recourants, cette exception est cependant à lire dans le contexte des procédures d'autorisation de construire, où la loi dicte en effet le contenu de la publication (cf. art. 37 de la loi sur les constructions du 8 février 1996 – LC ; RS/VS 725.1). L'avis ici en procès s'inscrit dans une problématique différente en ce qu'il touche à la notification de décisions par voie édictale.

**4.3** Les recourants craignent finalement que d'autres citoyens aient pu se méprendre sur la réelle portée du plan de signalisation et de marquage et, par là même, renoncer, en méconnaissance de cause, à défendre leurs droits. Ils n'expliquent cependant pas pourquoi ceux-là n'auraient, à la différence d'eux, pas été en mesure de réagir, même en ayant fait preuve de la diligence que leur imposait le principe de la bonne foi (art. 5 al. 3 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 – Cst. féd. ; RS 101), lequel imprègne en effet le mécanisme de sanctions liées aux notifications défectueuses.

**5.1** Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

**5.2** Cette issue du litige s'impose au vu des dossiers déposés par le Conseil d'Etat et la commune, qui comportent le plan de signalisation et de marquage (à l'échelle) dont la production est requise. Il n'y a pas lieu d'entendre personnellement les recourants, qui ont eu tout loisir de faire valoir leur point de vue par écrit (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

**5.3** Y\_\_\_\_\_ et X\_\_\_\_\_ supporteront, solidairement entre eux, un émolument de justice arrêté à 1200 fr. (art. 88 al. 2 et 89 al. 1 LPJA ; art. 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 leur sont refusés (art. 91 al. 1 a contrario LPJA).

### **Prononce**

1. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable ;
2. Les frais, par 1200 fr, sont mis à la charge de Y\_\_\_\_\_ et X\_\_\_\_\_, solidairement entre eux, qui n'ont pas droit à des dépens.
3. Le présent arrêt est communiqué à Me A\_\_\_\_\_, pour les recourants, à la commune de Monthey, et au Conseil d'Etat.

Sion, le 25 octobre 2013

