

Par arrêt du 6 mai 2014 (1C_737/2013), le Tribunal fédéral a rejeté le recours en matière de droit public interjeté par X_____ contre ce jugement.

A1 13 220

ARRÊT DU 18 JUILLET 2013

Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public

Composition : Jean-Pierre Zufferey, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Ferdinand Vanay, greffier

X_____, recourante, représentée par Maître A_____

contre

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, dans l'affaire qui oppose la recourante à la **COMMUNE DE B_____**, représentée par Maître C_____

(signalisation routière, interdiction générale de circuler sur la route de D_____)

recours de droit administratif contre la décision du 23 janvier 2013

Faits

A. La route communale de D_____ part au nord de la station de téléphérique de E_____ (F_____), sur territoire de la commune de B_____, et grimpe vers les alpages de G_____ et de D_____, passant sur le territoire de la commune voisine de H_____.

Conformément à la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (LCR ; RS 741.01) et en application de l'ordonnance fédérale sur la signalisation routière du 5 septembre 1979 (OSR ; RS 741.21), la commune de B_____ fit publier au Bulletin officiel (B. O.) n° xxx du xxx 2010 en particulier la pose de trois panneaux de signalisation n° 2.01 « Interdiction générale de circuler » avec plaque complémentaire « sauf autorisation communale » sur la route de D_____. Le premier devait être installé après les immeubles « I_____ », non loin du départ du téléphérique, le deuxième en limite de juridiction avec la commune de H_____ et le troisième quelque 400 m plus loin, assorti d'un signal n° 5.01 « Plaque de distance 400 m ».

Cette publication suscita l'opposition de X_____, les 25, 26 et 29 mars 2010. Celle-ci se référa à la teneur de précédentes oppositions qu'elle avait formées en 2004 contre la pose de semblables panneaux de signalisation qui n'avaient en définitive jamais été installés. Elle expliqua en substance qu'elle était propriétaire du restaurant de D_____ (parcelle n° xxx, plan n° xxx, du cadastre communal de H_____) et que la signalisation projetée allait en interdire la desserte automobile la plus pratique et, par là-même, entraîner la fermeture de son établissement.

Le 31 mars suivant, la commune de B_____ leva cette opposition, observant que l'accès au restaurant était toujours garanti à des véhicules automobiles en empruntant un autre itinéraire ; elle communiqua cette décision à dame X_____, le 23 avril 2010.

B. La prénommée la contesta devant le Conseil d'Etat, le 21 mai suivant. Elle soutint que ce prononcé restreignait gravement sa liberté économique en mettant en péril l'exploitation de son établissement public. Se référant à la teneur de l'article 36 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101), elle indiqua que la fermeture de la route de D_____ au trafic automobile ne répondait pas à un intérêt public prépondérant, son intérêt privé fondé sur des droits acquis étant supérieur ; cette mesure n'était en outre pas conforme au principe de la proportionnalité. A titre de moyen de preuve, dame X_____ proposa en particulier une inspection des lieux. Elle déposa à l'appui de son recours dix-sept pièces qui figuraient pour la plupart au dossier communal.

Le 21 juillet 2010, l'intéressée contesta devant l'exécutif cantonal la décision de la Commission cantonale de signalisation routière (ci-après : CCSR), parue au B. O. n° xxx du xxx 2010, qui approuvait la pose des panneaux envisagée par la commune de B_____. Elle se référa à la motivation figurant dans sa précédente écriture et requit la jonction des causes.

La CCSR indiqua, le 29 juillet 2010, que la signalisation prévue était conforme à la législation et s'en remit à la commune quant à sa justification. Le 21 septembre suivant, le Service administratif et juridique du Département des transports, de l'équipement et de l'environnement (ci-après : SAJ) proposa de rejeter le recours.

La commune de B_____ prit la même conclusion, le 7 octobre 2010. Elle releva notamment que la route de D_____ était utilisée par de très nombreux promeneurs en été, qu'elle traversait l'aire forestière et qu'elle était inadaptée au trafic important qui l'empruntait durant la belle saison. Ces motifs d'intérêt public expliquaient sa décision d'y interdire la circulation automobile, sauf autorisation communale. Elle rappela qu'un autre accès routier, sur le territoire de la commune de H_____, permettait d'atteindre en véhicule privé le restaurant de dame X_____. Au surplus, celui-ci restait accessible à pied et un service de navettes était disponible sur la route de D_____ durant l'été.

La prénommée répliqua le 28 janvier 2011. Elle contesta les motifs avancés par la municipalité pour justifier sa décision, signalant en particulier que d'autres mesures moins radicales auraient pu être prises pour atteindre le but visé. A cette occasion, elle versa en cause notamment un exemplaire d'un rapport sur les connaissances acquises entre 2001 et 2006 par la région pilote du plan d'action environnement et santé suisse (ci-après : PAES), région qui était durant cette période le Haut-Plateau, où un projet « Mobilité pour tous » proposait notamment d'étudier la résolution des problèmes de mobilité, spécialement en période d'affluence.

La CCSR et le SAJ maintinrent leurs positions, les 10 et 14 février suivants. La commune de B_____ précisa, le 8 mars 2011, que le PAES avait en particulier pour objectif d'encourager la mobilité douce en diminuant la circulation automobile et en favorisant l'utilisation des transports en commun. Elle releva que sa décision d'interdire le trafic automobile sur la route de D_____ était en adéquation avec cet objectif et avec la fiche D.2/2 du plan directeur cantonal et en relativisa les conséquences financières sur l'exploitation de dame X_____. Elle produisit un exemplaire de la fiche précitée ainsi qu'un plan et un horaire du réseau de bus de J_____ – K_____. Le 8 septembre suivant, la commune indiqua qu'un accident de voiture impliquant la prénommée avait eu lieu sur la route de D_____ en juillet 2011 ; elle déposa plusieurs photographies à l'appui de cette affirmation.

C. Le Conseil d'Etat rejeta le recours le 23 janvier 2013, relevant que le litige concernait la signalisation d'une voie publique communale, qui était du ressort de l'autorité locale ; cela étant, l'examen subséquent qu'il opérait en tant qu'autorité de recours était limité à la conformité à la loi, à l'intérêt public et au principe de proportionnalité. Il retint que l'interdiction générale de circuler sur la route de D_____ décidée par la commune respectait ces principes et était justifiée à plusieurs égards (route en zone forêt, fermeture hivernale du tronçon, but de desserte des alpages et non des restaurants d'altitude, trafic piétonnier entrant en conflit avec le trafic automobile, inadéquation de la route pour supporter un tel trafic,...). En outre, dame X_____ n'avait pas démontré, pièces à l'appui, que cette mesure, adaptée aux

buts d'intérêt public qu'elle poursuivait, portait atteinte à sa liberté économique protégée par l'article 27 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101).

D. Le 22 février suivant, la prénommée conclut céans, sous suite de dépens, à l'annulation de cette décision. Elle réaffirma que la mesure prise par la commune de B_____ constituait une entrave grave à sa liberté économique que les intérêts publics poursuivis par la municipalité – pour partie non prépondérants, pour une autre non documentés – ne suffisaient pas à justifier. Elle rappela aussi que cette mesure n'était pas conforme au principe de la proportionnalité, notamment parce que d'autres options moins radicales (p. ex. limitation de vitesse, aménagement de places de parc, interdiction de stationner en bordure de route, installation d'une barrière à paiement) étaient envisageables et aptes à atteindre les buts visés. La recourante invoqua encore le principe de la confiance, le respect des droits acquis et l'exigence de coordination, signalant que la décision communale qu'elle contestait avait été prise sans attendre les conclusions d'une commission ad hoc constituée dans le cadre du PAES et sans consulter la municipalité voisine de H_____. Enfin, elle reprocha à l'autorité communale d'avoir enfreint la maxime inquisitoire. A titre de moyens de preuve, elle proposa l'édition des dossiers complets du Conseil d'Etat et de la commune de B_____, ainsi qu'une inspection des lieux.

Le Conseil d'Etat proposa de rejeter le recours, le 27 mars 2013, déposant à cette occasion son dossier ainsi qu'une détermination de la CCSR du 6 mars précédent qui relevait que la signalisation prévue était conforme à la législation.

Le 10 mai 2013, la commune de B_____ prit la même conclusion. Elle rappela les intérêts publics que l'interdiction générale de circuler sur la route de D_____ poursuivait, à savoir la sécurité respective des trafics piétonnier et automobile, la préservation d'une zone calme destinée au délasserment, la résolution des problèmes de parking dans le secteur et la limitation du trafic automobile en zone forestière. Elle affirma que cette mesure, en adéquation avec les lignes directrices du PAES et avec la fiche D.2/2 du plan directeur cantonal, était la seule apte à atteindre les buts précités et qu'elle ne remettait pas en cause l'exploitation du restaurant de la recourante, qui demeurait atteignable par la clientèle de diverses manières. Enfin, elle contesta avoir adopté un comportement qui aurait pu induire l'intéressée en erreur et être tenue par les exigences de coordination particulières que celle-ci mentionnait. A titre de moyens de preuve, elle proposa l'édition du dossier complet de la cause par le Conseil d'Etat et l'interrogatoire des parties.

La recourante n'usa pas de la faculté de se déterminer sur ces écritures, qui lui furent transmises le 16 mai 2013.

Considérant en droit

1. Le recours est recevable (art. 72, 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).

2.1 Les parties sollicitent l'administration de plusieurs moyens de preuve dont il convient d'examiner l'utilité.

2.2 Elles ont le droit 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, composante du droit d'être entendu que garantit l'article 29 alinéa 2 Cst., n'est 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 130 II 425 consid. 2.1 p. 428 s. et la jurisprudence citée ; RVJ 2009 p. 49, consid. 3b).

2.3 Le 27 mars 2013, le Conseil d'Etat a déposé son dossier ; la requête des parties en ce sens est donc satisfaite. Ce dossier comporte toutes les pièces utiles à l'établissement des faits pertinents et à la résolution du litige. Il n'est dès lors pas utile de requérir en sus de la commune le dépôt de son propre dossier. Un transport sur place apparaît également superflu. De même, la Cour peut se dispenser d'entendre oralement les parties, celles-ci ayant au surplus toutes eu l'occasion d'exposer par écrit leurs arguments.

3.1 L'affaire concerne l'interdiction générale de circuler, sauf autorisation communale, sur la route de D_____, sur territoire de la commune de B_____. La recourante conteste cette mesure décidée par l'exécutif communal en arguant qu'elle met en péril l'exploitation de son restaurant et porte atteinte à sa liberté économique.

3.2 Garantie à l'article 27 alinéa 1 Cst., celle-ci comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (art. 27 al. 2 Cst.) ; elle protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 132 I 282 consid. 3.2 p. 287), telle l'exploitation d'un établissement public. Aux termes de l'article 36 alinéa 1 Cst., toute restriction à ce droit fondamental doit être fondée sur une base légale ; les restrictions graves doivent être prévues par une loi. Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (art. 36 al. 2 Cst.) et proportionnée au but visé (art. 36 al. 3 Cst.). L'essence des droits fondamentaux est inviolable (art. 36 al. 4 Cst.).

4. La commune de B_____ conteste que l'interdiction générale de circuler sur la route de D_____ remette en cause l'exploitation du restaurant de la recourante. Il reste que l'on ne peut d'emblée tenir pour infondées au moins une partie des craintes de celle-ci quant à l'impact de cette mesure sur le chiffre d'affaires de son établissement public. Il n'est en effet pas contesté que l'accès routier en question est le plus court et le plus pratique durant l'été depuis la station de J_____, de sorte qu'on ne peut exclure a priori que les restrictions de circulation décidées par la commune aient des répercussions sur la fréquentation du restaurant. Dans cette mesure, l'existence d'une atteinte à la liberté économique de la recourante peut être admise, ou du moins considérée comme vraisemblable, si bien qu'il convient de vérifier que la mesure litigieuse respecte les conditions prévues à l'article 36 Cst.

5.1 L'existence d'une base légale (art. 36 al. 1 Cst.) tirée de l'article 3 LCR ou des articles 14 alinéa 2 et 137 alinéa 2 de la loi sur les routes du 3 septembre 1965 (LR ; RS/VS 725.1), à l'origine de la décision d'interdiction générale de circuler sur la route de D_____, n'est pas contestée par les parties ; il n'y a pas lieu d'y revenir.

5.2 La restriction d'un droit fondamental doit être justifiée notamment par un intérêt public (art. 36 al. 2 Cst.). En l'occurrence, la commune de B_____ a expliqué quels buts d'intérêt public la mesure litigieuse poursuivait, à savoir la sécurité des trafics piétonnier et automobile, la préservation d'une zone calme destinée au délasserment, la résolution des problèmes de parking dans le secteur et la limitation du trafic automobile en zone forestière. Le Conseil d'Etat a tenu ces intérêts pour réels. La recourante soutient de manière péremptoire que la décision communale ne se fonde sur aucun intérêt public (cf. mémoire de recours p. 8, dernière phrase). L'argumentation qu'elle développe dans les paragraphes précédant cette assertion ne remet pourtant pas en question l'existence même des intérêts publics défendus par la collectivité locale ; elle tend uniquement à en relativiser l'importance. Ce faisant, dame X_____ argue en réalité que son intérêt personnel est prépondérant, point qui a trait à la question de la proportionnalité de la mesure combattue et qui sera discuté ci-après (cf. infra consid. 5.3). Dans ces conditions, la Cour ne peut que se ranger à l'avis des autorités précédentes, pour qui l'interdiction générale de circuler sur la route de D_____, sauf autorisation communale, répond à l'évidence à des intérêts publics dont l'existence est largement admise.

5.3 Il reste à déterminer si ceux-ci sont prépondérants, au regard des intérêts privés de la recourante et, plus généralement, si la mesure critiquée est conforme au principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 et 5 al. 2 Cst.). Celui-ci se compose traditionnellement de la règle d'aptitude, qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé, de la règle de nécessité, qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés, et de la règle de proportionnalité au sens étroit, qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et sur le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (P. Moor/A. Flückiger/V. Martenet, Droit administratif, vol. I, 3^e éd., p. 814 ss ; ATF 135 I 176 consid. 8.1 p. 186, 130 II 425 consid. 5.2 p. 438 et la jurisprudence citée). 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.

5.3.1 Il ne fait guère de doute que l'interdiction générale de circuler sur la route de D_____, sauf autorisation communale, est une mesure apte à régler les problèmes de sécurité et de nuisance causés par le trafic automobile, dont fait mention la commune de B_____. La règle d'aptitude est ainsi remplie. La recourante signale que les problèmes en question ne sont aucunement documentés et n'ont fait l'objet d'aucune étude. Sur ce plan, la Cour peut toutefois se reposer sur l'avis de l'autorité locale, laquelle est à même de connaître par expérience l'état de la fréquentation des voies publiques communales et de juger de la nécessité ou non de prendre des mesures restreignant le trafic automobile. A noter que dame X_____ soutient que la fermeture de cette route d'alpage la privera d'une part essentielle de sa clientèle se déplaçant en voiture jusqu'à son établissement public, ce qui revient à admettre que cette voie communale est empruntée par un nombre non négligeable de véhicules à la belle saison ; elle constitue d'ailleurs l'itinéraire le plus court pour rejoindre le restaurant de D_____. La mise en place d'un service de bus-navettes sur cette route durant les mois d'été est un autre indice montrant que l'endroit est indéniablement fréquenté. L'existence d'un trafic automobile occasionnellement dense sur ce tronçon ne peut ainsi sérieusement être remise en question, les problèmes susceptibles d'en découler non plus, vu l'état et l'étroitesse de la route (cf. notamment photographies d'un accident déposées par la commune le 8 septembre 2011).

5.3.2 La recourante affirme que la mesure qu'elle conteste n'est pas conforme au principe de la proportionnalité, parce qu'autres options moins radicales sont envisageables et aptes à atteindre les buts visés. Cependant, la limitation de vitesse à 30 km/h qu'elle propose ne permettrait pas de réduire la densité du trafic ; une telle mesure paraît en outre impropre à régler les problèmes identifiés par la commune, dès lors que la vitesse des véhicules sur ce tronçon est déjà de facto limitée par la configuration et l'étroitesse de celui-ci. Il en va de même de l'aménagement de places de parc et de l'interdiction de stationner en bordure de route, mesures aptes à pallier certains problèmes ciblés, mais non à apporter une solution globale aux difficultés posées par l'excès de trafic automobile sur la route de D_____. L'élargissement du cercle des ayants droit autorisés à emprunter ce tronçon aux clients du restaurant de la recourante n'est pas non plus une option envisageable, ses effets sur la densité du trafic demeurant très probablement négligeables. Quant à l'installation d'une barrière à paiement, elle n'est pas judicieuse au vu des obstacles pratiques et des coûts qu'elle engendrerait, comme l'a relevé à juste titre la commune de B_____ dans sa réponse du 10 mai 2013 (p. 11). Il s'ensuit que l'interdiction générale de circuler sur la route en question, sauf autorisation communale, est conforme à la règle de nécessité et respecte, sous cet angle, le principe de la proportionnalité.

5.3.3 Enfin, dame X_____ soutient que son intérêt privé prévaut sur ceux que défend la municipalité, expliquant que la mesure décidée par celle-ci aura de graves répercussions sur la fréquentation de son établissement public, dont l'exploitation sera sérieusement menacée. Les craintes de la recourante à cet égard doivent être fortement relativisées. En effet, une autre route permet aux véhicules automobiles

d'accéder au restaurant de D_____, via L_____ et K_____. Depuis J_____, cet itinéraire est certes plus long que celui empruntant la route de D_____, mais demeure tout à fait praticable (7,4 km / 13 min contre 6,1 km / 12 min, source : Googlemap itinéraire), de sorte qu'on ne saurait inférer que la fermeture de cette route au trafic automobile prive dame X_____ d'une portion notable de la clientèle motorisée fréquentant son restaurant. Pour le reste, le secteur de D_____ demeure accessible à pied par différents chemins, ainsi qu'au moyen des bus-navettes durant les mois de juillet et d'août. Les intérêts économiques de la prénommée ne devraient donc être que marginalement touchés par la mesure litigieuse. Partant, la mise en balance des intérêts en présence fait clairement prévaloir les intérêts publics défendus par la commune de B_____ sur ceux qu'invoque la recourante. De ce point de vue également, la fermeture de la route de D_____ au trafic automobile non autorisé est conforme au principe de la proportionnalité.

5.4 Il s'ensuit que la restriction à la liberté économique dont se plaint la recourante, en admettant qu'elle soit avérée, respecte les conditions prévues à l'article 36 Cst. et est ainsi admissible, ce qu'a confirmé à bon droit l'autorité précédente.

6. Dame X_____ invoque encore le principe de la confiance et le respect des droits acquis. A cet égard, il convient de relever d'emblée que l'ouverture sans restriction de la route de D_____ durant de nombreuses années à tout véhicule privé ne fonde aucun droit acquis pour les utilisateurs. Des particuliers ayant l'habitude d'emprunter cette route d'alpage pour fréquenter l'établissement de la prénommée ne sauraient en effet tirer un quelconque droit de cet usage régulier, la collectivité publique demeurant libre d'en modifier les conditions d'utilisation si elle l'estime judicieux (art. 14 al. 2 et 137 al. 2 LR ; art. 3 LCR). Quant à la recourante, elle pourrait éventuellement tirer de sa situation particulière de riveraine le droit d'utiliser cette voie publique ; mais quoi qu'il en soit, celui-ci n'est pas remis en cause, ainsi que la commune l'a à moult reprises précisé. Le principe de la confiance n'est pas davantage utile à l'intéressée, l'autorité locale n'ayant pris aucun engagement quant à l'accessibilité du restaurant via la route de D_____. Au contraire, en 2004 déjà, elle avait fait part de son intention de prendre des mesures en vue de restreindre le trafic automobile sur ce tronçon, mesures demeurées en suspens jusqu'à la décision publiée le 19 mars 2010.

7.1 La recourante soutient aussi que la commune n'a pas établi, par l'offre de l'administration de moyens de preuves, la nécessité de réguler le trafic automobile sur la route de D_____. La Cour a déjà admis que le trafic sur cette voie publique pouvait être occasionnellement dense et la cause de divers problèmes et nuisances (cf. supra consid. 5.3.1). En effet, l'expérience montre que, durant la période estivale, les possibilités de délasserment, d'activités récréatives et sportives et de restauration qu'offrent notamment les environs de l'alpage de D_____ sont susceptibles d'attirer un nombre important de visiteurs générant un trafic automobile que le gabarit des routes telles que celle de D_____ n'est pas destiné à absorber. Il était dès lors superflu que l'autorité locale diligente en plus une étude ou d'autres mesures du trafic. Elle n'avait pas non plus à attendre les conclusions de l'étude menée par une commission ad hoc dans le cadre du PAES avant de prendre les mesures qu'elle

jugeait opportunes. A noter que la commune de B_____ pourra au besoin toujours adapter ces mesures, si le besoin s'en fait sentir. Il n'y a donc pas lieu de suivre la recourante lorsque celle-ci invoque une violation du principe de coordination.

7.2 Il s'ensuit que la violation de la maxime inquisitoire que dame X_____ évoque tombe à faux.

8.1 Attendu ce qui précède, le recours est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

8.2 Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont mis à la charge de la recourante (art. 89 al. 1 LPJA), qui n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 a contrario LPJA).

8.3 Compte tenu des critères d'appréciation et des limites des articles 13 alinéa 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives (LTar ; RS/VS 173.8), l'émolument de justice est fixé à 1000 fr., débours compris (art. 11 LTar).

Prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1000 fr., sont mis à la charge de X_____, à qui les dépens sont refusés.
3. Le présent arrêt est communiqué à Maître A_____, pour la recourante, à Maître C_____,
4. pour la commune de B_____, et au Conseil d'Etat.

Sion, le 18 juillet 2013.