

A1 15 186

ARRÊT DU 1^{ER} AVRIL 2016

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

Composition : Thomas Brunner, président, Christophe Joris, juge, et Frédéric Fellay,
juge suppléant

en la cause

X_____, recourant, représenté par Maître M_____

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, et **COMMUNE DE**
N_____, autre autorité

(signalisation routière)

recours de droit administratif contre la décision du 12 août 2015

Faits

A. Par avis inséré au Bulletin officiel (B.O.) n° xxx du xxx 2014, la Commission cantonale de signalisation routière (CCSR) publia la décision d'approbation suivante, datée du 23 juillet 2014 :

Commune de N_____

Introduction d'une zone de rencontre sur la rue F_____, sur les rues et les chemins qui s'y greffent à N_____.

Pose de signaux complémentaires pour la gestion du trafic en cas de fermeture partielle ou totale de la rue lors de manifestations ou à certaines occasions à N_____.

(...)

Le texte précisait que les plans de signalisation y relatifs pouvaient être consultés au bureau de la CCSR ou au greffe communal. Ces plans étaient au nombre de trois : un plan « état actuel », un plan « état projeté » et un plan intitulé « CAS 2 - fermeture de l'ensemble de la rue ». Ce dernier prévoyait la pose de trois signaux « interdiction générale de circuler dans les deux sens » (OSR 2.01) munis d'une indication complémentaire (OSR 5.08) « manifestation », l'un sur la rue F_____, au niveau de la banque A_____, le deuxième au milieu de la route B_____ et le dernier à la jonction de la rue F_____ et de la route C_____.

Le dossier était accompagné d'une expertise relative à la zone rencontre établie en juin 2014 par le bureau d'ingénieurs D_____ SA. Son chiffre 1.1 signalait que le projet intégrait « une variante permettant d'interdire toute circulation au centre F_____ lors de manifestations ». Le chiffre 6.1 pronostiquait, à cet égard, que « la fermeture lors de manifestations n'engendrera pas de perturbations à l'échelle communale » et précisait « que la problématique des accès aux fonds privés durant les périodes de fermeture fera l'objet d'une convention et d'une information entre la commune et les personnes concernées, étant précisé que ce type de manifestation est déjà organisé à l'heure actuelle ».

B. Le 27 août 2014, X_____, gérant et propriétaire du magasin « E_____ », sis à la rue F_____, requit le Conseil d'Etat d'annuler l'approbation donnée le 23 juillet 2014 par la CCSR aux réglementations locales de trafic arrêtées par la municipalité de N_____. L'instance de recours administratif le débouta par décision du 12 août 2015, communiquée le 17 suivant.

C. Le 16 septembre 2015, X_____ conclut céans à l'annulation de ce prononcé, sous suite de frais et dépens. L'intéressé déclare souscrire à l'introduction de la zone de rencontre et à la fermeture de la rue F_____, en cas de manifestations concrètes, mais s'opposer à « la fermeture totale de la rue F_____, tant du point de vue de la procédure adoptée que des motifs sur le fond ». Sur ce point, il rappelle que, le 9 octobre 2014, le conseil municipal avait adressé à l'ensemble des commerçants concernés des directives d'exploitation relatives à la rue F_____ - non approuvées - (ci-après : les directives ; CE p. 72) prévoyant, sous chiffre 2.2.1, la fermeture de cette dévestiture au trafic général en haute saison ainsi qu'à certaines heures. Pour le recourant, ces directives montraient que, contrairement à ce qui se déduisait de la décision publiée au B.O. n° xxx du xxx 2014, la municipalité avait l'intention de restreindre la circulation de façon générale et non ponctuelle. Or, l'article 9 alinéa 2 de la loi d'application du 30 septembre 1987 de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR ; RS/VS 741.1) n'instituait la compétence des conseils communaux qu'au regard du prononcé de décisions concrètes. Du moment que la restriction envisagée revêtait un caractère général et abstrait, son adoption ressortissait à la compétence de l'assemblée primaire, comme le prévoyait d'ailleurs l'article 8 LALCR. A côté de ce grief formel, le recourant conteste qu'une fermeture générale et non ponctuelle de la rue F_____ réponde à un intérêt public et critique le caractère disproportionné d'une telle mesure.

Le 7 octobre 2015, le Conseil d'Etat proposa de rejeter le recours. A cette réponse était jointe une lettre du 30 septembre 2015 de la CCSR où celle-ci disait n'avoir pas de remarques à formuler.

La commune de N_____ conclut également au rejet du recours, le 15 octobre 2015, en se référant aux écritures qu'elle avait déposées devant l'instance précédente.

Dans ses remarques complémentaires du 27 octobre 2015, le recourant argua de l'irrégularité de la publication intervenue au B.O., qui omettait de signaler la pose de panneaux d'interdiction générale de circuler et évoquait une fermeture de la rue F_____ à certaines occasions alors qu'en réalité, la municipalité entendait y proscrire de manière générale la circulation.

L'instruction s'est close le 28 octobre 2015 par la communication de cette écriture au Conseil d'Etat et à la commune de N_____.

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

Considérant en droit

1.1 Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 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).

1.2 Du moment que le recourant ne s'oppose pas à l'introduction d'une zone de rencontre ni ne conteste une fermeture de la rue F_____ à la circulation « en cas de manifestations concrètes », la décision du Conseil d'Etat ne saurait être purement et simplement annulée. Entre seule en considération une annulation partielle de ce prononcé, en tant que celui-ci confirmerait l'approbation donnée par la CCSR à une prétendue « restriction générale et non ponctuelle » du trafic sur la rue F_____.

2.1 X_____ argue de l'incompétence du conseil municipal pour décider d'une telle mesure. Il soutient que celle-ci revêt un caractère général et abstrait et que, de ce fait, il incombait au législatif communal de l'adopter, conformément à l'article 8 LALCR prévoyant que « l'assemblée primaire peut arrêter, par voie réglementaire, et sous réserve d'approbation du Conseil d'Etat, les dispositions concernant les interdictions complètes ou les restrictions temporaires de la circulation sur les routes et chemins communaux (let. a) et les dispositions concernant les restrictions fonctionnelles à la circulation sur les routes et chemins communaux (let. b) ».

2.2 Cette opinion ne résiste pas à l'examen. La modification litigieuse de signalisation résulte des plans « Zone de rencontre » et « Cas 2 : fermeture de l'ensemble de la rue ». Elle consiste en la mise en place de signaux, autrement dit d'actes généraux et concrets appelés à coordonner le trafic d'un nombre indéfini d'usagers sur un tronçon de route donné (p. ex. R. Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrecht, 2^e éd. 2002, vol. I, n° 124 p. 82). En droit valaisan, il incombe aux exécutifs locaux de les adopter s'agissant de routes ou chemins communaux (article 9 alinéa 1 let. a et b LALCR). L'article 8 LALCR qu'invoque le recourant ne fait qu'instaurer une possibilité d'arrêter des interdictions et des restrictions de trafic par voie réglementaire, donc par le biais des organes législatifs communaux (cf. art. 17 al. 1 let. b de la loi sur les communes du 5 février 2004 - LCo ; RS/VS 175.1 et Bulletin des séances du Grand Conseil - BSGC, session prorogée de mai 1987, p. 255). Cette hypothèse est hors de propos attendu que le litige porte sur une décision de réglementation locale de trafic et non sur un règlement en la matière, étant précisé que les directives auxquelles se

réfère le recourant ne font, de manière constante, pas partie du dossier approuvé par la CCSR.

3.1 X_____ soutient que la publication intervenue le 1^{er} août 2014 en application de l'article 107 alinéa 1 de l'ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (OSR ; RS 741.21) serait irrégulière en tant qu'elle s'abstiendrait d'indiquer la mise en place de panneaux d'interdiction générale de circuler. A l'écouter, l'avis était de surcroît trompeur en ce sens qu'il mentionnait une fermeture de la rue F_____ « à certaines occasions » alors que, de fait et comme en attestaient les directives, la municipalité entendait y interdire de manière générale la circulation en saison touristique.

3.2 Le premier de ces griefs n'est pas fondé. Force est de reconnaître à la publication reproduite sous lettre A ci-dessus un caractère suffisamment explicite quand elle parle d'une « fermeture partielle ou totale de la rue ». Cette indication mettait le lecteur en état de saisir l'objet de la modification et d'en inférer la mise en place de signaux correspondants, soit d'« interdiction générale de circuler » (OSR 2.01). De toute manière, l'avis précisait que les plans de signalisation y relatifs pouvaient être consultés au bureau de la CCSR ou au greffe communal, démarche qui permettait de lever tout doute - à supposer qu'il pût raisonnablement en avoir - quant aux mesures de réglementation de trafic concernées. Le recourant ne prétend d'ailleurs pas avoir été pénalisé par l'imprécision qu'il dénonce. Pour le reste, il n'est pas habilité à déposer un recours dans l'intérêt général et ne saurait, partant, se prévaloir d'une violation du droit d'être entendu de ses concitoyens. Au demeurant, il n'explique pas pourquoi ceux-ci n'auraient, contrairement à lui-même, pas été en mesure de réagir, même en faisant 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. ; RS 101 ; cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_887/2013 du 11 avril 2014 consid. 2.2 et 2.3 confirmant l'ACDP A1 13 317 du 25 octobre 2013).

3.3.1 Le second moyen revient à supposer que, sur la base de la réglementation de trafic en procès, la municipalité procédera à des fermetures systématiques de la rue F_____, du genre de celles envisagées dans les directives. Cet argument, qui relève du procès d'intention, excède l'objet admissible du litige. Le procès porte, en effet, sur la légalité de la signalisation approuvée par la CCSR. Or, force est de constater que l'avis de décision fait état d'une fermeture partielle ou totale de la rue F_____ « lors de manifestations ou à certaines occasions » et que, d'après le plan « Cas 2 : fermeture de l'ensemble de la rue », les signaux en discussion sont ceux

d'interdiction générale de circuler (OSR 2.01) pourvus d'une indication complémentaire (OSR 5.08) « manifestation ». L'on ne peut objectivement pas inférer de la décision publiée au B.O. et des pièces s'y rapportant une interdiction de circulation systématique et régulière lors de certaines périodes de l'année ou durant certaines heures de la journée.

3.3.2 Certes, ce projet est à l'agenda de la municipalité de N_____, comme en témoigne le projet de directives qu'elle a communiquées aux commerçants de la rue F_____ (cf. également à ce propos les différentes déterminations qu'elle a déposées dans le cadre de la procédure de recours administratif : CE p. 42 ch. 1 ; CE p. 85 ch. 2.2 ; CE p. 119). Reste que ces directives ne font pas partie des modifications de signalisation agréées par la CCSR. En l'état, la signalisation à l'examen se limite donc à l'hypothèse, subsidiaire par rapport au régime ordinaire d'une rue F_____ en zone rencontre que veut introduire l'exécutif local, d'une interdiction ponctuelle de circulation en cas de manifestations. Cette dernière situation - dont on notera qu'elle est de soi couverte par l'article 3 alinéa 6 LCR (cf. B. Waldmann/R. Kramer in : BaKomm, SVG, 2014, n° 34 ad art. 5) et par l'article 150 de la loi sur les routes du 3 septembre 1965 (LR ; RS/VS 725.1) - relève des chiffres 2.2.2 et 5.3 des directives. Elle doit être distinguée d'une fermeture à caractère systématique, hors manifestations, « en haute saison et à certaines heures », situation qu'aborde le chiffre 2.2.1 de ces mêmes directives et qui postule la mise en place d'un signal d'interdiction générale de circuler (OSR 2.01) avec indication complémentaire (OSR 5.08) précisant les périodes et les horaires de restriction (cf. R. Schaffhauser, op. cit., n° 35 p. 42 et Office fédéral des routes, Modérer le trafic à l'intérieur des localités, 2003, p. 28). Enfin, pour être complet, on signalera que la procédure de l'article 107 OSR doit être respectée s'il s'agit de manifestations durables et prévisibles (cf. art.107 al. 4 OSR ; E. M. Beeler in : Bakomm, SVG, 2014, n° 99 ad art. 3 LCR ; H. Giger, SVG, 8^e éd. 2014, n° 17 ad art. 3 LCR ; A. Bussy/B. Rusconi/Y. Jeanneret/A. Kuhn/C. Mizel/C. Müller, Code suisse de la circulation routière, 4^e éd. 2015, ch. 2.1 ad art. 107 OSR).

4. Il n'y a pas lieu d'examiner les griefs de fond tirés d'un défaut d'intérêt public ou du caractère disproportionné d'une interdiction à caractère saisonnier (p. 8 ss du recours) du moment que cette restriction ne constitue pas l'objet du litige.

5.1 La conclusion en annulation de la décision attaquée ne pouvant être accueillie, le recours est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

5.2 Ce recours a cependant permis au Tribunal de délimiter la portée de la signalisation approuvée par la CCSR. Les précisions qu'apporte l'arrêt de ce jour ne sont pas de trop dès lors que la municipalité prétendait, devant le Conseil d'Etat, qui ne l'a pas contredite, avoir « respecté toutes les démarches légales pour proposer cette signalisation et pour mettre en place un concept d'exploitation de la rue F_____ » (cf. ch. 5 de sa détermination du 23 décembre 2014), et que l'autorité locale paraît vouloir se contenter d'une publication informative des directives « au moins 1 mois à l'avance avant le début de la période d'application » (cf. p. ex. ch. 1 de sa détermination du 10 octobre 2014). Dans ces conditions, il serait inéquitable de mettre l'entier des frais à la charge du recourant, dont certaines de ses interrogations étaient légitimes. Celui-ci supportera donc la moitié (500 fr.) de l'émolument de justice qu'il convient d'arrêter, notamment sur le vu du principe de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1000 fr., débours inclus (art. 89 al. 2 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). La commune de N_____ est dispensée du solde (art. 89 al. 4 LPJA).

5.3 Les dépens sont refusés (art. 91 al. 1 a contrario LPJA).

Prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Le recourant supportera 500 fr. de frais et n'obtient pas de dépens.
3. Le présent arrêt est communiqué à Maître M_____, pour le recourant, à la commune de N_____, et au Conseil d'Etat.

Sion, le 1^{er} avril 2016