

A1 20 141

ARRÊT DU 10 DÉCEMBRE 2020

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

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Patrizia Pochon, greffière,

en la cause

X _____, et Y _____, recourants, tous deux représentés par Maître M _____

contre

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS, 1951 Sion, **CONSEIL COMMUNAL DE A _____**, et **CONSEIL COMMUNAL DE B _____**, autres autorités

(Voie publique)

recours de droit administratif contre la décision du 21 juillet 2020

Faits

A. Par avis inséré au Bulletin officiel du canton du Valais (ci-après : B.O.) n° xxx du xxx 2018 (p. xxx), la Commission cantonale de signalisation routière (ci-après : CCSR), en application des articles 3 de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR ; RS 741.01), 107 de l'ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (OSR ; RS 741.21) et 232 de la loi du 3 septembre 1965 sur les routes (LR ; RS/VS 725.1), a porté à la connaissance des usagers de la route la décision suivante, prise le 27 juin 2018, et sujette à recours dans les trente jours auprès du Conseil d'Etat (art. 9 al. 1 du règlement du 8 novembre 1989 concernant la signalisation routière et la publicité sur les routes – RSPR ; RS/VS 741.100) :

« **Communes de A _____ et de B _____**

Suppression d'une voie de dépassement et aménagement d'une bande cyclable sur la route cantonale xxx C _____ – D _____, tronçon E _____ – A _____, du PR xxx+xxx au PR xxx+xxx, pose d'un signal OSR 2.44 « Interdiction de dépasser » muni de la plaque complémentaire OSR 5.04 « Plaque de rappel » ; suppression du signal OSR 4.77 « Disposition des voies de circulation ».

Les plans peuvent être consultés auprès de la [CCSR], à Q _____.

La mise en place de la signalisation n'interviendra qu'après l'entrée en force de la décision. »

Cette décision se basait notamment sur une proposition de la police cantonale du 12 mars 2018 « d'étudier la possibilité de supprimer les trois voies de circulation pour les transformer en deux voies bordées de chaque côté d'une bande cyclable » sur la route principale xxx (*recte* : xxx ; cf. annexe 2 let. A ch. 21 de l'ordonnance du 18 décembre 1991 sur les routes de grand transit – RS 741.272), arrondissement xxx, sur le territoire des communes de A _____ et de F _____, aux points de kilométrage xxx à xxx, pour les motifs suivants :

- La configuration des lieux ne se prête pas aux trois voies de circulation. Le tronçon est trop court et oblige les usagers en dépassement à ne pas respecter les 80 km/h.
- La fin de la voie de dépassement se situe peu après l'entrée/sortie de la gravière E _____ et en face nous trouvons un dépôt de bois. De nombreux camions sont appelés à desservir ces entreprises, d'un côté comme de l'autre.
- La vitesse des automobilistes est excessive sur ce petit tronçon permettant le dépassement et régulièrement nous enregistrons des vitesses de plus de 110 km/h ou/et relevons des infractions liées aux dépassements après le tunnel E _____.
- Durant les dix dernières années nous avons enregistré 5 accidents que nous pouvons qualifier d'importants ayant provoqué 1 décès, 1 blessé grave et deux blessés légers (voir dossier en annexe).
- De plus, souvent le vendredi soir, le giratoire G _____ occasionne un ralentissement pour les véhicules montants augmentant le danger de collisions frontales.

En outre, une carte du catalogue des routes, une analyse – avec synthèse – des accidents de la route avec un système d'information géographique (O _____)

intervenues à « A _____ selon tronçon délimité », ainsi qu'un relevé des contrôles de vitesse effectués « à E _____ sur le secteur A _____ - F _____, Route principale suisse - xxx (recte : xxx) - entre les points xxx et xxx », daté du 12 mars 2018, étaient joints au courrier.

Le dossier de la CCSR comportait également un rapport relatif à la « voie de dépassement à A _____ », rédigé le 7 juin 2018, par H _____ AG duquel il ressort que « [a]vec une longueur de 400 m, plus 75 m pour le rabattement, [l]e tronçon [concerné] est plutôt court pour effectuer des dépassements et un nombre élevé de situations critiques [a été] constaté par la police cantonale et le service de la mobilité ». Se basant sur la norme VSS SN 640 138b, remplacée le 31 mars 2019 par la norme VSS 40 138b, les auteurs de cette analyse ont rappelé, de manière générale, l'opportunité des voies additionnelles sur des tronçons de routes à fortes déclivité où des poids lourds circulant à faible vitesse pénalisaient d'autres véhicules. Toutefois, une telle nécessité n'était normalement pas donnée à la descente, car cela pouvait induire des vitesses trop élevées. Cela étant, de l'avis de ces spécialistes, il n'y avait *in casu* presque aucune différence de vitesse entre des poids lourds et des véhicules légers sur une distance de 400 mètres en raison de la déclivité donnée (figure 2 de la norme susvisée traitant des vitesses des poids lourds lents [V_{PL}] en déclivité). Procédant à un calcul simplifié, H _____ AG a retenu qu'une différence de vitesse de 10 km/h était ainsi nécessaire pour effectuer un dépassement sur la distance à disposition (475 mètres), tout en précisant que ce chiffre n'était pas réaliste sans un dépassement marqué de la vitesse maximale autorisée de 80 km/h eu égard à la topographie du tronçon concerné. La voie additionnelle n'était dès lors pas opportune pour des raisons de sécurité d'autant plus que la longueur minimale de celle-ci devait se situer à 450 m pour une rampe à 4 % et, par extrapolation, « aux alentours de 700 mètres » pour un tronçon à plat. De plus, la suppression de cette voie a été qualifiée de « tolérable » car la prochaine zone de dépassement se situait à seulement 1.5 km de la fin du tronçon examiné, soit à environ une minute. Enfin, si la commune de B _____ venait à développer la zone industrielle E _____ ou à transformer sa carrière en décharge, la mise en place d'éléments de sécurité pour protéger « les mouvements tournants » devenait nécessaire et amputerait vraisemblablement la voie de dépassement de 100 mètres, la rendant ainsi « bien trop courte pour permettre des dépassements en sécurité ». H _____ AG a enfin préconisé d'étudier en détail la signalisation et le marquage des transitions avec l'état existant. En particulier, l'instauration d'une bande cyclable était recommandée car si l'on supprimait la voie de dépassement, la chaussée devenait « trop large pour marquer simplement deux voies de circulation ».

B.a Le 6 août 2018, X _____, domicilié à A _____, et Y _____, domicilié à I _____, ont recouru contre cette décision. A les suivre, ils disposaient de la qualité pour recourir, au sens de l'article 44 al. 1 let. a de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6), car ils étaient touchés, dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés, puisqu'ils empruntaient « quasi quotidiennement » la voie de circulation faisant l'objet de la modification. Ainsi, dans le cadre de son travail, le premier circulait sur ce tronçon fréquemment au volant de véhicules agricoles roulant à 40 km/h, alors que le second se rendait « très souvent » à J _____ où il disposait d'une habitation qu'il occupait avec sa famille « très régulièrement ». Cela étant, ils ont conclu au constat de la nullité de la décision de la CCSR du 27 juin 2018, respectivement à son annulation, ainsi qu'au réaménagement immédiat de la voie de dépassement supprimée en faisant valoir, à la forme, une violation de leur droit d'être entendus. Sur le fond, ils ont qualifié la suppression de la voie additionnelle de disproportionnée, car il existait d'autres moyens pour garantir la sécurité du trafic tels que la pose d'un radar fixe sur le tronçon concerné. En outre, aucun des accidents relatés par la police cantonale ne concernait la voie litigieuse dont la suppression allait « gêner la fluidité du trafic et ainsi causer des problèmes de sécurité ». A cet égard, X _____ et Y _____ soutenaient que des automobilistes allaient dépasser les véhicules lents empruntant ce tronçon, malgré l'inexistence d'une voie pour ce faire, accentuant ainsi le risque de collision frontale. Les intéressés ont ensuite remis en cause le rapport technique réalisé par H _____ AG lequel était, à les suivre, « faussé » et aboutissait à des « conclusions totalement biaisées », car il retenait à tort que les camions sortant du giratoire G _____ roulaient à une vitesse de 75 km/h en lieu et place de 10 à 20 km/h. Dans ces circonstances, la distance de 475 mètres était largement suffisante pour permettre un dépassement de véhicule en toute sécurité. De plus, le souhait de la commune de B _____ d'aménager la zone industrielle ne pouvait pas servir de justification à supprimer la voie querellée. Enfin, la CCSR avait violé l'article 107 al. 1^{bis} OSR dans la mesure où la mise en place de la signalisation était intervenue avant l'entrée en force de sa décision.

Le 24 août 2018, le conseil communal de A _____ a fait part de ses observations.

La CCSR s'est déterminée, le 29 août 2018, en estimant douteuse la qualité pour recourir des intéressés tout en proposant le rejet du recours. Le conseil communal de B _____ a pris la même conclusion le 5 septembre 2018 (date du sceau postal).

B.b Le 25 octobre 2018, X _____ et Y _____ ont présenté leurs observations. En particulier, ils ont rappelé que les statistiques transmises par la police cantonale ne renseignaient pas sur le sens de circulation des véhicules ayant entraîné les accidents. En outre, il n'avait pas été démontré que ceux survenus ces dix dernières années sur le tronçon « E _____ – A _____ » étaient imputables à l'existence d'une voie de dépassement à cet endroit. Par conséquent, ils ont requis que « les rapports de police complets de chacun des accidents » soient déposés en cause si la « CCSR devait continuer à fonder les motifs de suppression de cette voie de dépassement sur ces statistiques ».

Les 5, 7 et 16 novembre 2018 (date du sceau postal), la CCSR, respectivement le conseil communal de A _____ et celui de B _____ ont maintenu leurs conclusions.

Le 26 novembre 2018, la CCSR a versé en cause une détermination spontanée aux termes de laquelle la suppression de la voie additionnelle était fondée sur un « rapport de police et [une] expertise » lesquels mettaient en exergue « l'aspect accidentogène du secteur ». En outre, les modifications avaient été exécutées avant la publication au B.O. pour des « raisons logistiques ». A la suivre, il n'était pas « opportun, à l'approche de l'hiver, d'avoir une situation confuse », ce d'autant que les « perturbations répétitives sur cet axe international relativement fréquenté » devaient être évitées. Enfin, des dires de la CCSR, X _____ et Y _____ avaient reconnu que le déplacement supplémentaire engendré se calculait en minutes.

Le 25 octobre 2018 (*recte* : 13 décembre 2018), X _____ et Y _____ ont nié cette affirmation tout en rappelant que les raisons invoquées par la CCSR ne justifiaient pas la suppression de la voie incriminée ni l'anticipation des travaux litigieux.

B.c Le 20 novembre 2019, après avoir été interpellé par le Service administratif et juridique (SAJ) le 10 octobre précédent, l'OFROU a relevé que le tronçon litigieux concernait une route cantonale inscrite au registre des routes principales si bien que la CCSR était compétente pour les modifications entreprises (art. 104 al. 1 et 107 al. 1 OSR). A cet égard, l'OFROU a indiqué qu'en présence d'une route appartenant au réseau cantonal, il ne lui appartenait pas d'intervenir, ni dans la prise de décision, ni dans la réalisation des aménagements effectués. Cela étant, il a rappelé qu'une réglementation locale du trafic, comme la mise en place d'une signalisation d'interdiction de dépasser, devait respecter les principes de nécessité, d'opportunité et de proportionnalité (au sens étroit). La mesure devait ainsi être motivée par l'une des raisons figurant à l'article 3 al. 4 LCR, soit l'amélioration de la sécurité routière *in casu*.

A cet égard, même si, dans le présent cas, l'aptitude de la mesure litigieuse pour atteindre l'objectif fixé était discutable, vu qu'un abaissement de la vitesse maximale autorisée pouvait vraisemblablement constituer une alternative équivalente au sens de l'article 107 al. 5 OSR, la mise en place du signal d'interdiction de dépasser combinée à une double ligne de sécurité était, en principe, propre à éviter des manœuvres de dépassement dangereux et des excès de vitesse. En outre, l'aménagement de bandes cyclables améliorerait la sécurité de ces derniers. L'OFROU a néanmoins conclu en rappelant qu'il appartenait aux autorités cantonales compétentes de prendre la décision appropriée, tout en précisant que la mesure décidée dans le présent cas pouvait être approuvée dans son principe.

Le 4 décembre 2019, la CCSR a estimé que l'abaissement de la vitesse sur ce tronçon n'était pas une mesure appropriée et que la mise en place de bandes cyclables n'était guère conseillée sur un tel axe au trafic important.

Le 30 janvier 2020, X _____ et Y _____ ont requis l'interpellation de la CCSR quant au maintien, ou non, de sa décision du 27 juin 2018 en tant qu'elle avait trait aux bandes cyclables. Cela étant, ils ont estimé patent que la vitesse serait abaissée en cas d'aménagement de la zone industrielle par la commune de B _____, ce qui contredisait les affirmations de la CCSR sur ce point. Enfin, les intéressés ont maintenu leur demande d'édition des rapports et dossiers de police relatifs aux cinq accidents mentionnés dans la proposition de modification de signalisation du 12 mars 2018, ainsi que la mise en œuvre d'une expertise si la causalité entre les accidents survenus et la voie de dépassement ne pouvait pas être établie.

Le 26 mars 2020, la CCSR a rappelé que la décision litigieuse n'avait pas été contestée dans son principe par l'OFROU et qu'elle se basait sur « une demande formelle de la police considérant que la configuration des lieux ne se prêtait pas aux trois voies de circulation (accidents, excès de vitesse, situations propres à créer une insécurité) » et sur une expertise diligentée par H _____ AG de laquelle il ressortait que l'existence de la voie additionnelle querellée n'était pas « opportune pour des raisons de sécurité ». Au surplus, cette commission estimait avoir rendu une décision conforme au principe de la proportionnalité tout en niant une éventuelle violation du droit d'être entendu des intéressés.

Le 27 avril 2020, X _____ et Y _____ ont maintenu leur précédente requête s'agissant de l'interpellation de la CCSR sur le sort des bandes cyclables et l'administration des moyens de preuve requis.

C. Le 21 juillet 2020, le Conseil d'Etat a rejeté le recours. En substance, il a retenu que X _____ et Y _____ avaient la qualité pour recourir « compte tenu des inconvénients liés au réaménagement du tronçon [invoqués] ». Cela étant, il n'a pas donné suite aux réquisitions de preuve estimant que les rapports de statistiques déposés en cause (notamment le rapport de la gendarmerie) permettait de retenir de « multiples événements et infractions survenu sur [le] tronçon [en cause] » et que le dossier O _____ permettait « à tout le moins de rendre compte des lieux où les accidents mentionnés [s'étaient] produits ». Dans ces circonstances, il n'était pas pertinent d'établir « à tout prix un lien strict entre la voie de dépassement désormais supprimée et les accidents constatés, puisque précisément leur survenance démonstr[ait] d'un réel risque pour les usagers des lieux ». En outre, le dossier de la CCSR comportait toutes les pièces utiles à l'établissement des faits pertinents et à la résolution du litige si bien qu'il était superflu de procéder à une inspection des lieux et/ou d'ordonner une expertise technique. A la forme, le Conseil d'Etat a retenu que l'absence de la décision de la CCSR du 27 juin 2018 au dossier ne permettait pas d'entraîner la nullité de celle-ci vu que son contenu avait été publié au B.O. du xxx 2018, ce qui avait permis aux intéressés de recourir à son encontre dans les délais et formes requis. En outre, la décision, telle que publiée au B.O. n° xxx, était suffisamment motivée et permettait d'apprécier la nouvelle signalisation projetée, ce d'autant plus que les plans y relatifs pouvaient être consultés au bureau de la CCSR. Quoi qu'il en soit, une éventuelle violation du droit d'être entendu devait être considérée comme guérie vu la possibilité du Conseil d'Etat de revoir, en fait et en droit, la décision de la CCSR, commission qui s'est d'ailleurs exprimée à plusieurs reprises par rapport aux raisons qui l'avait amenée à supprimer la voie de dépassement. Sur le fond, le Conseil d'Etat s'est appuyé sur la proposition de modification du 12 mars 2018 de la police cantonale, ainsi que sur les « statistiques et rapports [y relatifs] » pour admettre l'existence d'un intérêt public justifiant la mesure querellée. Il a ensuite considéré que cette dernière était apte à empêcher des manœuvres dangereuses et des excès de vitesse. A cet égard, la CCSR disposait d'un large pouvoir d'appréciation. En outre, même si l'abaissement de la vitesse maximale autorisée, comme cela avait été proposé par l'OFROU, ou encore la pose d'un radar fixe tel que préconisé par les intéressés permettaient de réduire les excès de vitesse à cet endroit, ils ne résolvaient pas la problématique des manœuvres de dépassement dangereuses, ni les risques de collision nés d'engorgement au giratoire G _____ ou de débouchés de camion en direction et/ou en provenance de la gravière. En définitive, l'autorité attaquée a considéré que la mesure de signalisation litigieuse se trouvait dans un « rapport raisonnable avec l'atteinte aux droits des particuliers », ce d'autant plus que la prochaine voie de dépassement se situait à seulement 1.5 kilomètres. S'agissant de l'exécution anticipée

des travaux, le Conseil d'Etat n'a pas suivi les recourants dans leur assertion d'une situation « de fait accompli », car même si la CCSR avait fait usage de la faculté garantie à l'article 4 al. 1 RSPR antérieurement à une mise à l'enquête publique, celle-ci ne constituait pas une exigence de la loi dans le cadre de la procédure de signalisation routière. Enfin, le Conseil d'Etat a écarté le grief de violation de l'interdiction de l'arbitraire car la mesure incriminée résistait à l'examen de la proportionnalité, ne reposait sur aucune motivation insoutenable et n'était pas arbitraire dans son résultat. En particulier, la critique des recourants selon laquelle les véhicules sortant du giratoire G _____ circuleraient à une vitesse de 10 à 20 km/h était infondée vu que le tronçon n'était pas uniquement emprunté par des véhicules lents si bien qu'il était probable « qu'un véhicule arriv[ant] à la file d'un second circulant à plus faible vitesse à proximité de la fin de la voie de dépassement [décidant de dépasser ce dernier] sera[it] amené [pour y parvenir] à commettre un excès de vitesse, avec les risques de collision en raison du débouché potentiel à cet endroit de poids lourds ».

D. Le 21 août 2020, X _____ et Y _____ ont recouru à l'encontre de cette décision en concluant, sous suite de frais et de dépens, principalement au constat de la nullité de la décision du 27 juin 2020 (*recte* : 2018) prise par la CCSR, subsidiairement à l'annulation de la décision du Conseil d'Etat du 21 juillet 2020 et au réaménagement immédiat de la voie de dépassement sur la route cantonale xxx C _____ – D _____, tronçon E _____ – A _____, du PR xxx+xxx (*recte* : xxx+xxx) au PR xxx+xxx, avec la pose des signaux y relatifs.

Le 31 août 2020, le conseil communal de A _____ s'est référé à sa détermination du 24 août 2018.

Le 8 septembre 2020 (date du sceau postal), le conseil communal de B _____ a relevé l'existence d'un projet d'aménagement dans la zone concernée. A cette fin, il a joint une copie du plan d'accès de la variante retenue ainsi que des mesures d'accompagnement qui devront être prises dans cette optique (abaissement notamment de la vitesse à 60 km/h dans ce secteur).

Le Conseil d'Etat a déposé son dossier, le 23 septembre 2020, et a proposé de rejeter le recours, en signalant que la CCSR avait renoncé à se déterminer, le 15 septembre précédent.

Le 8 octobre 2020 (date du sceau postal), X _____ et Y _____ ont réfuté l'idée que le conseil communal de B _____ avait une réelle volonté d'aménager la zone industrielle E _____, les plans déposés en cause ne faisant état que d'une étude

concernant les accès à la gravière. En outre, à les suivre, il n'existerait aucune voie de dépassement entre J _____ et E _____, ni entre K _____ et la zone en question. Enfin, ils ont réitéré l'administration des moyens de preuve requis avant toute prise de décision.

Considérant en droit

1. Les recourants concluent, à titre principal, à une déclaration de nullité de la décision de la CCSR du 27 juin 2020 (*recte* : 2018).

En vertu de l'effet dévolutif complet du recours administratif, la décision du Conseil d'Etat s'est substituée de plein droit à celle de première instance (art. 47 et 60 LPJA ; Pierre Moor/Etienne Poltier, Droit administratif, Vol. II, 3^e éd. 2011, p. 812). La question de la nullité de la décision de la CCSR du 27 juin 2018 ne se pose que pour autant que le raisonnement de l'autorité précédente concernant la validité de la décision litigieuse violerait le droit (art. 78 let. a LPJA). A cet égard, le Conseil d'Etat a retenu que la CCSR avait rendu une décision générale et collective dont la notification pouvait valablement intervenir sous la forme d'une publication, tel que cela avait été le cas céans (B.O. n° xxx du xxx 2018). Partant, il a estimé que l'absence au dossier de la décision formelle du 27 juin 2018 n'avait entraîné aucun préjudice pour les recourants, lesquels avaient valablement pu recourir, dans les délais et formes requis, à l'encontre de la décision querellée dont le contenu avait été publié au B.O. Les recourants ne s'en prennent pas valablement à ce raisonnement, lequel échappe à la critique, ce d'autant plus qu'ils reconnaissent avoir pu apprécier la modification de la signalisation projetée et l'étendue de la voie de dépassement supprimée. En outre, la nullité absolue ne frappe que les décisions affectées des vices les plus graves, manifestes ou particulièrement reconnaissables, hypothèse non remplie céans, et pour autant que la constatation de la nullité ne mette pas sérieusement en danger la sécurité du droit (ATF 139 II 243 consid. 11.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_242/2020 du 9 septembre 2020 consid. 6.2). Ainsi, des vices de procédure qui tiennent à des violations du droit d'être entendu sont en soi guérissables et ne conduisent en règle générale qu'à l'annulabilité de la décision entachée du vice (arrêt du Tribunal fédéral 8C_681/2016 du 17 août 2017 consid. 5.2). Partant, la conclusion principale dirigée contre la décision de la CCSR du 27 juin 2018, à laquelle s'est substituée celle du Conseil d'Etat du 21 juillet 2020, est irrecevable. Il en va de même de la conclusion subsidiaire visant à réaménager immédiatement la voie de

dépassement sur la route cantonale xxx C _____ – D _____, du PR xxx+xxx (recte : xxx+xxx) au PR xxx+xxx, avec la pose des signaux y relatifs, étant donné qu'il n'incombe pas à la Cour de céans d'arrêter la réglementation locale du trafic (art. 107 al. 1 OSR ; art. 3 al. 1 let. a LALCR et art. 4 let. d RSPR).

2. Se pose ensuite la question de la qualité pour recourir de X _____ et de Y _____.

2.1 Conformément à l'article 44 al. 1 LPJA, applicable ici par renvoi de l'article 80 al. 1 let. a LPJA, a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. La qualité pour recourir est examinée d'office par l'autorité saisie (art. 44 al. 3 LPJA).

L'intérêt digne de protection au sens de cette disposition consiste en l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant, en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait (ATF 143 III 578 consid. 3.2.2.2). Il implique que le recourant soit touché de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grandes que l'ensemble des administrés (ATF 138 II 162 consid. 2.1.2). En outre, l'intérêt invoqué - qui ne doit pas être juridiquement protégé, mais peut être un intérêt de fait - doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt d'un tiers ou dans l'intérêt général est exclu. Cette exigence a été posée de manière à éviter l'action populaire (ATF 137 II 40 consid. 2.3). Enfin, la qualité pour recourir suppose l'existence d'un intérêt actuel à obtenir l'annulation de la décision attaquée (ATF 142 I 135 consid. 1.3.1).

2.2 En matière de signalisation routière, la qualité pour recourir est reconnue aux riverains, ainsi qu'à toute personne qui utilise plus ou moins régulièrement la route concernée (résidents ou pendulaires), dans la mesure où ils subissent des inconvénients sensibles en lien avec la restriction contestée ; en revanche, l'intérêt n'est pas jugé suffisant lorsque le trajet n'est effectué que de manière occasionnelle (arrêt du Tribunal fédéral 1C_160/2012 du 10 décembre 2012 non publié aux ATF 139 II 145 et les réf. citées dont l'ATF 136 II 539 consid. 1.1 ; Eva Maria Belser *in*: Marcel Alexander Niggli / Thomas Probst / Bernhard Waldmann [édit.], Basler Kommentar / Strassenverkehrsgesetz [BK SVG], Bâle 2014, n. 90 ad art. 3 LCR). Le Tribunal fédéral a ainsi admis la qualité pour recourir à une sous-section du L _____ contre

l'instauration d'une zone 30 sur une route de grand transit (arrêts du Tribunal fédéral 1C_11/2017 du 2 mars 2018 consid. 1.1 et 1C_160/2012 précité consid. 1.2). Toutefois, le seul fait d'habiter à proximité d'une route frappée par une restriction de circulation ou d'y posséder un bien-fonds, respectivement d'utiliser régulièrement la route concernée ne confère pas, sans autre, à cette personne le droit de recourir ; encore doit-elle pouvoir se prévaloir d'un intérêt de fait ou de droit à l'annulation de la restriction en cause (André Bussy et al., Code suisse de la circulation commenté, 4^e éd. 2015, n. 7.1.2 let. b ad art. 3 LCR, qui rappelle que « comme il faut subir un dommage particulier touchant de façon particulière, l'usage régulier de la route ne suffit pas : il faut rendre vraisemblable une atteinte claire »). Tel peut notamment être le cas si l'accès est rendu plus difficile (p.ex. par l'instauration d'un sens unique), si une limitation de vitesse est ordonnée, si des places de parc plus ou moins régulièrement utilisées sont supprimées ou encore si une augmentation des immissions est à craindre (JAAC 1997 I n° 22 consid. 1c, p. 197).

2.3 En l'espèce, X _____, domicilié à A _____, emprunte très régulièrement, dans le cadre de son travail, la voie de circulation modifiée au volant de véhicules agricoles roulant à une vitesse modérée. A cet égard, il se prévaut que le trajet parcouru serait rendu plus dangereux pour lui dans le sens où certains « automobilistes allaient dépasser les véhicules lents [comme les siens] empruntant ce tronçon, malgré l'inexistence d'une voie pour ce faire, ce qui accentuait le risque de collision frontale ». Particulièrement atteint par la modification contestée, il possède ainsi un intérêt à son annulation de la décision attaquée. Au surplus, sous réserve de ce qui a été dit ci-avant (cf. *supra* consid. 1), le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b et c, 46 et 48 LPJA).

Il en va différemment pour Y _____, domicilié à I _____, dont la qualité pour recourir doit par contre être niée. En effet, le simple fait d'être propriétaire d'une habitation sur la commune de J _____ et d'emprunter, lorsqu'il occupe cette dernière, le tronçon litigieux pour se rendre à son lieu de travail situé à I _____, commune où il est également domicilié, ne saurait, à eux seuls, suffire à lui conférer la qualité pour recourir. De plus, l'inconvénient dont il se plaint – soit la suppression d'une voie additionnelle – est mineur car il ne lui occasionne en définitive qu'un allongement du temps de trajet en véhicule de moindre importance (de l'ordre de quelques minutes seulement). En outre, il n'est pas soumis, davantage qu'un autre usager de la route, à un danger spécifique imputable à de possibles violations par des tiers des règles de la circulation, ce d'autant plus qu'il ne prétend pas conduire de véhicules lents, susceptibles

d'être dépassés en dépit de l'existence d'une voie additionnelle pour se faire. Partant, son recours doit être déclaré irrecevable (art. 80 al. 1 let. e et 59 LPJA).

3. A la forme, X _____ invoque une violation de son droit d'être entendu (art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 – Cst. ; RS 101) en tant que le Conseil d'Etat a rejeté les mesures d'instruction qu'il a sollicitées (édition par la police cantonale des rapports et dossiers relatifs aux cinq accidents dont il est fait état dans la proposition de modification de signalisation du 12 mars 2018, ainsi que des relevés de vitesse constatés avec l'indication des lieux exacts des contrôles effectués ; mise en œuvre d'une expertise ainsi que d'une vision locale ou plutôt « inspection des lieux » selon la terminologie utilisée par l'article 181 al. 1 CPC applicable par le renvoi de l'article 81 LPJA, ou encore « visite des lieux » au sens de l'article 20 LPJA).

3.1 Le droit d'être entendu vise à la fois une instruction complète de l'état de fait et la protection des administrés en tant que personnes (ATF 144 I 11 consid. 5.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_583/2018 du 26 mars 2019 consid. 2.1 ; Thierry Tanquerel, *op. cit.*, n. 1527, p. 519). Il comprend aussi le droit des parties de participer à la procédure et de présenter leurs moyens de preuve (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). Le droit de faire administrer les preuves n'est toutefois pas absolu. La prise en considération de moyens de preuve suppose que ceux-ci 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 lorsqu'elle 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 142 I 86 consid. 2.2).

3.2 Les limitations fonctionnelles du trafic, au sens de l'article 3 al. 4 LCR, peuvent être édictées lorsqu'elles sont nécessaires pour protéger les habitants ou d'autres personnes touchées de manière comparable contre le bruit et la pollution de l'air, pour éliminer les inégalités frappant les personnes handicapées, pour assurer la sécurité, faciliter ou régler la circulation, pour préserver la structure de la route, ou pour satisfaire à d'autres exigences imposées par les conditions locales; pour de telles raisons, la circulation peut être restreinte et le parcage réglementé de façon spéciale, notamment dans les quartiers d'habitation.

L'article 107 al. 5 OSR précise, quant à lui, que s'il est nécessaire d'ordonner une réglementation locale du trafic (au sens de l'article 3 al. 3 et 4 LCR ; v. à ce sujet, André Bussy, *op. cit.*, n. 1.1 ad art. 107 OSR), on optera pour la mesure qui atteint son but en restreignant le moins possible la circulation. Cette disposition consacre le principe de la proportionnalité.

Si les cantons et les communes jouissent d'un large pouvoir d'appréciation en matière de réglementation locale du trafic (ATF 136 II 539 consid. 3.2), les décisions prises sur la base de l'article 3 LCR doivent néanmoins respecter le principe de proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst. ; André Bussy, *op. cit.*, n. 5.7 ad art. 3 LCR). Ce principe exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) ; en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts ; ATF 143 I 403 consid. 5.6.3 ; 142 I 76 consid. 3.5.1 ; Thierry Tanquerel, *Manuel de droit administratif*, 2^e éd. 2018, n. 550, p. 197). 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 130 I 65 consid. 3.5.1 ; arrêt du Tribunal 8C_24/2017 du 13 décembre 2017 consid. 3.4).

3.3 Selon l'article 26 al. 1 OSR, le signal « Interdiction de dépasser » (2.44) interdit aux conducteurs de véhicules automobiles de dépasser des véhicules ayant les roues placées l'une à côté de l'autre, les tramways et les chemins de fer routiers, lorsque ces véhicules sont en marche.

3.4 En l'espèce, le Conseil d'Etat n'a pas donné suite aux moyens de preuve requis estimant que « les rapports de statistiques déposés en cause et notamment le rapport de la gendarmerie, N _____, f[aisaient] état de multiples événements et infractions survenus sur [le] tronçon [incriminé] », raison ayant conduite la CCSR à le modifier. En outre, il a considéré que le dossier O _____ permettait « à tout le moins de rendre compte des lieux où les accidents mentionnés [s'étaient] produits » si bien qu'il apparaissait « peu pertinent d'établir à tout prix un lien strict entre la voie de dépassement désormais supprimée et les accidents constatés, puisque précisément leur survenance démonstr[ait] d'un réel risque pour les usagers en ce lieu ». Enfin, le Conseil d'Etat a écarté la mise en œuvre d'une inspection des lieux et d'une expertise au motif que « le dossier transmis par la CCSR comportait toutes les pièces utiles à l'établissement des faits pertinents à la résolution du litige ».

Ce raisonnement ne convainc pas. En effet, il n'est pas contesté que la mesure envisagée telle que publiée au B.O. du xxx 2018 à savoir « [la] suppression d'une voie de dépassement et [l']aménagement d'une bande cyclable sur la route cantonale xxx C _____ – D _____, tronçon E _____ – A _____, du PR xxx+xxx au PR xxx+xxx, [la] pose d'un signal OSR 2.44 "Interdiction de dépasser" muni de la plaque complémentaire OSR 5.04 "Plaque de rappel" [et la] suppression du signal OSR 4.77 "Disposition des voies de circulation" » constitue une limitation fonctionnelle du trafic au sens de l'article 3 al. 4 LCR devant respecter le principe de proportionnalité. Or, le Conseil d'Etat s'est fondé sur la proposition de modification du 12 mars 2018 de la police cantonale ainsi que sur les « statistiques et rapports [y relatifs] » pour admettre l'existence d'un intérêt public justifiant la mesure querellée. Ce faisant, il méconnaît que tant la proposition de la police cantonale du 12 mars 2018 que le rapport de la gendarmerie du même jour se réfèrent aux points de kilométrage xxx à xxx, sur territoire des communes de A _____ et de F _____, alors que la modification querellée s'étend, d'après la publication insérée au Bulletin officiel et les plans déposés en cause, du « PR xxx+xxx au PR xxx+xxx » sur « [c]ommunes de A _____ et de B _____ ». De plus, l'on cherche en vain l'existence de « multiples événements ou infractions » que ces documents permettraient d'attester. A cet égard, l'on ne saurait suivre l'autorité attaquée lorsqu'elle tient pour établi l'existence de risques de collision nés d'engorgement au giratoire G _____ ou de débouchés de camion en direction et/ou en provenance de la gravière dans la mesure où ces derniers ne sont nullement documentés. Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat ne pouvait pas faire siennes les conclusions de la police cantonale sans instruction complémentaire permettant d'éclaircir la problématique susvisée et de prouver les allégations y figurant.

S'agissant du rapport O _____, c'est à tort que le Conseil d'Etat retient qu'il rend possible la connaissance des « lieux où les accidents se sont produits » étant donné que les photographies accompagnant ce dernier ne permettent pas de déceler avec suffisamment de précision l'endroit où les incidents recensés se sont produits (double voie descendante ou unique voie ascendante). L'autorité attaquée ne pouvait dès lors se contenter d'affirmer que la survenance de ceux-ci démontrait d'un réel risque pour les usagers en ce lieu sans requérir au préalable l'édition des rapports de police y relatifs. De surcroît, l'impact de la voie additionnelle litigieuse dans la survenance des cinq accidents relatés ne ressort également pas de ce document vu que pour trois accidents il est fait mention d'une cause inconnue et que les deux restants sont imputables à une conduite inadaptée aux conditions du trafic. Il appartenait dès lors à l'autorité attaquée

d'apporter les clarifications nécessaires à cet égard avant de retenir l'existence de « manœuvres de dépassement dangereuses » liées à la voie additionnelle.

Au vu de ce qui précède, le dossier lacunaire ne permettait ni à la CCSR ni au Conseil d'Etat de procéder à une analyse adéquate de la proportionnalité de la mesure envisagée telle que l'exigeait l'article 107 al. 5 OSR. En particulier, il ne ressort pas du dossier de la cause que la suppression de la voie additionnelle serait la mesure la moins incisive apte à atteindre le but visé vu que l'étude d'un abaissement de la vitesse telle que suggéré par l'OFROU, voire une autre alternative, n'ont pas sérieusement été envisagés. A cet égard, même si la CCSR dispose en la matière d'un large pouvoir d'appréciation, le Conseil d'Etat ne pouvait pas se contenter de l'affirmation laconique de cette dernière aux termes de laquelle celle-ci ne percevait pas « en quoi un abaissement de la vitesse sur cet axe international serait une mesure appropriée » vu qu'il convenait d'assurer « dans ce secteur, hors localité, une certaine fluidité du trafic même en cas de non-dépassement » pour écarter cette mesure, ce d'autant plus que l'expertise H _____ AG indique que la commune de B _____ souhaiterait développer la zone industrielle et la carrière se trouvant au-delà de la P _____ et que le conseil communal de cette dernière a fait savoir le 8 septembre 2020 (date du sceau postal) que les mesures d'accompagnement relatifs à la variante retenue prévoyaient notamment un abaissement de la vitesse à 60 km/h dans ce secteur. A cela s'ajoute que le Conseil d'Etat a fait fi des remarques de la CCSR selon lesquelles « sur un tel axe au trafic important, la pose de bandes [cyclables] n'apparai[ss]ait guère conseillée » quand bien même cette assertion se heurte tant à la décision publiée au B.O. du xxx 2018 qu'au rapport technique du 7 juin 2018 de H _____, sur lequel s'est notamment basée la CCSR pour instaurer la mesure querellée et duquel il ressort que la suppression de la voie de dépassement avait comme effet de rendre la chaussée « bien trop large pour marquer simplement deux voies de circulation » si bien que l'aménagement de bandes cyclables étaient préconisés. En présence d'une telle contradiction, le Conseil d'Etat ne pouvait également pas, sans investigation complémentaire, retenir que la mesure adoptée était apte à atteindre le but visé.

3.5 En définitive, l'absence de pièces au dossier ne permet pas d'examiner si la mise en place de la signalisation litigieuse et les adaptations qui en découlent (suppression de la voie de dépassement) sont conformes au principe de proportionnalité. C'est ainsi à bon droit que le recourant X _____ se plaint d'une violation de son droit d'être entendu. La violation de ce droit de nature formelle conduit - indépendamment des

chances de succès du recours sur le fond - à l'admission du recours et à l'annulation de la décision attaquée (ATF 135 I 279 consid. 2.6.1).

4.1 Dans ces circonstances, le recours de X _____ doit être partiellement admis. Le prononcé attaqué est annulé et l'affaire est renvoyée au Conseil d'Etat pour instruction complémentaire et nouvelle décision dans le sens des considérants (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

4.2 Vu l'issue du litige, les frais de la cause doivent, en principe, être mis à la charge de Y _____ dont le recours a été déclaré irrecevable (art. 89 al. 1 LPJA) et qui n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 *a contrario* LPJA). Néanmoins, dans la mesure où l'examen de la Cour s'est limité à la qualité pour recourir de l'intéressé, il supportera des frais à hauteur de 1/3, le solde étant exceptionnellement remis (art. 89 al. 2 LPJA).

Cela étant, en tenant compte des critères et 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), et, en particulier, les principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, l'émolument de justice, qui comprend les frais de chancellerie (art. 3 al. 3 et 11 LTar), est fixé à 1 500 francs. Partant, 500 fr. sont mis à la charge de Y _____ (1/3 x 1 500 fr.) et le solde de 1 000 fr. (2/3 x 1 500 fr.) est exceptionnellement remis.

4.3 X _____, qui obtient partiellement gain de cause et a pris une conclusion en ce sens, a droit à des dépens réduits (art. 91 al. 1 LPJA) à la charge de l'Etat du Valais. Cette indemnité est fixée de manière globale à 2 000 fr. (débours et TVA inclus), pour les deux instances (1^{re} instance : 900 fr. ; 2^e instance : 1 100 fr.). En sus de l'indemnisation des débours de cette partie, fixés forfaitairement à 100 fr. (pour les frais de copies [50 cts par page : ATF 118 Ib 349 consid. 5] et de port [selon le tarif postal ; cf. à ce sujet, RVJ 2002 p. 315]), ce montant tient compte de l'activité déployée par le mandataire du recourant devant le Conseil d'Etat, qui a consisté en la prise de connaissance du dossier, en la rédaction d'un recours de 7 pages et d'une réplique de 3 pages, d'une détermination de 2 pages, ainsi que celle déployée céans, laquelle a consisté essentiellement en la rédaction d'un recours de 12 pages et d'une détermination d'une page (art. 4, 27, 37 al. 2 et 39 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).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours de Y _____ est irrecevable.
2. Le recours de X _____ est admis dans la mesure de sa recevabilité. Par conséquent, la décision du Conseil d'Etat du 21 juillet 2018 est annulée. L'affaire est renvoyée à cette autorité pour instruction complémentaire et nouvelle décision dans le sens des considérants.
3. Les frais, par 1 500 fr., sont mis à la charge de Y _____ à hauteur de 500 fr., le solde (1 000 fr.) étant exceptionnellement remis.
4. L'Etat du Valais versera, à titre de dépens, une indemnité de 2 000 fr. à X _____.
5. Le présent arrêt est communiqué à Maître M _____, pour X _____ et Y _____, au conseil communal de A _____, au conseil communal de B _____, au Conseil d'Etat du canton du Valais, à Sion et, à l'Office fédéral des routes (OFROU), à Berne.

Sion, le 10 décembre 2020