

# **VS\_GERICHTE A1 19 40 vom 9. Dezember 2019**

VS Kantonsgericht, 2019-12-09, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs\\_gerichte\\_A1 19 40](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_19_40)

FR: VS\_GERICHTE A1 19 40 du 9 décembre 2019

IT: VS\_GERICHTE A1 19 40 del 9 dicembre 2019

## **Regeste**

A1 19 40 ARRÊT DU 9 DÉCEMBRE 2019 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges en la cause COMMUNAUTÉ HÉRÉDITAIRE Z\_\_\_\_\_, recourante, représentée par Maître M\_\_\_\_\_, avocat contre CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, dans l'affaire qui oppose la recourante à la COMMUNE DE A\_\_\_\_\_, autre autorité, représentée par Maître N\_\_\_\_\_, avocate (divers) recours de droit administratif contre la décision du 19 décembre 2018

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le recours, déposé en temps utile et dans les formes requises auprès de l'autorité compétente, est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA).

### **E. 2**

A titre de moyens de preuve, les recourants ont requis, dans leurs recours de droit administratif puis dans leur réplique du 20 mai 2019 et leur courrier du 6 juin 2019, leur interrogatoire, l'édition par le conseil communal de « tout document relatif aux contraintes techniques et financières liées à l'entretien hivernal de la route de B\_\_\_\_\_ », une expertise « tendant à confirmer le caractère réalisable, techniquement et financièrement, du service hivernal de la route de B\_\_\_\_\_ », l'édition par le Conseil d'Etat « des dossiers des recours dirigés à l'encontre des décisions d'appel à contribution du 6 février 2019 (C-37317 à C-37319 et C-37322 et C-37323) ainsi que « éventuellement » l'audition des témoins W\_\_\_\_\_, V\_\_\_\_\_ et U\_\_\_\_\_. Pour sa part, le conseil communal a sollicité l'édition par le Conseil d'Etat de son dossier ainsi que par la Cour de céans de son dossier A1 xxx.

### **E. 2.1**

La procédure administrative est en principe écrite et le recourant n'a pas le droit inconditionnel à faire valoir son point de vue par oral (arrêt du Tribunal administratif fédéral C-7294/2013 du 12 mars 2015, consid. 3.3 ; Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2e éd. 2018, n. 1537 et 1539 p. 522). De même, le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101), s'il comprend notamment le droit pour l'intéressé à ce qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, ne lui confère pas celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 140 I 68 consid. 9.6.1). L'autorité peut ainsi mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167

consid. 4.1). 2.2.1 En l'occurrence, il faut d'emblée relever que « l'audition éventuelle » des témoins W\_\_\_\_\_, V\_\_\_\_\_ et U\_\_\_\_\_ est irrecevable puisque la possibilité de se réserver le droit d'administrer une preuve constitue une clause de style prohibée par la LPJA et le CPC (auquel renvoie subsidiairement l'article 28 al. 1 let. a LPJA ; A1 19 88 du 16 septembre 2019 consid. 2). S'agissant de la requête des recourants tendant à procéder à leur interrogatoire, les intéressés ont pu s'exprimer à maintes reprises par écrit, en particulier dans leur recours administratif du 13 octobre 2017, dans leurs déterminations des 23 novembre 2018 et 20 mai 2019, dans leur recours de droit

- 12 - administratif du 4 février 2019 ainsi que dans leur courrier du 6 juin 2019. Leur interrogatoire est donc superflu. L'édition par le Conseil d'Etat « des dossiers des recours dirigés à l'encontre des décisions d'appel à contribution du 6 février 2019 (C- 37317 à C-37319 et C-37322 et C-37323) » est également inutile, ces dossiers ayant trait à une procédure distincte qui n'exerce aucune incidence sur la présente. L'expertise destinée à savoir si le service hivernal de la route d'accès à B\_\_\_\_\_ est techniquement réalisable ne semble pas non plus essentielle pour le fond du recours de droit administratif puisque ni le Conseil d'Etat ni le conseil communal (cf. ses écritures des 29 novembre 2017 et 25 mars 2019) n'ont fait part d'une impossibilité technique. Ce dernier a, au contraire, admis que durant un hiver, une entreprise tierce mandatée par R\_\_\_\_\_ avait effectué sans difficultés le déneigement de la route de B\_\_\_\_\_ (cf. sa détermination sur l'allégué 31). De plus, l'entreprise contactée par les recourants (X\_\_\_\_\_ ; cf. devis du 9 avril 2019) a confirmé la faisabilité du déneigement. Enfin, vu l'issue qui va être donnée au recours de droit administratif (cf. infra, consid. 4.2), l'édition par le conseil communal des documents portant sur les aspects financiers liés au déneigement n'est pas plus essentielle. 2.2.2 Quant aux moyens requis par le conseil communal, le Conseil d'Etat a, le 20 février 2019, produit son dossier complet (comprenant l'intégralité de celui du conseil communal) alors qu'ordonner l'édition par la Cour de céans de son dossier A1 xxx est inutile pour l'issue du litige, étant précisé que le seul élément présentant une certaine importance, soit l'arrêt du 13 novembre 2009, figure dans le dossier du Conseil d'Etat (p. 34 à 48).

### **E. 3**

Dans un premier grief, les recourants se prévalent d'une constatation inexacte des faits par l'autorité attaquée (art. 78 al. 1 let. a LPJA). Ils lui reprochent d'avoir retenu que le conseil communal avait, à raison, fondé sa décision sur plusieurs éléments parmi lesquels le facteur du risque résultant de l'obligation de traverser, pour accéder à la route de D\_\_\_\_\_ (qui permet ensuite de rejoindre le hameau de B\_\_\_\_\_), la zone de danger d'avalanche au lieu-dit « J\_\_\_\_\_ » (cf. p. 3 4ème § de la décision du Conseil d'Etat). Cette critique est injustifiée. En effet, selon la carte des dangers d'avalanche communiquée le 8 novembre 2018 par Y\_\_\_\_\_ au SAIC, l'accès au B\_\_\_\_\_ implique de traverser une partie en zone de danger rouge (secteur du lieu-dit « J\_\_\_\_\_ ») alors que la quasi-totalité du reste du tracé se situe en zone de danger bleue. Les recourants ont d'ailleurs eux-mêmes également versé en cause, le 20 mai 2019, une copie couleur de cette même carte. Le fait que, comme ils le relèvent en p. 9

- 13 - de cette dernière écriture, un détecteur d'avalanches ait été installé au lieu-dit « J\_\_\_\_\_ » ne change rien à sa qualification de zone de danger. Pour le reste, les recourants omettent de relever que le Conseil d'Etat a aussi relevé, quelques lignes plus en avant, que « le secteur de B\_\_\_\_\_ lui-même ne se trouve pas dans le secteur avalanche... ». Il n'est donc pas faux d'affirmer, comme le Conseil d'Etat, que déneiger la

route de B \_\_\_\_\_ présenterait un certain risque vu que l'accès à cette dernière implique de traverser des zones de danger. Cette question factuelle n'est de toute manière pas décisive puisque l'objet du présent litige ne porte pas, comme pour l'arrêt de 2009 (A1 xxx), sur la fermeture de la route d'accès à B \_\_\_\_\_ - vu que des travaux de contournement des couloirs d'avalanche ont été effectués depuis lors -, mais sur son déneigement et que le refus du conseil communal d'y procéder n'est pas uniquement motivé par des raisons sécuritaires, mais bien plutôt par une disproportion entre le service hivernal et les disponibilités en personnel et matériel ainsi qu'en raison des conséquences économiques prévisibles des travaux (cf. p. 2 de la décision communale du 18 juillet 2017).

#### **E. 4**

Dans un second grief, les recourants invoquent une mauvaise application par le Conseil d'Etat de l'article 103 LR. 4.1.1 L'article 103 LR porte le titre marginal « Service hivernal ». Son alinéa 2 est ainsi rédigé : « En cas de chutes de neige ou de verglas, les routes publiques doivent être déneigées et maintenues praticables, ce dans la mesure des disponibilités en personnel et en matériel et pour autant que les travaux soient justifiés du point de vue économique et écologique ». Ce texte, contrairement à ce que soutiennent les recourants, est clair et ne souffre d'aucune interprétation. En effet, la syntaxe des phrases permet aisément de comprendre, vu l'apposition d'une virgule pour opérer une césure entre les deux parties du texte (« En cas de chutes de neige ou de verglas, les routes publiques doivent être déneigées et maintenues praticables » [= 1ère partie], « ce dans la mesure des disponibilités en personnel et en matériel et pour autant que les travaux soient justifiés du point de vue économique et écologique » [= 2ème partie]) ainsi que l'utilisation de la conjonction de coordination « et » dans la première partie du texte (« les routes publiques doivent être déneigées et maintenues praticables »), que les conditions figurant dans la deuxième partie du texte s'appliquent à l'entier de la phrase (« les routes publiques doivent être déneigées et maintenues praticables ») précédant la virgule. Il est donc insoutenable d'interpréter ce texte en disant qu'il opérerait une « distinction entre les conditions de déneigement et le fait de maintenir praticable la voie en question ». En

- 14 - d'autres termes, il est erroné de soutenir que l'article 103 al. 2 donne un droit à exiger le déneigement inconditionnel des routes publiques. 4.1.2 Si le déneigement est une tâche qui relève de l'entretien des voies publiques et que le droit valaisan, à l'instar du droit vaudois (cf. RDAF 1993 p. 73 consid. 2a), ne donne aucun droit à l'entretien et au déneigement d'une telle voie, il ne faut également pas perdre de vue que comme tout service public que l'Etat met en place, la commune doit toutefois s'acquitter de sa tâche sans arbitraire et inégalité de traitement. Ceci signifie que comme le service hivernal, qui ne se limite pas au déneigement mais comprend également le salage et le sablage en cas de risque de gel, exige de la part de la collectivité un équipement important, une intervention rapide et, le plus souvent, le renouvellement de l'opération à plusieurs reprises dans la journée, charge qui peut s'avérer lourde, l'on ne peut exiger d'une collectivité le déneigement d'une route qu'à la condition que cette tâche ne soit pas disproportionnée à ses moyens (RDAF précitée consid. 2b in fine ; arrêt de la CDAP du Tribunal cantonal vaudois AC.2011.0032 du

#### **E. 4.2**

En l'occurrence, le conseil communal justifie son refus de déneiger la portion de route conduisant à B \_\_\_\_\_ par le fait que ce hameau ne compte que 4 habitants à l'année,

que cette portion de route est non goudronnée et présente des « virages et des pentes rendant l'accès à des véhicules lourds d'entretien hivernal très dangereux, d'où des travaux préparatoires et de remise en état disproportionnés » et que « pour atteindre cette route, les véhicules d'entretien de la commune devraient se déplacer le long de la route cantonale de D\_\_\_\_\_ jusqu'à la bifurcation de B\_\_\_\_\_, puis en redescendre une fois le travail effectué, ce qui occasionnerait une mobilisation excessive des ressources (à la fois en personnel et matériel) » (cf. allégués 35, 42 à 44 de l'écriture du 25 mars 2019). Il invoque également un « coût de plusieurs dizaines de milliers de francs ». Ces motifs ne sont pas convaincants.

D'abord si, comme le relèvent de concert le conseil communal et le Conseil d'Etat, la route cantonale permettant d'accéder à D\_\_\_\_\_ traverse la zone de danger d'avalanche au lieu-dit « J\_\_\_\_\_ », il n'en demeure pas moins que le secteur de

- 15 - B\_\_\_\_\_ lui-même n'est pas situé dans une zone de ce type et que la route d'accès à ce hameau n'est pas fermée en raison d'avalanches (article 103 al. 3 LR), contrairement à la situation ayant conduit à l'arrêt A1 xxx du 13 novembre 2009. C'est dire que la route pour atteindre B\_\_\_\_\_ est actuellement - le tracé de la route de B\_\_\_\_\_ a récemment été corrigé pour éviter la zone de danger d'avalanche - considérée comme en principe sécurisée et praticable toute l'année. Selon le mail de W\_\_\_\_\_ du 2 avril 2019, la route cantonale RCxx A\_\_\_\_\_ -E\_\_\_\_\_ n'a d'ailleurs été fermée à la circulation qu'à une reprise (durant 3 jours) durant l'hiver 2017/2018 et à aucune reprise durant l'hiver 2018/2019. De plus, la commune de A\_\_\_\_\_ entretient régulièrement cette route d'accès à B\_\_\_\_\_ (allégué 25 du recours de droit administratif [admis]), laquelle représente, depuis la bifurcation avec la route cantonale menant à D\_\_\_\_\_, une distance de 3,4 km (allégué 35 de la détermination du conseil communal du 25 mars 2019 [admis]). Il ressort également du dossier que les recourants ont participé, à raison de 30'000 fr., à un appel à plus-value effectué pour construire l'ouvrage de détournement du tracé de la route conduisant à B\_\_\_\_\_. Il est évident que si la commune de A\_\_\_\_\_ a effectué un investissement très conséquent pour construire la route d'évitement, c'était dans le but de permettre à tous les habitants des hameaux environnants d'y accéder. Puisque la route conduisant à B\_\_\_\_\_ est intégrée dans le réseau routier communal et est ouverte à l'année, elle doit donc être déneigée.

Un autre argument plaide en faveur de cette solution. En effet, l'article 103 LR codifie certains aspects de la pratique relative à l'obligation d'entretenir les voies publiques, en tant que cette obligation se fonde sur l'article 58 du code des obligations du 30 mars 1911 (CO ; RS 200) (Pierre Moor/François Bellanger/Thierry Tanquerel, Droit administratif, 2ème éd. 2018, Vol. III, chiffre 8.3.4.2 p. 684 à 686 ; Franz Werro, La responsabilité civile, 3ème éd. 2017, n. 833 p. 243 et note de pied 1155 qui cite l'ATF 129 III 65 consid. 2 et 5 ; Willi Fischer/Thierry Luterbacher, Haftpflichtkommentar, Zurich/St-Gall 2016, n. 51 et 55 ad art. 58 CO ; Griesel, Droit administratif, Neuchâtel 1984, Vol. II, p. 547). Cette pratique part de l'idée que, tant qu'une route est accessible à tout un chacun, son propriétaire doit en principe l'entretenir et prévenir ou supprimer la neige et le verglas, dans la mesure où cela est raisonnablement exigible (Pierre Moor/François Bellanger/Thierry Tanquerel, op. cit., p. 686) au vu des critères résumés à l'article 103 al. 2 LR. Dès lors, dans la mesure où, on l'a vu, il n'est pas interdit de circuler sur la route de B\_\_\_\_\_, la commune de A\_\_\_\_\_ doit l'entretenir. Ceci signifie que le conseil communal ne pouvait pas légalement refuser de le faire et que c'est à tort que le Conseil d'Etat a confirmé ce refus illégal de principe de

déneiger cette route.

- 16 -

En définitive, le conseil communal est tenu de déneiger la route d'accès à B\_\_\_\_\_ en respectant les critères de l'article 103 al. 2 LR, les recourants ne pouvant de leur côté exiger que la route soit déneigée selon leur propre convenance. L'on peut encore juste relever, s'agissant de la condition portant sur la justification du point de vue économique, que les allégations du conseil communal sont contradictoires (le 29 novembre 2017, il a évoqué un coût de « plusieurs dizaines de milliers de francs » couvrant différents postes [cf. allégué 48 de son écriture] alors que dans son écriture du 25 mars 2019 [cf. allégué 45] il a parlé d'un « investissement de plusieurs dizaines de milliers de francs déjà pour l'acquisition d'un véhicule supplémentaire, sans compter les autres frais annuels de personnel et de matériel ») et qu'elles sont infirmées par le devis X\_\_\_\_\_ du 9 avril 2019 chiffrant à 22'500 fr. le coût annuel du déneigement de la route de B\_\_\_\_\_.

5. La Cour de céans ayant statué sur le fond du recours, la requête de mesures provisionnelles contenue dans ce dernier devient sans objet et doit être classée. 6. En définitive, le recours est admis et la décision du Conseil d'Etat du 19 décembre 2018 annulée. 6.1 L'issue du litige commande de remettre les frais (art. 89 al. 4 LPJA). 6.2 Les recourants, qui obtiennent entièrement gain de cause, ont droit à une indemnité de dépens (art. 91 al. 1 LPJA) à verser par l'Etat du Valais. Sur le vu du travail réalisé par leur avocat depuis le 23 novembre 2018 - la cause ayant été retournée au Conseil d'Etat suite à l'arrêt de la Cour de céans du 14 septembre 2018 -, travail qui a consisté principalement en la rédaction des déterminations des 23 novembre 2018, 20 mai 2019 et 6 juin 2019 ainsi que du recours de droit administratif du 4 février 2019, leurs dépens sont fixés, en l'absence de décompte, à 1800 fr. (débours [les copies étant calculées à 50 cts l'unité ; cf. ATF 118 Ib 349 consid. 5a] et TVA compris ; cf. art. 4 al. 3, 27 al. 1, 37 al. 2 et 39 du tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives [LTar ; RS/VS 173.8]). L'Etat du Valais versera donc à Z\_\_\_\_\_, créanciers communs, 1800 fr. au titre de dépens (art. 91 al. 1 et 2 LPJA). Vu l'issue du recours, le conseil communal de A\_\_\_\_\_ supporte ses frais d'intervention.

- 17 -

## **E. 7**

juin 2012 consid. 3b). Ainsi, il est admissible qu'une commune puisse limiter les travaux de déneigement aux zones qui présentent une certaine densité d'habitants (dans ce sens, voir arrêt vaudois précité, *ibidem*). C'est précisément la raison pour laquelle le législateur valaisan a expressément précisé, à l'article 103 al. 2 LR précité, « ...ce dans la mesure des disponibilités en personnel et en matériel et pour autant que les travaux soient justifiés du point de vue économique... ».

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