

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

Faits

A. La parcelle n° xx1, plan n° xxx, du cadastre communal de A_____, se situe au lieu-dit « B_____ ». Propriété de la Communauté héréditaire Z_____ (ci-après : la Communauté héréditaire), ce bien-fonds de xxx m² est rangé en grande partie en zone de faible densité selon le plan d'affectation des zones (ci-après : PAZ) et le règlement communal de construction (ci-après : RCC) votés par l'assemblée primaire de A_____, le 12 septembre 1983, et approuvés par le Conseil d'Etat le 24 octobre 1984. L'autre partie (petite surface à l'ouest de la parcelle) est rangée en aire forestière (cf. courriel électronique du 20 décembre 2017 adressé par le Service du développement territorial au juriste du Service des affaires intérieures et communales).

Le hameau de B_____, situé à une altitude de 1100 m, est desservi par une route communale reliée au chemin cantonal C_____, entre les villages de D_____ et de E_____, ainsi que par des sentiers depuis D_____. Aménagée par des propriétaires réunis dans un consortium, cette desserte a, en 1968, été reprise par la commune de A_____, notamment pour des besoins forestiers. La commune s'est engagée à aborder et à entretenir cette voie publique. Peu après le départ du chemin cantonal, la route forestière traverse les couloirs d'avalanches du F_____ et de G_____ sur environ 120 m, raison pour laquelle elle est ponctuellement fermée; ces fermetures n'ont toutefois été que provisoires et n'ont jamais duré plusieurs mois.

B. Par courrier du 8 novembre 2016, la Communauté héréditaire a écrit au conseil communal de A_____ pour lui demander si l'accès à B_____ était garanti et, en particulier, si la route serait dégagée et entretenue en cas de chutes de neige. Le 6 décembre 2016, le conseil communal a répondu, par simple courrier, qu'il s'était réuni en séance du 29 novembre 2016 et qu'il avait « décidé qu'en l'état actuel cette route forestière ne serait pas déblayée durant l'hiver ». Il se référait à l'article 83 al. 1 du règlement du plan de zone, alors en cours d'homologation, qui prévoyait que « l'accès à H_____ n'est pas garanti pendant la période hivernale ». Le 22 décembre 2016, M^e M_____, agissant en qualité de mandataire de la Communauté héréditaire, a demandé au conseil communal de revoir sa position en lui rappelant que « aujourd'hui les travaux de contournement des couloirs d'avalanche ont été effectués et la route est ainsi sécurisée ». En séance du 18 juillet 2017, le conseil communal a décidé que « la commune de A_____ n'assurera pas le service hivernal de la route amenant au village de B_____ depuis la route de D_____ ». Cette décision a été expédiée le 12 septembre 2017.

C. La communauté héréditaire a formé, le 13 octobre 2017, un recours administratif. Après avoir sollicité différents moyens de preuve (son interrogatoire, l'audition d'un témoin, l'inspection des lieux et l'édition par le conseil communal de son dossier), elle a d'abord reproché au Conseil d'Etat de s'être livré à une constatation inexacte des faits car il avait omis de mentionner que le tracé de la route de B_____ avait récemment été corrigé pour éviter la zone de danger d'avalanche et que la route de D_____ et celle menant du village de I_____, qui traversaient également une zone de danger, étaient déneigées en hiver. La communauté héréditaire a ensuite contesté la qualification de « route forestière » utilisée par le Conseil d'Etat pour décrire la route permettant d'accéder au hameau de B_____ puisqu'elle n'était pas uniquement destinée à desservir une forêt. Elle a également invoqué une mauvaise application de l'article 103 de la loi cantonale du 3 septembre 1965 sur les routes (LR ; RS/VS 725.1) estimant que le législateur avait opéré une distinction entre les conditions de déneigement (cf. 1^{ère} partie de l'al. 2 : « En cas de chutes de neige ou de verglas, les routes publiques doivent être déneigées... ») et le fait de maintenir praticable la voie en question (« ... et maintenues praticables,... ») en utilisant le pronom démonstratif « ce » (cf. 2^{ème} partie de phrase : « ..., 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 ») d'où, selon elle, l'obligation pour le conseil communal de déneiger. Elle a poursuivi en soulignant que la chaussée n'était ici pas fermée en raison du risque d'avalanches (cf. article 103 al. 3 LR) et que des travaux avaient été effectués, depuis l'arrêt rendu par la Cour de céans le 13 novembre 2009 (A1 xxx), précisément pour écarter ce risque. S'ils avaient été faits, et financés en partie (40% suite à des appels à contribution décidés en septembre 2014 et novembre 2017 [cf. pages 106 à 115 du dossier du Conseil d'Etat]) par les propriétaires privés habitant B_____, ce n'était évidemment pas pour fermer et ne pas déneiger la route litigieuse. La communauté héréditaire a encore estimé que « le service hivernal complet » de cette route était proportionné pour les raisons suivantes : le hameau de B_____ comptait une dizaine de résidents habitant à l'année ; le dégagement de la chaussée et un rapide salage simultané représentaient environ deux heures de travail pour la voirie communale ; il n'y avait, à une telle altitude, en général pas plus de 4 ou 5 épisodes neigeux ; le coût du déneigement (pour une dizaine d'heures de travail par saison) n'était pas conséquent. La communauté héréditaire a enfin sollicité, à titre de mesures provisionnelles, « d'ordonner à la commune de procéder au service hivernal de la route de B_____ jusqu'à droit connu sur le présent recours ».

Dans sa détermination du 29 novembre 2017, le conseil communal a relevé que le hameau de B_____ était relié à la plaine par une route forestière non goudronnée longue de 3,4 km depuis la bifurcation avec la route cantonale (D_____) et qu'elle n'avait jamais fait l'objet d'un service hivernal car il s'agissait historiquement d'une zone utilisée pour des moyens d'estivage et de vacances. Le conseil communal a ajouté que les coûts du service hivernal pouvaient être estimés à plusieurs dizaines de milliers de francs en tenant compte des éléments suivants : travaux préparatoires et de remise en état à effectuer chaque année en début et fin de saison ; travaux de salage et sablage à effectuer durant toute la saison de gel ; déplacement obligatoire des véhicules d'entretien par la route cantonale jusqu'à D_____ et retour et mobilisation des ressources de matériel et de personnel nécessaires pour l'entretien de la zone de plaine. Le conseil communal a conclu que sa décision était conforme à l'article 103 LR et au principe de proportionnalité.

D. Le 17 janvier 2018, le Conseil d'Etat a déclaré irrecevable le recours administratif. Contre ce prononcé, la communauté héréditaire a formé, le 22 février 2018, un recours de droit administratif, lequel a été admis par la Cour de céans le 14 septembre 2018 (A1 xxx) aux motifs que le courrier communal du 6 décembre 2016 ne constituait pas une décision au sens de l'article 5 al. 1 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6) et que le Conseil d'Etat aurait de toute manière dû entrer en matière sur le fond du recours dirigé contre la décision du 18 juillet 2017, raison pour laquelle l'affaire lui était renvoyée.

Cet arrêt étant entré en force, l'organe chargé de l'instruction (soit le Service des affaires intérieures et communales [SAIC]) auprès du Conseil d'Etat a, par courriel électronique du 8 novembre 2018, interpellé d'une part le conseil communal, d'autre part le chef du service technique de la commune de A_____ pour obtenir des renseignements. Le même jour, la secrétaire communale lui a répondu que selon les données fournies par l'office de la population, à ce jour 4 personnes étaient inscrites comme habitants à B_____, dont 3 étaient âgées de plus de 60 ans. Ces 4 personnes séjournèrent dans des habitations différentes. Pour le reste, aucune famille avec enfant (s) ne résidait à B_____. Quant au chef du service technique (Y_____), il a communiqué au SAIC un extrait de la carte des dangers « nivologie » à l'échelle 1 :10'000 sur laquelle figure le tracé de la route avant réalisation de la déviation et a exposé que cette dernière, réalisée en 2016 selon le plan annexé, permettait d'éviter la zone rouge sur le tronçon pour lequel la route est classée en route forestière. Il a ajouté que « par contre, nous pouvons constater que la route cantonale RC 77 qui permet d'accéder à la route

forestière de B_____, traverse toujours la zone rouge par deux fois au lieu-dit « J_____ ». Il a encore confirmé qu'à ce jour, 4 personnes vivaient à l'année à B_____, dans 4 ménages différents.

Invitée à se déterminer sur les courriels précités, la communauté héréditaire a, le 23 novembre 2018, relevé que le fait que la route cantonale (RC 77) traverse toujours à deux endroits la zone rouge ne paraissait pas déterminant puisque cela n'empêchait pas le déneigement par l'Etat du Valais de la RC 77 permettant d'accéder aux villages de D_____ et E_____. Elle a ensuite soutenu que le chef du service technique avait omis de signaler qu'un détecteur d'avalanches avait été installé sur les passages critiques et que de toute façon, ce dernier n'était pas la personne la mieux à même de donner son avis sur la question, à la différence du Service des forêts, des cours d'eau et du paysage, compétent en matière de réduction des risques liés aux dangers naturels. La communauté héréditaire s'est aussi dite étonnée des réponses de la commune au sujet du nombre d'habitants résidant à l'année à B_____, relevant d'une part que son faible nombre s'expliquait par le fait que le hameau n'était pas accessible toute l'année, d'autre part que si les habitants étaient effectivement plutôt âgés, il fallait d'autant plus veiller à leur sécurité. Elle a enfin soutenu que les gens attendaient le déneigement pour venir habiter dans le hameau, que c'était pour cette raison (garantir un accès sécurisé à l'année) que le projet de contournement avait été élaboré, ce que l'on avait laissé croire aux personnes concernées lors de l'appel à plus-value, et que le conseil communal devait aujourd'hui tenir ses promesses.

E. Par décision du 19 décembre 2018, expédiée le 21 suivant le Conseil d'Etat a rejeté le recours et classé la requête de mesures provisionnelles. Après avoir estimé que les faits avaient été constatés de manière exacte par le conseil communal, il a d'abord relevé que le déneigement constituait une tâche relevant de l'entretien des voies publiques et que la législation sur les routes ne donnait pas aux particuliers un droit à un tel entretien. Le Conseil d'Etat a ensuite rappelé que le législateur communal avait prévu que l'accès à H_____ n'était pas garanti pendant la période hivernale et que si, certes, le règlement du plan de zone n'avait pas été homologué, ceci démontrait une volonté de procéder à une analyse globale du service de déneigement des endroits difficiles d'accès et éloignés du centre, de sorte qu'exclure le déneigement dans le secteur de B_____ n'était pas arbitraire. Le Conseil d'Etat a poursuivi en exposant que le service hivernal ne se limitait pas au déneigement, mais comprenait également le salage en cas de risque de gel, lequel exigeait un équipement communal important, une intervention rapide et, le plus souvent, le renouvellement de l'opération à plusieurs reprises

dans la journée. Or, l'accomplissement de cette tâche sur l'ensemble du réseau routier communal devait être proportionné par rapport aux moyens de la commune qui, dans notre cas, avait estimé que les coûts de ce service hivernal représentaient plusieurs dizaines de milliers de francs et le déplacement obligatoire des véhicules d'entretien par la route cantonale jusqu'à D_____ et retour. Le Conseil d'Etat a encore affirmé qu'il convenait de mettre en rapport la charge communale (en personnel et matériel) avec le nombre d'habitants résidant à l'année à B_____ (soit 4 personnes seules) et qu'assurer le déneigement des routes avant tout dans des secteurs comportant un nombre plus important de constructions correspondait aux buts économiques fixés par le législateur cantonal (cf. article 103 al. 2 LR). Le Conseil d'Etat a encore relevé, d'une part que le service hivernal de la route d'accès à B_____ n'avait jamais été effectué ni pris en charge par la commune, d'autre part que la mise en place d'une route évitant une zone dangereuse pour accéder à B_____ avec en parallèle une procédure d'appel à contribution de plus-value ne signifiait pas qu'un service hivernal serait dorénavant entrepris. Le Conseil d'Etat a enfin classé la requête de mesures provisionnelles.

F. Le 4 février 2019, la Communauté héréditaire a formé auprès de la Cour de céans un recours de droit administratif contre ce prononcé, prenant les conclusions suivantes :

« A titre préalable

1. La demande de mesures provisionnelles est admise.
2. En conséquence, ordre est donné à la Commune de A_____ de procéder au service hivernal de la Route de B_____ jusqu'à droit connu sur le présent recours.

A titre principal

3. Le recours est admis.
4. En conséquence, l'arrêt du Conseil d'Etat du 19 décembre 2018 est réformé en ce sens que la Commune de A_____ est tenue d'effectuer le service hivernal de la Route de B_____ depuis la Route de D_____.

A titre subsidiaire

5. Le recours est admis.
6. En conséquence, l'arrêt du Conseil d'Etat du 19 décembre 2018 est annulé et le dossier est renvoyé à cette autorité pour nouvelle décision dans le sens des considérants de l'arrêt à rendre.

En tout état de cause

7. Les frais de justice sont mis à la charge du fisc.
8. Une équitable indemnité est allouée aux recourants à titre de dépens. »

A l'appui de son recours de droit administratif, la Communauté héréditaire a d'abord requis, au titre de moyens de preuve, le dépôt du dossier du Conseil d'Etat ainsi que l'édition, par la commune de A_____, « des estimations sur la base desquelles elle estime que cela représenterait une charge excessive » et « des travaux préparatoires de la déviation, à savoir des études de risques et de l'analyse financière de l'ouvrage ».

S'agissant du fond, elle a estimé que le Conseil d'Etat avait constaté de manière inexacte les faits en affirmant que « en retenant un risque dans son analyse, la commune de A_____ ne s'est donc pas basée sur un élément erroné ». La Communauté héréditaire a également invoqué une « mauvaise application de l'article 103 LR ». Sur ce point, elle a répété l'argumentation développée dans son recours administratif au sujet d'une soi-disant « mauvaise lecture faite par la Commune de A_____ de l'article 103 LR » (en relation avec le pronom démonstratif « ce » reliant la première et la deuxième phrase de l'article 103 al. 2 LR) et a reproché au Conseil d'Etat de ne pas s'être prononcé sur cette interprétation. Elle a ensuite considéré que le fait que le législateur communal ait décidé, dans le cadre de la révision du règlement du plan de zone, de ne pas garantir l'accès à B_____ pendant la période hivernale n'était pas déterminant, d'une part car ce règlement n'était pas homologué, d'autre part car l'accès aux hameaux de D_____ et E_____, également visés par l'article 83 al. 1 du règlement du plan de zone, était déneigé, tout comme le hameau de I_____ quand bien même son accès impliquait la traversée d'une zone de danger et qu'il comportait peu de résidents. La Communauté héréditaire a aussi contesté l'argumentation du Conseil d'Etat au sujet du coût du service hivernal. Elle relève sur ce point que les personnes résidant à B_____ ou voulant y accéder ont des véhicules 4x4 équipés pour l'hiver et ce qui est exigé de la commune est donc de simplement ouvrir la route, « au moins en dégageant une mince couche de neige », et de déverser du gravillon si un salage est trop contraignant. Quant à la question de la disponibilité en personnel et matériel, elle relève que la commune procède au déneigement des hameaux de D_____ et E_____ et que l'intersection par laquelle on accède à B_____ est située entre ces deux hameaux, de sorte que le personnel et les véhicules d'entretien passent de toute façon par ce secteur. Elle ajoute que la route de B_____ présente une largeur plus grande et une déclivité plus faible que celle permettant l'accès à I_____, qui pourtant est déneigée.

S'agissant de la question du caractère économique de l'opération de déneigement, la Communauté héréditaire estime que le dossier ne contient aucune indication objective. En particulier, le chiffre de « plusieurs dizaines de milliers francs » avancé par le conseil

communal pour le service hivernal à B_____ n'est pas étayé par le dépôt de pièces (« devis ou calcul »). Elle ajoute que « l'on peut s'étonner qu'après la réalisation d'un édifice de contournement d'une zone dangereuse qui a dû se révéler particulièrement onéreux et qui n'est utile qu'en hiver, l'on invoque ensuite l'argument du coût pour ne pas procéder au déneigement de la chaussée déviée ». Elle insiste également sur l'appel à contribution lancé par la commune pour fustiger l'attitude de la commune qui aujourd'hui serait « plus attentive à ses propres intérêts financiers qu'à ceux de ses administrés ».

La Communauté héréditaire motive enfin sa demande de mesures provisionnelles, fondée sur l'article 28a LPJA, par la tombée « de nouvelles chutes de neige ces derniers jours et dernières semaines » qui justifieraient des mesures rapides.

Dans sa détermination du 20 février 2019, à l'appui de laquelle il a produit son dossier complet (comprenant l'intégralité du dossier communal), le Conseil d'Etat a rappelé que le service hivernal de la route d'accès au village de B_____ n'avait jamais été effectué ni pris en charge financièrement par la commune de A_____. Il a pour le reste proposé de rejeter le recours sous suite de frais.

Pour sa part, le conseil communal, dans une prise de position du 25 mars 2019, a d'abord contesté qu'il procédait au déneigement hivernal des hameaux de D_____ et E_____ et a précisé que le détecteur d'avalanches posé dans la zone de danger au lieu-dit « J_____ » relevait de la compétence de l'Etat du Valais puisqu'il s'agissait d'une route cantonale. Il a ensuite exposé qu'une comparaison avec la route de I_____ et celle menant à E_____ n'était pas pertinente. En effet, la première se situait entièrement en forêt, était goudronnée et longue d'1 km depuis le village principal de la commune (K_____) alors que la seconde était plane, goudronnée et déneigée par l'Etat du Valais s'agissant d'une route cantonale. De même, mettre en perspective la situation de B_____, où résidaient 4 habitants, avec la situation de D_____ (28 habitants), de E_____ (49 habitants) et de I_____ (20 habitants) était irrelevante. Il a encore allégué qu'un service hivernal sur la route de B_____ serait quasiment impossible en raison du revêtement de la route, non goudronnée, et qu'il en résulterait des travaux préparatoires et de remise en état disproportionnés. En outre, 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). S'ajoute à cela que le tracé de la route de B_____ présente des virages

et des pentes rendant l'accès à des véhicules lourds d'entretien hivernal très dangereux, pour autant qu'il soit possible, et les coûts d'un tel service représentent déjà un investissement de plusieurs dizaines de milliers de francs pour l'acquisition d'un véhicule supplémentaire, sans compter les autres frais annuels de personnel et de matériel.

S'agissant des griefs soulevés dans le recours de droit administratif, le conseil communal a estimé que les faits avaient été retenus de manière exacte par le Conseil d'Etat puisque l'existence d'un danger en lien avec un éventuel service hivernal de la route de B_____ ressortait de l'examen de la carte des dangers d'avalanche produite au dossier. Pour la critique portant sur l'application de l'article 103 LR, le conseil communal a relevé, d'une part que ce dernier réservait la prise en compte de la situation des lieux et des ressources communales, ainsi que des dangers, d'autre part qu'il ne fallait pas oublier le principe de proportionnalité. Or, la situation de B_____ est bien différente de celle des hameaux des hauts de A_____ (D_____, I_____ et E_____), tant sur le plan du nombre de résidents que de l'accès. De plus, en cas de service hivernal, l'on ne pourrait se contenter, comme le soutient la Communauté héréditaire, de faire un « dégagement et un rapide salage », qui serait par ailleurs fort coûteux en ressources (personnel et matériel). Le conseil communal a encore rappelé qu'il devait procéder dans son plan de déneigement à une pesée des intérêts, ayant l'obligation de veiller à l'entretien de son réseau, par ailleurs très étendu, de manière rationnelle. Le conseil communal a également requis, à titre de moyens de preuve, l'édition par le Conseil d'Etat de son dossier ainsi que par la Cour de céans de son dossier A1 xxx. Il a enfin proposé de rejeter le recours et la demande de mesures provisionnelles sous suite de frais tout en sollicitant des dépens, au motif que « les recourants tentent de créer divers amalgames et confusions ».

Le 20 mai 2019, la Communauté héréditaire a en premier lieu contesté les allégations du conseil communal, relevant en particulier (allégué 27) que ne figurait au dossier aucun élément justifiant le chiffre (de « plusieurs dizaines de milliers de francs ») avancé par le conseil communal pour le coût. Elle a produit, afin de prouver son assertion, le devis rédigé le 9 avril 2019 par X_____ qui évalue, par saison, le coût du déneigement de la route de B_____ à 22'500 fr., tout en précisant que selon elle ce chiffre représentait un montant de l'ordre de 0,05% du budget de fonctionnement de la commune. Puis elle a requis, à titre de moyens de preuves, son 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_____ (chargé de sécurité du secteur de la RCxx), V_____ (responsable cantonal de la RCxx) et U_____ (ingénieur dangers naturels de l'Etat du Valais) ».

La Communauté héréditaire a ensuite, s'agissant du fond du recours, répété que le Conseil d'Etat avait établi les faits de manière inexacte en faisant allusion à un risque sécuritaire puisque au lieu-dit « J_____ » avait été posé un détecteur d'avalanches alors que le hameau de D_____ se trouvait, comme une grande partie de la route d'accès à B_____, dans la zone bleue de danger d'avalanche. Elle a poursuivi en affirmant que, sous l'angle de l'article 103 LR, « le service hivernal d'accès à B_____ est la conséquence logique de la réalisation de l'ouvrage de détournement de la zone dangereuse et de l'appel à contribution des propriétaires concernés », insistant sur le fait que ce service hivernal serait possible du point de vue technique et n'entraînerait aucun surcoût disproportionné. A l'appui de son recours, la Communauté héréditaire a produit, en sus du devis X_____ précité, 11 autres documents (deux rapports techniques établis les 19 juillet 2013 et 20 août 2014 par T_____, une « publication de la commune de A_____ en rapport avec la protection de la route cantonale A_____ -D_____ -E_____ contre les avalanches », deux mails de W_____ et U_____ du 2 avril 2019, les décisions de taxation 2016 et 2017 de S_____, un document intitulé « illustration et photographies travaux de réhabilitation 2006 Commune de A_____ – R_____ », des « plans et profils des routes de A_____ », une carte des dangers, des « lettres de soutien des propriétaires concernés » par la route de B_____ et un « calcul du coût de déneigement » établi apparemment par les recourants).

Le 24 mai 2019, la Cour de céans a fixé au Conseil d'Etat et au conseil communal un délai pour présenter d'éventuelles observations complémentaires. Ces autorités n'ont pas fait usage de cette faculté.

Par courrier du 6 juin 2019, la Communauté héréditaire a rappelé que sa réplique du 20 mai 2019 apportait des éléments nouveaux impliquant une instruction et a réitéré la mise en œuvre des moyens de preuve requis dans cette écriture.

Considérant en droit

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).

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.

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, 2^e 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

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).

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 4^{ème} § 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 bleu. 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

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).

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 » [= 1^{ère} 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 » [= 2^{ème} 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

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 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... ».

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

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, 2^{ème} éd. 2018, Vol. III, chiffre 8.3.4.2 p. 684 à 686 ; Franz Werro, La responsabilité civile, 3^{ème} 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.

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.

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est admis et la décision du Conseil d'Etat annulée.
2. La requête de mesures provisionnelles du 4 février 2019 est classée.
3. Les frais sont remis.
4. L'Etat du Valais versera à Z_____, créanciers communs, une indemnité de 2400 fr. allouée à titre de dépens.
5. L'administration communale de A_____ supporte ses frais d'intervention.
6. Le présent arrêt est communiqué à Maître M_____, avocat, pour la recourante, à Maître N_____, avocate, pour l'administration communale de A_____, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 9 décembre 2019.