

A1 13 256

ARRÊT DU 29 AOÛT 2013

Tribunal cantonal du Valais

Cour de droit public

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

en la cause

X_____ **ET CONSORTS**, représentés par Me A_____

contre

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, dans l'affaire qui oppose les recourants à la **COMMUNE DE B**_____

(irrecevabilité d'un recours administratif ; art. 44 al. 2 LPJA)

recours de droit administratif contre la décision du 27 mars 2013

Faits

A. Le 7 septembre 2012, le Conseil communal de B_____ a publié au Bulletin officiel (B. O.) n° xxx un avis portant à la connaissance des usagers des routes des quartiers de C_____ et D_____ un projet de pose de nouvelles signalisations (installation de bornes et signalisation concernant une nouvelle zone 30 km/h). L'avis se terminait sur la phrase : « les remarques éventuelles à l'encontre de la présente publication doivent être adressées aux Services techniques de B_____ dans les 30 jours ».

B. La Commission (cantonale) de signalisation routière (CSR) a fait paraître au B. O. n° xxx du 30 novembre 2012 un avis, daté du 21 novembre 2012, indiquant l'introduction d'une zone 30 km/h et la mise en place de bornes dans ces deux quartiers. Les plans y relatifs pouvaient être consultés au bureau de la CSR ou de la commune de B_____. La CSR mentionnait que la signalisation ne serait posée qu'après l'entrée en force de sa décision qui pouvait encore susciter un recours au Conseil d'Etat dans les 30 jours.

C. Le 18 décembre 2012, X_____ et consorts ont déféré au Conseil d'Etat cette décision du 21/30 novembre 2012 de la CSR.

Le 23 janvier 2013, le Département des transports, de l'équipement et de l'environnement a proposé de débouter les recourants en se référant à une lettre du 21 janvier 2013 de la CSR.

Le 8 mars 2013, le Conseil communal s'est exprimé dans le même sens, en notant que X_____ et consorts ne lui avaient communiqué aucune remarque à la suite de la publication au B. O. du 7 septembre 2012.

Ces mémoires ont été remis le 12 mars 2013 aux recourants qui pouvaient répliquer jusqu'au 12 avril 2013.

A cette date, le mandataire qu'ils avaient constitué entre-temps a déposé un mémoire étoffant l'argumentation et les conclusions de ses clients.

La Chancellerie d'Etat lui a retourné, le 17 avril 2013, son mémoire du 12 avril 2013 en l'informant qu'un prononcé du 27 mars 2013 du Conseil d'Etat avait été envoyé, le 9 avril 2013, à X_____ pour lui-même et ses corecourants.

Ce prononcé retenait que X_____ et consorts n'avaient formulé aucune remarque dans le délai de 30 jours évoqué par l'avis au B. O. du 7 septembre 2012. Ils avaient, de ce chef, encouru l'irrecevabilité prévue à l'art. 44 al. 2 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6) déniaient la qualité pour agir à celui qui a négligé d'agir dans une instance antérieure alors qu'il en avait la possibilité.

D. Recourant céans le 23 avril 2013, X_____ et soixante consorts ont conclu à l'annulation, notamment pour violation de l'art. 44 al. 2 LPJA, de ce prononcé d'irrecevabilité, au renvoi de l'affaire au Conseil d'Etat et à l'allocation de dépens.

Le 12 juin 2013, le Conseil communal et l'autorité attaquée ont proposé de rejeter ce recours de droit administratif.

Les ultimes observations de X_____ et consorts sont du 28 juin 2013.

Considérant en droit

1. Les conclusions des recourants se limitent, à juste titre, à exiger l'annulation de la décision d'irrecevabilité critiquée ; elles sont, au surplus, recevables (art. 72, 78 lit. a, 79a lit. a, 80 al. 1 lit. a-c, 44 al. 1, 46 al. 1 et 48 LPJA).

2. L'art. 44 al. 2 LPJA a constamment été interprété comme astreignant la partie à épuiser les voies de droit instituées par le législateur, en particulier les procédures d'opposition, préalables au recours administratif (art. 41 ss LPJA), ou au recours de droit administratif (art. 72 ss LPJA ; cf. p. ex., ACDP A1 12 101 du 30 mai 2012 cons. A ; A1 09 45 du 15 mai 2009 p. 3 ; RVJ 1990 p. 40 ss cons. 2 ; RVJ 1980 p. 4 cons. 2.1 ;

J.-C. Lugon, Quelques aspects de la loi valaisanne sur la procédure et la juridiction administratives, RDAF 1989 p. 245 ; voir aussi B. Bovay, Procédure administrative, p. 323 ; F. Bellanger, Le recours en matière de droit public, in F. Bellanger/T. Tanquerel, Les nouveaux recours fédéraux en droit public, p. 61 au début ; dans le même sens, à propos de l'art. 12c al. 2 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1991 sur la protection de la nature et du paysage - LPN / RS 451 -, note E. Poltier sur l'ATF 129 II 286 dans la RDAF 2004 p. 700).

3. Le Conseil d'Etat fonde son prononcé du 27 mars 2013 sur l'art. 3 al. 1 et sur l'art. 9 de la loi d'application du 30 septembre 1987 de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR ; RS/VS 741.1). A le lire, la faculté, prévue par l'insertion au B. O. du 7 septembre 2012, de soumettre aux Services techniques communaux des remarques sur le projet de signalisation en cause était une voie de droit que X_____ et consorts auraient fautivement négligé d'utiliser, ce qui justifiait de déclarer leur recours administratif du 18 décembre 2012 irrecevable au vu de l'art. 44 al. 2 LPJA.

4. Edicté sur la base de l'art. 106 al. 1 de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR ; RS 741.01), l'art. 104 al. 2 de l'ordonnance fédérale du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (OSR ; RS 741.21) permet aux cantons de déléguer aux communes les tâches de signalisation, mais les oblige à en surveiller l'exécution (cf. art. 105 OSR).

Les art. 3 et 9 LALCR définissent les compétences de la CSR (art. 3) et des conseils communaux (art. 9), sans fixer de règles de procédure que ces autorités devraient suivre. Les mesures prises par les conseils communaux sont à approuver par la CSR (art. 3 al. 1 lit. b et 9 al. 1 LALCR).

L'exercice de ces compétences est régi par le règlement du 8 novembre 1989 concernant la signalisation routière et la publicité sur les routes (RSPR ; RS/VS 741.100 ; cf. art. 3 al. 2 LALCR) dont l'art. 6 al. 4 charge les conseils communaux de conduire la procédure relative à la mise en place de la signalisation sur les routes et les chemins municipaux. Pour les routes et chemins cantonaux, cette procédure est du ressort de la CSR (art. 5 al. 4 RSPR).

L'art. 9 RSPR ajoute que les décisions de la CSR peuvent être attaquées devant le Conseil d'Etat (al. 1) et que la LPJA, la loi du 5 février 2004 sur les communes (LCo ; RS/VS 175.1) et la législation en matière de construction fixent, pour le surplus, les voies de droit ouvertes contre les décisions prises en application de ce règlement (al. 2).

Les art. 34a ss LPJA traitent d'une procédure de réclamation (ou d'opposition), sans dire dans quels cas elle est ouverte, car c'est la législation spéciale qui doit le faire (cf. art. 34a al. 1 LPJA). Quand celle-ci institue une réclamation, elle est dirigée contre une décision que l'autorité qui l'a rendue réexamine librement et peut, à certaines conditions, modifier en faveur ou au détriment de l'opposant, la décision sur réclamation étant alors seule susceptible de recours (art. 34e LPJA).

A teneur de l'art. 154 al. 1 LCo (litiges administratifs), la protection juridique est assurée par la LPJA. Selon son al. 2, sauf disposition contraire, les décisions rendues, en vertu de leur compétence, par les commissions ou les titulaires d'une fonction avec pouvoir de décision peuvent être attaquées devant l'autorité de nomination.

La loi du 8 février 1996 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1) institue une enquête publique sur la plupart des projets de construction (art. 36 et 37 LC) ; cette formalité a pour corollaire une procédure d'opposition à laquelle met un terme la décision d'octroi ou de refus de l'autorisation de bâtir (art. 45 LC) qui peut donner lieu à un recours administratif (art. 46).

5. En l'espèce, la publication au B. O. du 7 décembre 2012 a lancé une procédure de signalisation routière destinée à réaménager la circulation sur des routes ou des chemins communaux. L'art. 6 al. 4 RSPR habilitait le Conseil communal à publier cet avis. Celui-ci offrait aux intéressés l'occasion de se faire entendre dans cette procédure (cf. art. 19 al. 2 LPJA) qui devait aboutir à une décision de la CSR (art. 3 al. 1 lit. b et 9 al. 1 LALCR). La LALCR ne prévoit cependant nulle part cette modalité du droit d'être entendu ; l'art. 9 al. 1 RSPR ne garantit ce droit que sous la forme d'un recours.

Partant, on ne peut valablement déduire de l'ensemble des dispositions susvisées, ou de l'une d'elles, l'existence d'une voie de droit antérieure au recours administratif contre les décisions de la CSR dans le domaine de la signalisation routière concernant les routes et chemins publics communaux. Les projets municipaux de signalisation

routière qu'examine cette autorité ne sont, en effet, pas assimilables à des projets de construction au sens de la LC. D'autre part, les conseils communaux ne peuvent se substituer à la CSR quand cette dernière est compétente, ce qui est le cas ici pour l'approbation, par des décisions de cette autorité cantonale, de leurs opérations de signalisation (art. 3 al. 1 lit. b et 9 al. 1 LALCR), de sorte que ce contentieux est étranger à l'art. 154 LCo. Enfin, les remarques que pouvaient avancer X_____ et consorts à la suite de l'avis au B. O. du 7 septembre 2012 ne pouvaient déboucher sur une décision initiale que le Conseil d'Etat ne devrait examiner sur recours que si les prénommés avaient réclamé contre elle (art. 34e LPJA).

6. L'autorité attaquée a raison d'affirmer que les riverains ont intérêt à soulever leurs objections dès les avis informatifs analogues à celui du 7 septembre 2012. S'ils le font, ils usent à bon escient d'un droit d'être entendu qu'ils ne sont toutefois pas tenus d'utiliser (cf. art. 19 al. 2 LPJA). S'ils s'en abstiennent, ils ne réalisent pas l'hypothèse de l'art. 44 al. 2 LPJA, laquelle ne se vérifie que si l'intéressé omet à tort non d'exercer un droit, mais d'agir par une voie de droit qui lui était ouverte par un acte législatif (cons. 2).

7. Le grief de violation de l'art. 44 al. 2 LPJA doit donc être accueilli. Le prononcé entrepris est, en conséquence, annulé pour ce motif et l'affaire renvoyée au Conseil d'Etat qui statuera sur les moyens de droit matériel du recours administratif du 18 décembre 2012, tel que complété le 12 avril 2013 (art. 80 al. 1 lit. e et 60 al. 1 LPJA).

8. Il n'y a pas de frais de justice (art. 89 al. 3 LPJA). L'Etat versera à X_____ et consorts 1'200 fr. de dépens (art. 91 al. 1 et 2 LPJA ; art. 4, 27 et 39 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).

Prononce

1. Le recours est admis, la décision attaquée annulée et l'affaire renvoyée au Conseil d'Etat qui statuera à nouveau dans le sens du cons. 7.
2. Il n'y a pas de frais de justice.
3. L'Etat du Valais versera à X_____ et consorts 1'200 fr. de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Me A_____, pour X_____ et consorts, au Conseil communal de B_____, et au Conseil d'Etat.

Sion, le 29 août 2013.