

A1 14 144

**ARRÊT DU 3 OCTOBRE 2014**

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

Composition : Jean-Pierre Zufferey, président ; Thomas Brunner, juge ; Jean-Michel Maillard, juge suppléant,

**en la cause**

**W**\_\_\_\_\_, **X**\_\_\_\_\_, **Y**\_\_\_\_\_, et **Z**\_\_\_\_\_, recourants, représentés par  
Maître **A**\_\_\_\_\_

**contre**

**CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS**, autorité attaquée, et **ADMINISTRATION COMMUNALE DE B**\_\_\_\_\_, autre autorité

(approbation de plans routiers)

recours de droit administratif contre la décision du 14 mars 2014

## Faits

A. Par avis inséré au Bulletin officiel du xxx 2012, la commune de B\_\_\_\_\_ a mis à l'enquête publique des travaux d'aménagement du chemin C\_\_\_\_\_, à D\_\_\_\_\_. Le projet prévoyait la réfection complète de cette voie publique qui relie la route E\_\_\_\_\_ et celle de F\_\_\_\_\_ sur une longueur de 430 m et une largeur de 3 m 20 à 4 m, ainsi qu'un reprofilage du dévers apportant une amélioration de l'évacuation des eaux de surface. La réalisation d'un complément d'équipement sur les réseaux Eaux/Energies était également prévue. Pour l'administration communale, il s'agissait aussi d'acquérir les portions d'ouvrage encore en mains privées et de réactualiser la situation cadastrale (n<sup>os</sup> xxx1 et xxx2).

Ce projet a suscité plusieurs oppositions, dont celle des conjoints W\_\_\_\_\_, X\_\_\_\_\_, Y\_\_\_\_\_ et Z\_\_\_\_\_, copropriétaires chacun d'un quart de la parcelle n° xxx3, bien-fonds de 836 m<sup>2</sup> qu'occupe leur chalet G\_\_\_\_\_, contigu au chemin qui lui sert d'accès sur sa limite ouest, et qui sera amputé d'une surface de 40 m<sup>2</sup> en raison des travaux. Les opposants mettaient en doute l'intérêt public au motif que les travaux n'apporteraient pas d'amélioration des accès que ne réclamaient d'ailleurs pas les riverains. De plus, s'appuyant sur le rapport du 4 mars 2012 qu'ils avaient commandé au bureau H\_\_\_\_\_, W\_\_\_\_\_ et conjoints alléguaient que l'élargissement de la route n'était pas recommandé compte tenu de sa fonction de desserte au sens des normes VSS 640 040b et VSS 640 045. Ils tiraient du principe de la proportionnalité un sacrifice injustifié de leurs intérêts privés et, se prévalant d'une convention passée en 1995 par la commune de B\_\_\_\_\_ avec les propriétaires de parcelles plus au nord, contestaient toute possibilité d'élargir le chemin C\_\_\_\_\_ et de le priver de son caractère piétonnier. A titre subsidiaire, les opposants requéraient la possibilité de conserver la densité, d'obtenir une servitude de distance réduite à l'alignement, ou que l'administration se contente d'une servitude de passage, marquée par une bordure de 15 cm de haut sur toute la longueur de la parcelle et qu'elle garantisse le maintien de la signalisation routière actuelle.

Le 28 janvier 2014, la commune de B\_\_\_\_\_ a transmis le dossier de plans au département chargé de l'instruction de sa demande d'approbation du projet et proposé la levée des oppositions. Elle n'ait avoir l'intention de modifier la classification de cette voie publique communale ou d'y augmenter le trafic. La largeur libre en alignement devant être au minimum de 3 m 10 pour que les véhicules d'urgence puissent y passer, les travaux projetés ne représenteraient, selon la commune, qu'un aménage-

ment modeste et non un élargissement puisque les plans arrêtent la largeur type de la chaussée à 3 m 20. Concernant l'intérêt public, l'autorité soulignait l'importance d'un chemin situé entièrement sur du terrain public et la régularisation du cadastre qu'entraînera l'ouvrage. La commune ajoutait la faible emprise des expropriations sur des surfaces non bitumées, la prise en charge par le compte de l'œuvre des frais inhérents au déplacement des aménagements non conformes au règlement de construction, les sacrifices relatifs des particuliers.

**B.** Le 5 mars 2014, le Conseil d'Etat a approuvé les plans d'exécution, déclaré les travaux de réfection du chemin C\_\_\_\_\_ d'intérêt public, réservé la procédure relative à une signalisation routière appropriée et rejeté les oppositions. A l'instar de la commune, il considéra que les travaux ne représentaient qu'un modeste aménagement d'une route de desserte et qu'ils n'attireraient pas de trafic supplémentaire, de sorte que cette dernière demeurerait piétonnier. Il rappela que les zones expropriées se situaient en grande partie sur l'actuelle chaussée et que les frais de déplacement seraient à charge de la commune. Il rejeta ainsi la violation du principe de proportionnalité. L'intérêt public du projet se justifiait par l'aménagement d'une largeur de route suffisante pour le passage des véhicules d'urgence, par la nécessité d'une actualisation du cadastre et l'importance d'un chemin sis sur des parcelles intégrées au domaine public communal. Finalement, le Conseil d'Etat a renvoyé certaines prétentions à la procédure d'estimation, d'autres au for civil, voire à des demandes concrètes d'autorisation de bâtir ou encore de signalisation routière.

**C.** Le 2 mai 2014, W\_\_\_\_\_ et consorts conclurent céans à l'annulation, sous suite de frais et de dépens, de cette décision du Conseil d'Etat notifiée le 14 mars 2014, du plan d'aménagement et de réfection de la route communale et, subsidiairement, au renvoi du projet à la commune de B\_\_\_\_\_ pour modification et nouvelle enquête. A la forme, les recourants soutinrent que la décision du Conseil d'Etat ne répondait pas à leurs demandes d'amendements du projet, ce qui représentait un déni de justice. Sur le fond, ils confirmèrent leurs motifs de violation du principe d'intérêt public. Ils invoquèrent l'absence de besoin des riverains notamment dû aux transports publics alentours, l'accroissement des risques pour les usagers de la piste de ski parallèle à la partie amont de la route et pour les usagers du chemin pédestre. Ils s'appuyèrent à nouveau sur le rapport du bureau H\_\_\_\_\_ pour affirmer qu'un élargissement de la route n'était pas optimal vu son statut de desserte et la volonté de ne pas y attirer le trafic externe. Concernant le principe de proportionnalité, ils soulignèrent à nouveau la prépondérance des sacrifices privés par rapport à l'intérêt public concrétisé par les

plans approuvés. Ils déplorèrent que le Conseil d'Etat ne se soit pas prononcé sur un certain nombre d'amendements qu'ils avaient proposés et qu'il n'ait pas décidé de faire respecter la convention de 1995, de nature quasi publique.

Le Conseil d'Etat renonça à apporter une réponse formelle sur l'affaire, et renvoya pour l'essentiel à sa décision, le 20 mai 2014, en concluant au rejet du recours. La commune de B\_\_\_\_\_ s'est brièvement déterminée sur tous les points, le 22 mai 2014, se référant encore à son préavis du 28 janvier 2014 et proposa de rejeter le recours.

Les recourants n'ont pas réagi à l'envoi de ces réponses et l'instruction s'est close le 23 juin 2014.

### **Considérant en droit**

**1.1** Le recours est recevable (art. 72, 79a let. a, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives - LPJA ; RS/VS 172.6).

**1.2** Il peut, au vu des plans détaillés joints au dossier du Conseil d'Etat dont les recourants ont demandé l'édition et des photographies produites en annexe au recours de droit administratif, être jugé en l'état, sans l'apport de pièces complémentaires à celles déposées par la commune ni inspection des lieux, deux moyens de preuve proposés sous point III du mémoire daté du 30 avril 2014 (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

**2.** Dans un grief d'ordre formel qu'il convient d'examiner en premier lieu (ATF 139 I 189 cons. 3 p. 191), les recourants se plaignent d'un déni de justice, au motif que le Conseil d'Etat ne se serait pas prononcé sur leurs demandes d'amendements au projet concernant notamment l'octroi de servitude, le maintien de la signalisation actuelle. Il sied de rappeler que le litige porte sur l'approbation de plans d'exécution de la correction du chemin C\_\_\_\_\_, plans qui doivent correspondre à ce qu'exige l'article 39 al. 2 de la loi du 3 septembre 1965 sur les routes (LR ; RS/VS 725.1) et non pas se prononcer sur des points qui relèvent d'autres procédures. Il en va ainsi en principe pour les questions qui ont trait à l'estimation des parcelles, à la signalisation routière ou aux normes relatives aux objets soumis à autorisation de bâtir.

En l'espèce, c'est à juste titre que, sous cons. 4.1 let. f et i, le Conseil d'Etat a laissé de côté les questions d'estimation et qu'il n'a en particulier pas tranché la prétention en report de densité, cette modalité prévue à l'article 52 al. 5 LR relevant des prérogatives de la commune, dans le cadre du contrat d'expropriation, ou de la commission à désigner en application de la loi du 8 mai 2008 sur les expropriations (LcEx ; RS/VS 710.1 ; cf. art. 26 al. 1 et 40 al. 2 let. f LcEx). Dans le même sens, il n'a justement pas traité des modalités de signalisation routière, la commune étant compétente à ce propos pour décider de conserver la signalisation actuelle de cette voie publique ou l'adapter selon la procédure des articles 3 et 9 de la loi d'application du 30 septembre 1987 de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR ; RS/VS 741.1 ; ACDP A1 13 317 du 25 octobre 2013 cons. 3.1). L'autorité précédente s'est enfin abstenue à bon droit de requérir un plan d'alignement, la situation actuelle sur le terrain ne nécessitant pas l'élaboration d'un plan à cet effet (art. 55 LR), les prescriptions générales des articles 200 et 203 LR y suffisant et cette autorité n'étant pas compétente pour apprécier, en l'absence de dossier de construction particulier, la possibilité de fixer des distances d'alignement réduites au sens des articles 208 et 212 LR, voire des articles 48 à 50 du règlement communal de construction approuvé le 25 juin 2003 (RCC).

**3.1** Au fond, les recourants se plaignent d'une violation de leur droit de propriété, alléguant que les restrictions prévues à l'article 36 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) ne sont pas respectées dans le cas particulier. En vertu de cette disposition, toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale (al. 1), justifiée par un intérêt public (al. 2) et proportionnée au but visé (al. 3). L'intérêt est public lorsqu'il est commun - au moins - à une grande partie de la population. Concernant les activités concrètes de l'administration, elles sont finalisées, dans leur particularité, en étant intégrées dans le but d'ensemble que la loi consacre. Pour que l'administration respecte le principe d'intérêt public, il lui suffit de poursuivre effectivement, en rapport avec les données du cas concret, les fins posées par la loi (P. Moor/Y. Flückiger/V. Martenet, Droit administratif, Vol. I, p. 756-759). Le principe de proportionnalité sert à mesurer les moyens employés par le législateur ou l'administration pour atteindre des objectifs déterminés : il doit y avoir une relation raisonnable entre les uns et les autres (ibid. p. 809).

**3.2** Les recourants ne contestent pas la base légale, mais nient l'intérêt public du projet litigieux, alléguant qu'aucune amélioration des conditions d'accès ou de desserte ne résultera des travaux de réfection et d'aménagement de la route. Ils arguent d'une absence de besoin des riverains, peu de parcelles pouvant recevoir une nouvelle

construction ou faire l'objet d'une reconstruction dans les alentours et ces dernières sont déjà bien desservies par l'accès existant ainsi que par les transports publics roulant dans le voisinage. De plus, W\_\_\_\_\_ et consorts se fondent sur un rapport commandé par leurs soins au bureau H\_\_\_\_\_ à I\_\_\_\_\_ duquel il ressort que, la route n'ayant qu'une importance de quartier, elle doit être conçue de manière à ne pas attirer le trafic externe. Ainsi, les dimensions de la chaussée devraient être restreintes et le croisement de véhicules s'effectuer à vitesse très réduite. Les recourants signalent encore la présence d'une piste de ski parallèle à la route sur le haut du parcours et le risque accru pour la sécurité des skieurs que le projet engendrera pour eux.

Il faut tout d'abord noter que le chemin C\_\_\_\_\_ est qualifié, selon la norme VSS 640 040b respectivement VSS 640 045, de route de desserte. La largeur actuelle de la chaussée varie entre 2 m 80 et 4 m. Le projet fixe une largeur libre en alignement de 3 m 20, ce qui correspond clairement à un aménagement de la route, modalité habituellement admise comme étant d'intérêt public (cf. ACDP A1 12 46 du 19 juillet 2012 confirmé par ATF 1C\_387/2012 du 27 février 2013) et non à un élargissement. Cette modeste modification n'engendrera aucunement une augmentation du trafic externe au quartier du fait que les barrières apposées au milieu du secteur concerné par le projet, soit au nord-ouest et au sud-ouest de la parcelle n° xxx5, seront maintenues, ainsi que l'atteste le rapport de la commission travaux publics entériné par le conseil communal le 10 avril 2012.

On relèvera qu'il est évidemment important, du point de vue de l'intérêt public, que la voie de circulation communale soit intégrée au domaine public de manière à ce que l'autorité puisse l'affecter aux buts visés par l'équipement en cause sans être limitée par les prérogatives que lui conférerait une seule servitude sur la propriété privée. Cette route C\_\_\_\_\_ remplit les exigences d'équipement de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700) et doit donc être affectée durablement à l'usage public, ce que ne peut garantir la signature de conventions privées : la régularisation cadastrale souhaitée par la commune avec le projet est dans ce sens bien d'intérêt public (cf. RVJ 2013 p. 37 cons. 3b). Concernant la présence d'une piste de ski parallèle au tronçon sommital de la route, la sécurité des skieurs n'est en aucun cas mise en péril par le projet puisque ce dernier ne vise pas une augmentation du trafic ou de la vitesse des véhicules, mais est uniquement destiné à restaurer une route en mauvais état et à légaliser pour l'essentiel l'emprise existant de fait déjà, sans incidence sur la zone destinée aux activités sportives (cf. photomontage

annexé à la réponse communale du 22 mai 2014). En définitive, les plans montrent que le projet offre des conditions d'accès et de desserte appropriées, répond dès lors bien aux besoins ressentis par les divers usagers du secteur et est conforme aux normes qui président à un équipement de ce genre.

**3.3** Le respect du principe de proportionnalité est également contesté par les recourants qui relèvent que les prétendus avantages découlant du projet sont trop faibles par rapport aux intérêts privés sacrifiés (expropriations, restrictions concernant les haies, absence de garantie quant à la conservation de la densité relative aux surfaces expropriées). On confirmera à cet égard ce qui a été dit ci-dessus, à savoir l'importance modérée du réaménagement de la route (dévers, normalisation, régularisation cadastrale, réfection des conduites, etc). De plus, le passage de véhicules d'urgence doit être garanti de manière certaine, au sens de la norme VSS SN 640 201 qui veut que le gabarit d'espace libre d'un véhicule d'urgence ou de service public soit de 3 m 10 à 3 m 90, ce que n'excède pas la largeur prévue par le projet communal (3 m 20) qui n'est donc en aucun cas disproportionnée. Concernant les expropriations, celles-ci concernent majoritairement des portions de terrains déjà occupées par la chaussée, de faible importance au vu de la contenance de la plupart des biens-fonds et pour lesquels l'expropriant a d'ores et déjà donné des assurances au sujet des demandes du propriétaire (pt 3 de la réponse du 22 mai 2014). Pour le surplus, elles se concentrent dans des endroits où une surlargeur s'impose afin de garantir une bonne visibilité et un croisement optimal entre les véhicules, ce qui est le cas au droit de la parcelle n° xxx3 amputée d'environ 60 cm sur toute sa longueur qui jouxte la route, le coté opposé subissant un élargissement de 80 cm. Enfin, la commune de B\_\_\_\_\_ a déclaré qu'elle prenait en charge le déplacement des aménagements privés touchés par l'expropriation et ne respectant pas l'article 55 let. c RCC (distance entre la haie et la voie publique). Partant, aucune disproportion entre les moyens utilisés par la commune et l'intérêt public visé n'apparaît ici, l'œuvre supportant les coûts du déplacement de la barrière sur le n° xxx3 et les haies irrégulières ne concernant pas cette parcelle.

**4.1** A écouter finalement les recourants, le maître de l'ouvrage ne respecterait pas la convention passée en 1995 par la commune de B\_\_\_\_\_ avec les propriétaires des parcelles n<sup>os</sup> xxx6 et xxx7. Celle-ci prévoirait une interdiction de toute surlargeur du chemin existant et garantirait le statut de chemin piétonnier. Pour le cas où cette convention serait considérée comme privée, il subsisterait toujours une violation du principe de la bonne foi à l'égard des propriétaires qui ont participé à cet accord.

**4.2.** Il est inutile de déterminer la nature privée ou publique de l'accord déposé en annexe 6 par la commune car le projet approuvé le 5 mars 2014 n'y contrevient de toute manière pas. En effet, nulle part la convention ne mentionne une éventuelle interdiction de surlageur ou d'élargissement de la route ; ce document avait au contraire pour but d'apporter aux deux tronçons supérieurs du chemin C\_\_\_\_\_ les améliorations nécessaires aux projets de constructions d'immeubles en cours. Pour le tronçon central (J\_\_\_\_\_ - K\_\_\_\_\_), le pt 2a prévoyait expressément un nouveau chemin piétonnier d'une largeur de 2 m 50 en remplacement d'un ancien avec pose de poteaux ou rochers pour y empêcher le passage ordinaire des véhicules. Dans les faits, l'emprise de cette déviation s'est trouvée avec une largeur comprise entre 3 m 20 (profil 7), 3 m 50 (P 9) et 4 m (P8, selon plan 11-057), de sorte que le projet qui donne un gabarit uniforme selon le profil type (doc. 9) ne saurait contrevenir à l'accord qui a permis d'aboutir à la situation actuelle à normaliser. Pour le surplus et avec les barrières qui préviennent toute circulation autre que celle des services d'urgences, le tronçon fermé conserve la vocation piétonnière que lui conférait la convention à laquelle les recourants ne sont d'ailleurs pas partie. A cet égard, les travaux ne contredisent nullement l'inscription de ce chemin dans le réseau des chemins pédestres dans la station de D\_\_\_\_\_ et ne réduisent pas l'intérêt des transports publics proches.

**4.3.** Ancré à l'article 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi confère à l'administré, à certaines conditions, le droit d'exiger des autorités qu'elles se conforment aux promesses ou assurances précises qu'elles lui ont faites lorsque, sur la foi de celles-ci, il a pris des dispositions sur lesquelles il ne peut pas revenir sans subir de préjudice (cf. ATF 131 II 627 cons. 6.1 p. 636 s.; 129 I 161 cons. 4.1 p. 170; 128 II 112 cons. 10b/aa p. 125). En l'occurrence, la convention n'assurait en rien une interdiction d'élargissement de la chaussée de cette voie publique. Ainsi, il ne ressort pas de cela une contradiction avec le projet de la commune de B\_\_\_\_\_. Quoi qu'il en soit, il n'en demeure pas moins que les consorts W\_\_\_\_\_, X\_\_\_\_\_, Y\_\_\_\_\_ et Z\_\_\_\_\_, étrangers à la convention qu'ils invoquent, n'indiquent pas avoir pris des dispositions préjudiciables sur la base d'une promesse que leur aurait faite la commune, au sens de la jurisprudence susmentionnée. Mal fondé, le grief doit dès lors être écarté.

**5.1** Attendu ce qui précède, 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, solidairement à la charge des recourants (art. 88 al. 2 et 89 al. 1 LPJA), à qui les dépens sont refusés (art. 91 al.1 a contrario LPJA).

**5.3.** Compte tenu des critères d'appréciation et des limites des articles 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), l'émolument de justice est fixé à 1200 fr. débours compris (art. 11 LTar).

### **Prononce**

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1200 fr., sont mis à la charge de W\_\_\_\_\_ et consorts, à qui les dépens sont refusés.
3. Le présent arrêt est communiqué à Me A\_\_\_\_\_, pour les recourants, à la commune de B\_\_\_\_\_ et au Conseil d'Etat.

Sion, le 3 octobre 2014

