

[AZA 0]

1A.51/2000

le COUR DE DROIT PUBLIC

\*\*\*\*\*

9 mai 2000

Composition de la Cour: MM. les Juges Aemisegger, Président,  
Aeschlimann et Favre. Greffier: M. Jomini.

Statuant sur les recours de droit public et de droit  
administratif formés par

D.\_\_\_\_\_, S.\_\_\_\_\_, Z.\_\_\_\_\_, B.\_\_\_\_\_, et G.\_\_\_\_\_, tous représentés par Me  
Antoine Zen Ruffinen, avocat à Sion,

contre

l'arrêt rendu le 16 décembre 1999 par la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais,  
dans la cause qui oppose les recourants à la commune de Bagnes et au Conseil d'Etat du canton du  
Valais;

(plan de route communale)

Vu les pièces du dossier d'où ressortent  
les faits suivants:

A.- La commune de Bagnes a mis à l'enquête publique, à partir du 6 novembre 1998, un projet de  
réfection d'un chemin public du village de Verbier, le chemin de Daboné, au lieu-dit "Tintaz". Partant  
du chemin de Clambin, le chemin de Daboné dessert une surface d'environ 2,5 ha de terrains classés  
en zone de chalets T4 (zone touristique de faible densité) selon le plan d'affectation des zones à bâtir  
de Verbier-station, entré en vigueur le 16 septembre 1998. La réfection concerne le tronçon inférieur  
(depuis le débouché sur le chemin de Clambin) de ce chemin en forte pente (17 % en moyenne), sur  
une longueur de 240 m. Selon le projet, sa largeur serait portée à 3 m, au lieu de 2 m actuellement,  
et il serait pourvu d'un revêtement en asphalte; une rampe chauffante de 41 m serait en outre  
installée à l'endroit où la déclivité est la plus importante (25 %).

La réalisation du projet nécessite l'expropriation partielle ou totale de plusieurs biens-fonds,  
notamment de ceux appartenant à D.\_\_\_\_\_, à S.\_\_\_\_\_ et à Z.\_\_\_\_\_.

Ces trois propriétaires, ainsi que deux autres propriétaires riverains ou voisins non expropriés -  
B.\_\_\_\_\_ et G.\_\_\_\_\_ -, se sont opposés au projet communal, en dénonçant l'absence d'intérêt  
public à l'amélioration du chemin ainsi que, notamment, les atteintes à l'environnement et à la nature.

B.- Après l'enquête publique, le conseil municipal de la commune de Bagnes a transmis le dossier  
avec son préavis au Département cantonal des transports, de l'équipement et de l'environnement,  
afin qu'il prépare la décision du Conseil d'Etat, autorité compétente pour approuver le projet routier et  
statuer sur les oppositions (cf. art. 46 et 47 de la loi cantonale sur les routes [LR]).

Par un prononcé du 8 septembre 1999, le Conseil d'Etat a approuvé les plans de la réfection du  
chemin de Daboné, considérée comme nécessaire pour l'équipement de la zone de chalets, et il a  
déclaré les travaux d'utilité publique.

Il a fixé à la commune différentes charges, en matière d'énergie notamment: le recours au chauffage  
électrique pour la rampe devra faire l'objet d'une autorisation cantonale et, afin d'économiser  
l'installation d'une chaufferie complète, une variante consistant à utiliser la puissance de réserve d'un  
bâtiment proche doit être favorisée. Les oppositions au projet ont par ailleurs été rejetées.

C.- Les opposants précités - D.\_\_\_\_\_, S.\_\_\_\_\_, Z.\_\_\_\_\_, B.\_\_\_\_\_ et G.\_\_\_\_\_  
(D.\_\_\_\_\_ et consorts) - ont recouru contre la décision du Conseil d'Etat auprès de la Cour de droit  
public du Tribunal cantonal du canton du Valais. Cette juridiction a rejeté le recours par un arrêt rendu  
le 16 décembre 1999. En substance, elle a admis l'intérêt public prépondérant à la réfection du  
chemin litigieux, destiné à assurer un accès suffisant à un secteur de la zone à bâtir. Elle a  
également considéré que la tranquillité du quartier n'était pas compromise, en particulier parce qu'il

n'y avait aucun risque que le chemin de Daboné serve de voie de transit, le projet d'amélioration du chemin de Clambin (en aval) ayant été abandonné par les autorités communales, de même qu'un projet de route de contournement de Verbier envisagé en amont. A propos des nuisances du trafic routier, la juridiction cantonale a aussi retenu que les dispositions de la législation fédérale sur la protection de l'air et la protection contre le bruit seraient respectées.

Elle s'est encore prononcée sur l'observation des normes de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR; RS 704) et de la législation cantonale d'application, le chemin de Daboné étant un chemin pour piétons du réseau secondaire de la commune de Bagnes; elle a considéré que la pose d'un revêtement en dur sur un tronçon de ce chemin n'était pas contraire aux exigences de cette législation.

D.- Le 4 février 2000, D. \_\_\_\_\_ et consorts ont adressé au Tribunal fédéral un acte intitulé "recours de droit public au sens des art. 83 ss OJ pour valoir au besoin recours de droit administratif au sens des art. 97 ss OJ", dirigé contre l'arrêt du Tribunal cantonal. Par la voie du recours de droit public, ils demandent l'annulation de cet arrêt; par celle du recours de droit administratif, ils en demandent également l'annulation et le renvoi de l'affaire au Conseil d'Etat pour nouvelle décision. Le recours de droit public est formé pour violation du droit d'être entendu et pour arbitraire dans l'application de la loi cantonale sur les routes. Dans le recours de droit administratif, la loi fédérale sur la protection de l'environnement est invoquée en relation avec le bruit du trafic routier sur le chemin litigieux et avec la consommation d'énergie due à la rampe chauffante; les recourants se plaignent en outre d'une violation, à cause de l'asphaltage du chemin, de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre.

Invitée à répondre, la commune de Bagnes se prononce, sans prendre de conclusions, dans le sens d'un rejet des recours.

Le Conseil d'Etat et la Cour de droit public du Tribunal cantonal ont renoncé à se déterminer.

L'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage a été invité à se prononcer sur les griefs des recourants concernant la législation fédérale sur la protection de l'environnement. Il a estimé que, de ce point de vue, rien ne s'opposait à l'approbation du plan routier.

E.- Les recourants ont présenté une requête d'effet suspensif, sur laquelle il n'a pas été statué en l'état.

Considérant en droit :

1.- Le présent jugement rend sans objet la requête d'effet suspensif.

2.- Les recourants agissent tant par la voie du recours de droit administratif que par celle du recours de droit public. Cette dernière étant subsidiaire (art. 84 al. 2 OJ), il convient de se prononcer en premier lieu sur la recevabilité du recours de droit administratif.

a) Selon l'art. 97 OJ en relation avec l'art. 5 PA, la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions fondées sur le droit public fédéral - ou qui auraient dû l'être -, à condition qu'elles émanent des autorités énumérées à l'art. 98 OJ et pour autant qu'aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ ou dans la législation spéciale ne soit réalisée. Le recours de droit administratif est également recevable contre des décisions fondées sur le droit cantonal et sur le droit fédéral, dans la mesure où la violation de dispositions de droit fédéral directement applicables est en jeu (art. 97 al. 1, 98 let. g et 104 let. a OJ; ATF 125 II 10 consid. 2a p. 13; 123 II 231 consid. 2 p. 233; 122 II 241 consid. 2a p. 243 et les arrêts cités). Nonobstant la règle spéciale de l'art. 34 al. 3 LAT, une décision, prise en dernière instance cantonale, relative à l'approbation d'un plan d'affectation, peut aussi faire l'objet d'un recours de droit administratif lorsque l'application du droit fédéral de la protection de l'environnement, ou d'autres prescriptions analogues du droit administratif fédéral, est directement en jeu (ATF 123 II 88 consid. 1a p. 91 ss, 231 consid. 2 p. 233; 121 II 72 consid. 1b p. 75 et les arrêts cités; cf. aussi ATF 123 II 289 consid. 1b p. 291).

b) En tant que la contestation porte sur l'application de prescriptions de la législation fédérale sur la protection de l'environnement (cf. infra, consid. 3), il est manifeste que la voie du recours de droit administratif est ouverte.

Dans la mesure où les griefs sont fondés sur la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les

chemins de randonnée pédestre, la question est plus délicate. En vertu de la Constitution (art. 37quater aCst. , art. 88 Cst.), la Confédération fixe les principes applicables aux réseaux de chemins et de sentiers pédestres, l'aménagement et l'entretien de ces réseaux relevant toutefois des cantons. L'art. 6 LCPR précise, au niveau législatif, les tâches assignées aux cantons.

Il n'y a cependant pas lieu d'examiner, dans la présente cause, si une décision cantonale prise dans le cadre de ce mandat ou concernant un chemin visé par cette législation est une décision fondée sur le droit public fédéral au sens des art. 97 al. 1 OJ et 5 PA, ce qui ouvrirait la voie du recours de droit administratif à cet égard; en effet, comme cela sera exposé plus bas (consid. 4), même en pareille hypothèse les griefs des recourants apparaîtraient d'emblée comme mal fondés.

Cela étant, les recourants, comme propriétaires fonciers voisins du chemin litigieux et, pour certains d'entre eux, comme expropriés, ont qualité pour former un recours de droit administratif en vertu de l'art. 103 let. a OJ. Les autres conditions de recevabilité de ce recours sont remplies.

c) Pour les autres griefs des recourants, lesquels ne sont pas dans un rapport suffisamment étroit avec ceux concernant l'application du droit administratif fédéral (cf.

ATF 123 II 88 consid. 1a/bb p. 92; 121 II 72 consid. 1 p. 75), seule demeure ouverte le cas échéant la voie du recours de droit public. Ce point sera traité plus bas (consid. 5).

3.- Les recourants soutiennent que la réfection du chemin de Daboné entraînera une augmentation sensible du trafic automobile. En invoquant les règles sur la protection contre le bruit, ils prétendent que la concentration du trafic sur ce chemin serait plus préjudiciable aux riverains qu'une répartition sur plusieurs voies, en particulier sur une route de contournement projetée en amont. Ils reprochent aussi aux autorités cantonales de n'avoir pas pris en considération, dans l'appréciation du bruit, le facteur de la pente.

a) Selon l'arrêt attaqué, le projet de route de contournement a été abandonné par la commune et il est donc sans pertinence pour l'évaluation du trafic routier effectif et prévisible sur les différentes voies de desserte du quartier concerné. Ce projet avait été envisagé dans le cadre d'un plan d'alignements et aucune mesure plus concrète n'a été prise à ce sujet. L'absence actuelle de route en amont du chemin de Daboné est un élément de fait incontestable; compte tenu de la position de l'exécutif communal, aucun indice ne permet de retenir la réalisation à court terme d'autres routes desservant ce secteur, nonobstant les indications figurant dans certains plans ou projets de plans d'alignements. Aussi les données relatives au trafic prises en considération en dernière instance cantonale, qui n'apparaissent pas manifestement inexactes ou incomplètes, n'ont-elles pas à être remises en question (art. 105 al. 2 OJ).

b) Le Tribunal cantonal a considéré, en se référant à un avis du service cantonal spécialisé, que les valeurs limites d'immissions, et même les valeurs de planification, applicables aux nouvelles installations (art. 25 al. 1 LPE; cf.

aussi art. 7 et 8 OPB), seraient respectées dans le voisinage du chemin de Daboné après sa réfection. Il a mentionné à ce propos les caractéristiques de cette voie: faible vitesse du trafic, faible pourcentage de poids lourds, forte pente.

C'est donc manifestement à tort que les recourants prétendent que la déclivité du chemin a été ignorée. Cette appréciation des autorités cantonales, fondée sur un trafic journalier moyen de 500 véhicules, a été corroborée par l'Office fédéral de la protection de l'environnement, des forêts et du paysage dans ses observations sur le recours de droit administratif; cet Office a du reste noté que ce volume de trafic n'était pas représentatif, en ce sens qu'il est supérieur au trafic effectif. Quoi qu'il en soit, ces éléments démontrent suffisamment clairement que les exigences du droit fédéral quant au respect des valeurs limites d'exposition au bruit seront respectées. On ne voit pas en outre, vu la fonction de la route litigieuse - un petit chemin de desserte d'un quartier de résidences secondaires peu dense -, quelles autres mesures de limitation des émissions auraient dû être ordonnées lors de l'adoption du plan. Les griefs des recourants sont à cet égard manifestement mal fondés.

4.- Ceux-ci invoquent les art. 6 et 7 LCPR, qui protégeraient le chemin de Daboné dans son état actuel et s'opposeraient tant à son élargissement qu'à son asphaltage.

Ils font aussi valoir qu'en cas de modification importante d'un chemin de randonnée pédestre, son impact dans le paysage devrait être examiné; ils reprochent au Tribunal cantonal d'avoir rendu une décision lacunaire de ce point de vue.

La loi fédérale fait la distinction entre les chemins pour piétons, qui se trouvent en règle générale à l'intérieur des agglomérations (art. 2 al. 1 LCPR), et les chemins de randonnée pédestre, destinés

surtout au délaissement et qui se trouvent en règle générale en dehors des agglomérations (art. 3 al. 1 LCPR). L'art. 6 LCPR énumère les tâches des cantons: ils pourvoient notamment à l'aménagement des chemins pour piétons et des chemins de randonnée pédestre et assurent une circulation libre et si possible sans danger sur ces chemins (art. 6 al. 1 let. a et b LCPR). L'art. 7 al. 1 LCPR impose le remplacement des chemins, figurant dans les plans, qui doivent être supprimés en tout ou en partie; l'art. 7 al. 2 LCPR indique certains cas où ce remplacement doit être ordonné.

Selon l'arrêt attaqué, le chemin de Daboné est un chemin pour piétons du réseau communal; il se trouve en effet à l'intérieur de la station de Verbier, dans la zone à bâtir.

Le plan litigieux n'en modifie pas le caractère: il reste, comme auparavant, ouvert à la circulation automobile. Le trafic est toutefois faible sur cette desserte, et il paraît évident que la sécurité des piétons n'y est pas compromise, ni avant ni après l'élargissement. Le maintien de ce chemin dans sa fonction actuelle n'impose manifestement pas un remplacement au sens de l'art. 7 LCPR (cf. Message du Conseil fédéral relatif à la LCPR, FF 1983 IV p. 11). Quant à la pose d'un revêtement en dur sur une longueur de 240 m, elle n'est pas incompatible avec l'inclusion de ce chemin dans le réseau des chemins pour piétons de la localité (ibid.). Le Tribunal cantonal a examiné de façon approfondie la portée de la législation spéciale dans ce domaine; il a en particulier tenu compte de l'atteinte au paysage, ou à la configuration des lieux, qu'il a jugée peu importante. A l'exception de références à des cas non comparables (deux arrêts rendus par le Tribunal administratif du canton de Berne) et d'affirmations péremptoires sur l'atteinte prétendument fondamentale et irréversible que le projet litigieux causerait au chemin et à leur quartier, les recourants ne fournissent aucun élément pertinent à l'encontre du jugement attaqué. Leurs griefs sont à ce propos mal fondés.

5.- Les autres griefs des recourants ne peuvent être examinés que dans le cadre du recours de droit public.

Il n'y a pas lieu de se prononcer sur la recevabilité de ce recours sous l'angle de l'art. 88 OJ (qualité pour recourir, critère de l'intérêt juridiquement protégé), car tous les griefs apparaissent d'emblée comme manifestement mal fondés, voire irrecevables pour d'autres motifs.

a) Les recourants mettent en cause l'impartialité du conseil municipal de Bagnes dans cette affaire. Or cette autorité s'est bornée à établir le projet de plan routier, à le mettre à l'enquête publique et à le transmettre au département cantonal (art. 39, 42 et 46 LR); elle n'était pas compétente pour l'adoption, relevant du Conseil d'Etat (art. 47 LR). On ne voit pas en quoi les garanties du droit constitutionnel en matière d'impartialité des autorités administratives (cf. ATF 125 I 209 consid. 8a p. 218 et les arrêts cités) auraient dans ces conditions pu être violées.

b) Les recourants prétendent que l'abandon du projet de route de contournement, en amont du chemin de Daboné, aurait été décidé unilatéralement par le conseil municipal, en violation de leur droit d'être entendus et sur la base d'une application arbitraire de la loi cantonale sur les routes.

Or, pour la présente procédure, la probabilité de la réalisation de cette route n'est qu'une question de fait, qui a été appréciée par le Tribunal cantonal (cf. supra, consid. 3a); dans la mesure où l'abandon du projet de route est lié à la modification de plans d'alignement communaux, d'autres procédures doivent être ouvertes et d'autres décisions doivent être prises, elles-mêmes attaquables mais indépendantes de la présente contestation. Les griefs à ce propos sont manifestement irrecevables en l'espèce.

c) Les recourants critiquent l'installation de la rampe chauffante en invoquant la législation cantonale sur les économies d'énergie. Ce domaine ne relève pas de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (cf. art. 1 al. 1 LPE) mais bien du seul droit cantonal (cf. notamment art. 9 de la loi fédérale sur l'énergie, du 26 juin 1998 [LEne, RS 730. 0]). Les recourants mentionnent à cet égard l'obligation d'obtenir une autorisation spéciale et relèvent que cette autorisation a été réservée par le Conseil d'Etat dans sa décision d'approbation du projet routier; ils font valoir que le principe de la coordination semble n'avoir pas été respecté et que le Tribunal cantonal aurait dû examiner la légalité et l'opportunité de la rampe chauffante.

L'art. 90 al. 1 let. b OJ dispose que l'acte de recours doit contenir un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés, précisant en quoi consiste la violation. Il ne suffit pas, de ce point de vue, d'invoquer de façon sommaire le principe de la coordination, ni de présenter de vagues critiques à l'encontre d'une décision dans laquelle des motifs d'intérêt public justifiant la rampe chauffante sont au demeurant exposés. Ne satisfaisant pas aux conditions légales de motivation, le recours de droit public doit être déclaré irrecevable sur ce point (ATF 125 I 492 consid. 1b p. 495).

d) Les recourants dénoncent encore des imprécisions voire des contradictions dans les différentes décisions prises dans la procédure relative au plan routier; ils mettent notamment en cause les "palinodies" de l'autorité communale.

Ces critiques ne sauraient être assimilées à des griefs de violation de droits constitutionnels des citoyens (cf. art. 84 al. 1 let. a OJ), les exigences de motivation de l'art. 90 al. 1 let. b OJ n'étant à l'évidence pas remplies (cf. supra, consid. 5c).

6.- Il s'ensuit que les deux recours, de droit administratif et de droit public, sont rejetés dans la mesure où ils sont recevables. Les recourants, qui succombent, doivent payer l'émolument judiciaire (art. 153 al. 1, 153a al. 1 et 156 al. 1 OJ). Les autorités intimées n'ont pas droit à des dépens (cf. art. 159 OJ).

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral :

1. Rejette le recours de droit administratif, dans la mesure où il est recevable.
2. Rejette le recours de droit public, dans la mesure où il est recevable.
3. Met un émolument judiciaire de 3'000 fr. à la charge des recourants.
4. Dit qu'il n'est pas alloué de dépens.
5. Communique le présent arrêt en copie au mandataire des recourants, à la commune de Bagnes, au Conseil d'Etat et au Tribunal cantonal du canton du Valais, ainsi qu'à l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage.

---

Lausanne, le 9 mai 2000 JIA/col  
Au nom de la le Cour de droit public  
du TRIBUNAL FEDERAL SUISSE:  
Le Président, Le Greffier,