

# VS\_GERICHTE A1 19 202 vom 9. Oktober 2020

VS Kantonsgericht, 2020-10-09, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs\\_gerichte\\_A1\\_19\\_202](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_19_202)

FR: VS\_GERICHTE A1 19 202 du 9 octobre 2020

IT: VS\_GERICHTE A1 19 202 del 9 ottobre 2020

## Regeste

16 RVJ / ZWR 2021 Voies publiques Öffentliche Strassen ATC (Cour de droit public) du 9 octobre 2020 – A1 19 202 Fermeture hivernale d'une route cantonale - Une décision de fermeture hivernale peut être prise sans préalablement entendre les usagers concernés (consid. 3). - Conditions mises à la restriction d'un droit fondamental (art. 36 Cst. ; consid. 4.2). - La décision de fermer une voie publique cantonale repose en l'espèce sur une base légale et est justifiée par un intérêt public (consid. 4.3). - Cette décision est aussi conforme au principe de la proportionnalité, nonobstant les critiques des recourants (consid. 4.4).  
Wintersperrung einer Kantonsstrasse - Eine Wintersperrung kann ohne vorherige Anhörung der betroffenen Nutzer angeordnet werden (E. 3). - Voraussetzungen für die Einschränkung eines Grundrechts

## Erwägungen

### E. 2

LPJA), les parties ont sollicité l'administration de plusieurs moyens de preuve. Ceux-ci seront pris en considération s'ils apparaissent utiles à l'établissement des faits pertinents. L'autorité de décision peut donc se livrer à une appréciation anticipée de l'utilité du moyen de preuve offert et renoncer à l'administrer lorsque le fait dont les parties veulent établir la réalité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque sa preuve résulte déjà de constatations versées au dossier ou lorsque cette autorité arrive à la conclusion que ces preuves ne sont pas décisives pour la solution du litige, voire qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid.4.1 et 140 I 285 consid.6.3.1 ; RVJ 2009 p. 49 consid. 3b).

### E. 2.2

Les recourants demandent d'abord à la Cour d'interroger les parties. Ce moyen ne sera toutefois pas administré, dès lors qu'il apparaît superflu. En effet, les recourants et l'autorité précédente ont été en mesure d'exposer céans par écrit leurs arguments, de sorte qu'on ne voit pas quels éléments déterminants pour le sort de la cause

- 6 - l'interrogatoire des parties au litige pourrait apporter. Il est rappelé que les garanties minimales en matière de droit d'être entendu découlant de l'article 29 alinéa 2 Cst. ne comprennent en principe pas le droit d'être entendu oralement (ATF 140 I 68 consid. 9.6.1). Les recourants proposent également le dépôt de plusieurs dossiers par la commune de Z \_\_\_\_\_ et d'un dossier de recours administratif par le Conseil d'Etat. L'autorité communale sollicite également le dépôt dudit dossier en mains de l'exécutif cantonal. De l'avis de la Cour, ces offres de preuve ne sont pas non plus indispensables à la résolution du litige porté céans, les annexes au recours déposé le 11 octobre 2019 et le dossier produit par l'autorité précédente comprenant toutes les pièces nécessaires afin de trancher ledit litige

(cf. infra, consid. 4). Elles ne seront donc pas non plus administrées. 3.1 Dans cette affaire relative à la légalité d'une décision ordonnant la fermeture hivernale d'une section d'une route cantonale, les recourants invoquent d'abord une violation de leur droit d'être entendus. Ils reprochent au Conseil d'Etat d'avoir rendu sa décision sans leur donner au préalable l'occasion de faire valoir leur point de vue. 3.2 Le droit d'être entendu sert non seulement à établir correctement les faits, mais constitue également un droit indissociable de la personnalité garantissant à un particulier de participer à la prise d'une décision qui touche sa position juridique. Tel qu'il est garanti par l'article 29 alinéa 2 Cst., il comprend notamment le droit pour la personne concernée de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment (v. aussi art. 19 al. 1 LPJA). L'étendue du droit de s'exprimer ne peut pas être déterminée de manière générale, mais doit être définie au regard des intérêts concrètement en jeu. L'idée maîtresse est qu'il faut permettre à une partie de pouvoir mettre en évidence son point de vue de manière efficace (ATF 135 I 279 consid. 2.3). A cet égard, l'article 19 alinéa 2 LPJA prévoit que, lorsqu'un nombre indéterminé de personnes peut être touché par une décision, l'autorité, avant de prendre celle-ci, peut, pour les entendre, mettre à l'enquête publique la requête ou le projet de décision, en indiquant le lieu où les dossiers peuvent être consultés. L'autorité impartit un délai suffisant pour formuler des objections à peine de déchéance. Demeure réservée la législation spéciale prescrivant une enquête publique. 3.3 Aux termes de l'article 1 alinéa 1 du règlement cantonal, chaque année, au début de l'hiver, le Conseil d'Etat décide, pour la période hivernale et sur l'ensemble du territoire, quelles sont les routes cantonales non ouvertes au grand transit et les chemins

- 7 - cantonaux fermés à la circulation par une interdiction générale de circuler aux véhicules automobiles et aux cycles (art. 3 al. 3 de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière – LCR ; RS 741.01) ainsi qu'aux autres catégories de véhicules et autres usagers (cavaliers, piétons, randonneurs ou skieurs etc. ; art. 3 al. 5 LCR). La liste des routes cantonales et chemins cantonaux soumis à la fermeture hivernale est publiée chaque année au début de l'hiver dans le B. O. (art. 3 al. 1 du règlement cantonal). La décision en question est sujette à recours dans les 30 jours auprès du Tribunal cantonal dès cette publication au B. O., ce recours n'ayant pas d'effet suspensif (art. 2 al. 2 et 3 du règlement cantonal). Comme cela ressort de cette réglementation, il n'a pas été prévu de donner aux justiciables l'occasion de se déterminer sur la fermeture de l'une ou l'autre route cantonale avant que le Conseil d'Etat en décide. Certes, on pourrait se demander si, comme le suggère l'article 19 alinéa 2 LPJA, l'exécutif cantonal ne devrait pas, avant de prendre sa décision, publier au B. O. un projet de décision en impartissant aux personnes touchées un délai suffisant pour formuler d'éventuelles objections. Il faut toutefois souligner que la décision de fermeture hivernale est fondée sur des motifs de sécurité publique et que ses effets doivent impérativement se déployer sur une période spécifique de l'année, sans quoi elle perdrait toute raison d'être. Ainsi, en raison des motifs hautement importants qui la justifie et des contraintes temporelles auxquelles elle est soumise, dite décision doit pouvoir être prise et mise en œuvre sans retard. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle un recours formé contre un tel prononcé n'a pas d'effet suspensif. Cela étant, une décision de fermeture hivernale ne se prête que difficilement à une procédure préalable incluant formellement un droit des justiciables concernés à faire valoir leur point de vue. Cette manière de faire, pragmatique et conforme à la réglementation en vigueur dans ce domaine particulier, ne se heurte pas au respect du droit d'être entendu tel que prévu à l'article 29 alinéa 2 Cst. La restriction locale de la circulation routière en question repose, en effet, sur une décision de portée générale ; elle doit être arrêtée et publiée avec l'indication des voies de droit (art. 107

al. 1 de l'ordonnance fédérale du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière- OSR ; RS 741.21). Selon la jurisprudence (arrêts du Tribunal fédéral 2P.109/1994 et 2P.147/1994 du 14 octobre 1994 consid. 4a/aa, publié in : ZBl 96/1995 p. 508 ss), cette procédure prescrite par le droit fédéral ne confère pas de droit à être entendu avant la décision. La possibilité de s'exprimer n'existe ainsi qu'au stade du recours. Cela étant, les usagers concernés peuvent faire valoir leurs arguments et défendre leurs intérêts privés de manière efficace, du moment qu'ils disposent d'un droit de recours césans et, au surplus, de la possibilité de requérir une dérogation à l'interdiction générale ou

- 8 - particulière de circuler, décision que doit rendre le Conseil d'Etat et qui, elle aussi, est susceptible de recours césans (art. 7 du règlement cantonal). Dans ces conditions, il appert que d'éventuels intérêts privés légitimes et prépondérants peuvent manifestement être sauvegardés, nonobstant l'absence de consultation avant que la décision de fermeture hivernale soit rendue. Le grief formel que formulent les recourants doit ainsi être rejeté. 4.1 Sur le fond, ceux-ci font valoir que la décision en cause viole la garantie de la propriété, le droit au domicile et la liberté de mouvement. Ils admettent que ces droits fondamentaux ne sont pas absolus et qu'ils peuvent être restreints, mais soulignent qu'en l'occurrence, la restriction imposée est contraire au principe de la proportionnalité. 4.2 Aux termes de l'article 26 alinéa 1 Cst., la propriété est garantie. Cette garantie protège les droits patrimoniaux concrets du propriétaire, soit celui de conserver sa propriété, d'en jouir et de l'aliéner (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C\_72/2020 du 1er mai 2020 consid. 7.1 ; Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 3e éd. 2013, no 789 p. 375). L'article 10 alinéa 2 Cst. garantit en outre à tout être humain le droit à la liberté personnelle, notamment à la liberté de mouvement. Selon l'article 13 alinéa 1 Cst., toute personne a également droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile, de sa correspondance et des relations qu'elle établit par la poste et les télécommunications. La protection de la sphère privée qu'énonce cette disposition confère à toute personne le droit d'organiser sa vie et d'entretenir des rapports avec autrui, sans intervention des pouvoirs publics (cf. Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., no 381 p. 185). Ces garanties constitutionnelles ne sont cependant pas absolues. Comme tout droit fondamental, elles peuvent être restreintes aux conditions fixées à l'article 36 Cst. (cf. arrêt 2C\_72/2020 précité consid. 7.1). Ainsi, une telle restriction doit être fondée sur une base légale ; les restrictions graves doivent être prévues par une loi (art. 36 al. 1 Cst.). Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (art. 36 al. 2 Cst.) et proportionnée au but visé (art. 36 al. 3 Cst.). L'essence des droits fondamentaux est en outre inviolable (art. 36 al. 4 Cst.). 4.3 En l'occurrence, l'existence d'une base légale tirée de l'article 3 alinéas 3 et 5 LCR, des articles 14 alinéa 1, 103 alinéa 3 et 137 alinéa 2 de la loi du 3 septembre 1965 sur les routes (LR ; RS/VS 725.1) ou du règlement cantonal, n'est pas contestée par les recourants. De même, ceux-ci ne remettent pas en question l'intérêt public poursuivi par

- 9 - la mesure contestée, dès lors que la sécurité des personnes qui empruntent la voie publique concernée ne peut pas être garantie en raison d'un risque d'avalanches. Au surplus, des raisons économiques justifient que la portion de route dont il est question ne soit pas maintenue ouverte durant l'hiver (coût de l'entretien et du déneigement). Il n'y a donc pas lieu de revenir sur ces deux conditions que remplit la décision attaquée. 4.4 Il reste à déterminer si l'intérêt public précité est prépondérant, au regard des intérêts privés des usagers et, plus généralement, si la mesure critiquée est conforme au principe de la

proportionnalité (art. 36 al. 3 et 5 al. 2 Cst.), ce que les recourants contestent. Ce principe se compose traditionnellement de la règle d'aptitude, qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé, de la règle de nécessité, qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés, et de la règle de proportionnalité au sens étroit, qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et sur le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public. Une mesure viole ainsi le principe de la proportionnalité notamment si elle excède le but visé et ne se trouve pas dans un rapport raisonnable avec celui-ci et les intérêts compromis (ATF 140 I 208 consid. 6.7, 135 I 176 consid. 8.1 et la jurisprudence citée ; Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., nos 226 ss p. 105 ss). Le règlement cantonal prévoit d'ailleurs expressément en son article 2 alinéa 1 que, « fondée sur des motifs de sécurité publique ou d'ordre économique, la décision de fermeture de routes prise par le Conseil d'Etat tient compte du principe de proportionnalité en effectuant une pondération de tous les intérêts en jeu ». 4.4.1 Il ne fait guère de doute que la fermeture hivernale de la RC/VS xx au niveau de la captation est une mesure apte à régler les problèmes de sécurité causés par le danger d'avalanches présent dans le secteur supérieur de la vallée de B \_\_\_\_\_. Cette mesure permet également d'éviter que ce tronçon de la RC/VS xx soit déneigé et entretenu tout au long de l'hiver, ce qui engendrerait des coûts peu proportionnés à l'utilisation effective de la voie publique. La règle d'aptitude est ainsi remplie, ce que les recourants ne contestent d'ailleurs pas. 4.4.2 Ceux-ci soutiennent en revanche que cette mesure n'est pas conforme au principe de la proportionnalité, parce qu'autres options moins radicales sont envisageables et aptes à atteindre les buts visés. Ils relèvent que cette fermeture interdit l'accès à leur propriété durant tout l'hiver sans distinguer si un risque d'avalanches est ou non avéré. Selon eux, une mesure moins restrictive pourrait consister à interdire d'emprunter la route non sécurisée uniquement en présence d'un risque avéré. Ainsi, d'après les

- 10 - recourants, la carte des dangers d'avalanches mettant en évidence un risque faible pour la parcelle no yy1, respectivement un risque modéré (bleu) sur certains tronçons de la route permettant d'accéder à ladite parcelle, devrait être lue en relation avec le bulletin d'avalanches du SLF, ce qui permettrait de déterminer à quels moments et pendant quelle durée une zone exposée présenterait un risque concret pour la sécurité des personnes. Une fermeture pourrait ainsi être prononcée uniquement durant les périodes concrètement dangereuses, ce qui permettrait d'atteindre le but de sécurité publique visé tout en restreignant moins gravement les droits fondamentaux des personnes touchées par cette mesure. D'emblée, la Cour entend rappeler que la présente cause concerne exclusivement la fermeture hivernale de la RC/VS xx au niveau de la captation. Cette question doit être distinguée de celle qui concerne l'accès durant la période hivernale à la parcelle no yy1 au lieu dit « A \_\_\_\_\_ », qui a fait l'objet d'une décision d'interdiction communale, le

## **E. 6**

décembre 2017, que X \_\_\_\_\_ a contestée devant le Conseil d'Etat. Ce rappel paraît utile, dans la mesure où les arguments des recourants, qui se plaignent céans de ne pas pouvoir jouir de leur propriété et/ou d'y habiter, semblent porter avant tout sur cette seconde problématique. Il faut relever que, même si les recourants étaient autorisés à circuler sur la RC/VS xx au-delà du point de fermeture hivernale à la captation et jusqu'à D \_\_\_\_\_, cela ne signifierait pas encore qu'ils pourraient forcément accéder à la parcelle no yy1, qui ne se trouve d'ailleurs pas en bordure de cet axe routier. En effet, à partir de D

\_\_\_\_\_, ils doivent encore emprunter une petite route longeant B \_\_\_\_\_ sur environ 1 km, tracé qui n'est pas répertorié comme voie publique cantonale et dont la plus grande partie se situe en zones de danger d'avalanches faible (jaune) ou modéré (bleu), à proximité immédiate de zones de danger élevé, sur les territoires respectifs des communes de F \_\_\_\_\_ et de Z \_\_\_\_\_. Ceci étant posé, à l'examen de la carte de danger d'avalanches sur le territoire cantonal (accessible sur le site Internet : <https://sitonline.vs.ch>, consulté le 7 octobre 2020), il y a lieu de constater que la RC/VS xx est traversée par un petit secteur de danger modéré (bleu) entre la captation (point de fermeture hivernale) et D \_\_\_\_\_, puis par de vastes secteurs de danger élevé d'avalanches (rouge) sur l'autre versant de la vallée. Depuis la captation, les recourants n'auraient, certes, qu'à traverser ce premier secteur de danger modéré sur la RC/VS xx. Toutefois, l'existence de ce danger justifie une fermeture de la route cantonale en contrebas. Une voie publique comme celle-là, ouverte à la circulation sans restrictions particulières et donc susceptible d'être empruntée par un nombre indéfini d'usagers, ne peut en effet pas être laissée ouverte dès le moment

- 11 - où la question d'un risque potentiel d'avalanches peut se poser. Il en va de la responsabilité de l'Etat, propriétaire de la voie publique, qui doit prendre les précautions nécessaires pour la sécurité des usagers. Contrairement à ce que pensent les recourants, la mesure qu'ils suggèrent et qui consisterait à fermer la route ponctuellement, uniquement lorsque le danger d'avalanche se concrétise véritablement, sur la base des bulletins d'avalanches du SLF, n'apparaît pas adéquate. Dès lors que cette voie publique est en principe ouverte à tous les usagers (et non aux seuls propriétaires de chalets dans les hameaux de la vallée de B \_\_\_\_\_), il ne serait pas raisonnable d'attendre d'eux qu'ils consultent les bulletins d'avalanches pour savoir s'ils sont autorisés ou non à emprunter la route en question. Il n'est pas non plus possible de prévoir un système d'alerte par téléphone ou par SMS. On peut se demander s'il serait éventuellement envisageable de limiter la circulation aux seuls bordiers (ou propriétaires de chalets) à partir de la captation durant la saison hivernale et de mettre en place un système d'alerte. Mais une telle solution, susceptible d'être requise pour toutes les routes cantonales fermées en hiver, apparaît guère praticable à l'échelle du canton. Elle ne ménagerait en outre aucunement l'intérêt économique de l'Etat à ne pas déneiger, ni entretenir ces tronçons durant toute la saison d'hiver. En définitive, la solution consistant à fermer la RC/VS xx à partir de la captation est celle qui paraît la mieux à même d'atteindre les intérêts publics visés, tout en ménageant d'éventuels intérêts privés importants par le biais de la dérogation (cf. infra, consid. 4.4.3). La règle de la nécessité est ainsi remplie et les griefs que les recourants formulent sur ce point sont à rejeter. 4.4.3 Ceux-ci affirment aussi que la règle de la proportionnalité au sens étroit, soit du rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts privés compromis, n'est pas respectée. Contrairement à ce qu'ils soutiennent en pages 9 et 10 de leur recours, ce n'est toutefois pas la décision de fermeture de la RC/VS xx qui leur interdit formellement d'accéder à la parcelle no yy1 ou de séjourner dans leur chalet (cf. supra, consid. 4.4.2, 2e par.). Que la décision communale d'interdiction prenne effet dès le moment où la RC/VS xx est fermée pour l'hiver n'y change rien. En outre, l'affectation de ce bien-fonds à la zone des mayens ne saurait imposer à la commune de Z \_\_\_\_\_ ou à l'Etat du Valais de garantir dans ce secteur un accès routier toute l'année. La zone en question est en effet destinée à être sauvegardée au moyen d'une utilisation agricole du sol et à servir également comme lieu de détente pour la population indigène (art. 49 al. 1 RCCZ). Ainsi, même si des constructions pouvant servir d'habitations y sont érigées, dite zone n'est pas une zone

d'habitat, contrairement à ce que soutiennent les recourants. Elle n'est en particulier pas destinée à être habitée à l'année. Quant au fait qu'aucun accident d'avalanches impliquant des personnes ne serait survenu sur la route d'accès

- 12 - qu'empruntent les recourants, il n'enlève rien au risque existant ressortant de la carte des dangers, qui a été établie sur des bases scientifiques. Enfin, les recourants omettent de préciser que l'article 7 du règlement cantonal offre la possibilité de requérir une dérogation à l'interdiction générale ou particulière de circuler, requête sur laquelle se prononce le Conseil d'Etat. C'est ainsi que celui-ci a délivré, le 17 avril 2019, des dérogations pour une période de 5 ans pour des résidents à l'année et pour l'exploitant d'un café-restaurant. Il s'ensuit que les intérêts privés légitimes et importants sont pris en considération dans ce cadre dérogatoire, ce qui permet un certain assouplissement de l'interdiction de circuler lorsque les circonstances l'exigent. En somme, la fermeture hivernale de la RC/VS xx procède d'une pondération raisonnable entre les buts d'intérêt public visés et les intérêts privés compromis. Sous cet angle également, cette mesure est conforme au principe de la proportionnalité, de sorte que les griefs énoncés par les recourants sur ce point sont donc à écarter. 4.5 Attendu ce qui précède, les restrictions aux droits fondamentaux dont se plaignent les recourants, en admettant qu'elles soient avérées, respectent les conditions prévues à l'article 36 Cst. et sont ainsi admissibles. 5.1 Le recours est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). 5.2 Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont mis à la charge des recourants, solidairement entre eux (art. 88 al. 2 et 89 al. 1 LPJA) ; ceux-ci n'ont pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 a contrario LPJA). 5.3 Sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites des articles 13 alinéa 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), l'émolument de justice est fixé à 1500 fr., débours compris (art. 11 LTar).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.