

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 805/2017

Arrêt du 23 janvier 2018

Ile Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Seiler, Président,
Donzallaz et Haag.
Greffier: M. Tissot-Daguette.

Participants à la procédure
X._____,
représenté par Me Jacques Fournier, avocat,
recourant,

contre

1. Administration communale d'Anniviers,
2. Conseil d'Etat du canton du Valais.

Objet
Taxes communales,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton
du Valais, Cour de droit public, du 11 août 2017 (A1 16 257).

Faits :

A.
X._____ et Y._____ composent la société simple "A._____". Le 11 mai 2006, cette société a requis du Conseil communal de la Commune de St-Luc l'autorisation de démolir divers bâtiments, afin de construire sept chalets mitoyens. Le 23 juin 2006, une seconde autorisation, visant à construire deux chalets supplémentaires, a été requise par la société. Le 20 décembre 2006, le Conseil communal a délivré le permis de construire les sept chalets. L'autorisation prévoyait en particulier que les eaux usées devaient être raccordées au collecteur public selon les normes en vigueur, le raccordement au réseau d'eau potable devant quant à lui se faire sur le réseau communal aux frais du requérant. L'autorisation mentionnait encore l'obligation de prévoir un nombre de places de stationnement en fonction du nombre de logements et de la superficie de ceux-ci. Le 29 janvier 2007, le Conseil communal a délivré l'autorisation de bâtir les deux autres chalets, aux mêmes conditions que les sept premiers.
Lors de sa séance du 13 mars 2008, le Grand Conseil du canton du Valais a approuvé le contrat de fusion conclu entre la Commune de St-Luc et cinq autres communes. Depuis le 1^{er} janvier 2009, la Commune d'Anniviers a repris tous les droits et obligations des communes fusionnées.

B.
Le 20 août 2010, le Conseil communal de la Commune d'Anniviers a adressé à X._____ deux factures, l'une, d'un montant de 87'467 fr. 90 et l'autre de 21'600 francs. La première concernait une taxe unique de raccordement au réseau d'eau potable et à celui des eaux usées, la seconde à une taxe unique de remplacement pour six places de stationnement manquantes (à 3'600 fr. par place). Ces deux factures avaient trait à la parcelle sur laquelle se trouvaient les sept chalets. Le 30 août 2010, X._____ a déposé une réclamation à l'encontre de ces factures, mentionnant ne plus être le propriétaire des immeubles en cause. Le 2 septembre 2010, le Conseil communal d'Anniviers a invité l'intéressé à s'acquitter des deux factures dans un délai de 30 jours. Le 2 octobre 2010, X._____ a recouru au Conseil d'Etat du canton du Valais (ci-après: le Conseil d'Etat) contre cette décision. Lors de l'échange d'écritures, le Conseil communal de la Commune d'Anniviers, le 13 janvier 2012, a modifié la décision litigieuse en ramenant à 3'500 fr. le montant de la taxe de remplacement par

place de stationnement, mais en ajoutant une place aux six initialement concernées, faisant ainsi passer le total de la taxe unique à 24'500 fr. (sept places à 3'500 fr.). Par décision sur recours du 28 septembre 2016, le Conseil d'Etat a confirmé la facture relative à la taxe de raccordement et celle, modifiée, relative à la taxe de remplacement des sept places de stationnement. X. _____ a contesté ce prononcé le 3 novembre 2016 auprès de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais (ci-après: le Tribunal cantonal). Celui-ci, par arrêt du 11 août 2017, a rejeté le recours.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, X. _____ demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, outre l'effet suspensif, d'annuler l'arrêt du Tribunal cantonal, ainsi que les décisions du Conseil d'Etat et de la Commune d'Anniviers et de renvoyer la cause à cette dernière " pour traitement conforme à la législation "; subsidiairement, il demande le renvoi de la cause au Conseil d'Etat pour que celui-ci l'informe de sa volonté de réformer la décision communale en sa défaveur et lui laisse la possibilité de retirer son recours. Il se plaint d'application arbitraire du droit communal et cantonal. Dans le délai de recours, X. _____ a fait parvenir un courrier dans lequel il se plaint encore de violation du principe de la légalité.

Par ordonnance du 12 octobre 2017, le Président de la IIe Cour de droit public du Tribunal fédéral a admis la requête d'effet suspensif.

Le Tribunal cantonal renonce à se déterminer. Le Conseil d'Etat et la Commune d'Anniviers concluent tous deux au rejet du recours. Dans des observations finales, X. _____ a confirmé ses conclusions.

Considérant en droit :

1.

1.1. L'arrêt attaqué, qui est une décision finale (art. 90 LTF), rendue dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF), en dernière instance cantonale par un tribunal supérieur (art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF), ne tombe pas sous le coup des exceptions de l'art. 83 LTF. La voie du recours en matière de droit public est donc en principe ouverte. Le mémoire de recours a été déposé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes requises (art. 42 al. 1 et 2 LTF) par le destinataire de l'acte attaqué, qui a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification, de sorte qu'il faut lui reconnaître la qualité pour recourir (art. 89 al. 1 LTF). Il convient donc d'entrer en matière, sous réserve de ce qui suit.

1.2. Dans la mesure où le recourant demande l'annulation des décisions du Conseil d'Etat et de la Commune d'Anniviers, sa conclusion est irrecevable en raison de l'effet dévolutif complet du recours déposé auprès du Tribunal cantonal (ATF 136 II 539 consid. 1.2 p. 543, 470 consid. 1.3 p. 474).

2.

Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (cf. art. 105 al. 1 LTF; ATF 142 I 155 consid. 4.4.3 p. 156). Le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF), ce que la partie recourante doit démontrer d'une manière circonstanciée, conformément aux exigences de motivation de l'art. 106 al. 2 LTF. La notion de "manifestement inexacte" correspond à celle d'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. (ATF 142 II 355 consid. 6 p. 358). Les critiques portant sur l'état de fait ou sur l'appréciation des preuves, invoquées de manière appellatoire, sont irrecevables (ATF 137 II 353 consid. 5.1 p. 356). Par ailleurs, aucun fait nouveau ni preuve nouvelle ne peut en principe être présenté devant le Tribunal fédéral (art. 99 al. 1 LTF).

3.

3.1. L'arrêt entrepris traite successivement de la taxe de remplacement pour les sept places de stationnement, puis de la taxe de raccordement aux eaux usées et à l'eau potable. S'agissant de la taxe de remplacement, le Tribunal cantonal considère que ce sont notamment les anciens règlements de la Commune de St-Luc qui s'appliquent à la présente cause, ceux-ci prévoyant en particulier le nombre de places de stationnement par immeuble et leur surface. Après avoir procédé à une interprétation du règlement communal et l'avoir comparé aux dispositions de droit cantonal applicables, l'autorité précédente est arrivée à la conclusion que c'était le maître d'ouvrage, c'est-à-dire le recourant, et non pas le propriétaire de l'immeuble qui était à considérer comme le contribuable

de la taxe. Le Tribunal cantonal a ensuite jugé, sur la base du droit communal et cantonal, que le recourant devait s'acquitter d'une taxe de remplacement pour sept places de stationnement. Le Conseil d'Etat n'avait pas réformé la décision au détriment du recourant en taxant une septième place, mais avait simplement donné suite, avant que la taxe ne soit prescrite, à la demande du Conseil communal tendant à exiger le paiement de la taxe relative à cette place.

Quant à la taxe de raccordement aux eaux usées et à l'eau potable, l'autorité précédente a jugé que celle-ci était réglée par le droit communal en vigueur au moment de l'installation des raccordements, soit en novembre 2007. Sur la base de ces dispositions, le Tribunal cantonal a considéré que c'était au requérant du raccordement, en l'occurrence le recourant, qu'il revenait de s'acquitter de la taxe de raccordement en cause.

3.2. Pour sa part, le recourant critique essentiellement l'application des anciennes dispositions de la Commune de St-Luc par le Tribunal cantonal, aussi bien pour la taxe de remplacement, que pour la taxe de raccordement. Selon lui, en agissant de la sorte, l'autorité précédente a appliqué arbitrairement le droit cantonal, qui traite expressément de la validité des règlements communaux à la suite de la fusion de communes. S'agissant plus particulièrement de la taxe de raccordement, le recourant est d'avis que le Tribunal cantonal a également arbitrairement appliqué le droit communal, qui contient des dispositions transitoires. Finalement, il estime encore que l'autorité précédente a arbitrairement appliqué le droit de procédure cantonale interdisant la *reformatio in peius*, dès lors qu'elle a confirmé l'ajout de la septième place de stationnement aux six autres places qui faisaient l'objet de la taxe de remplacement. Selon lui, il n'était de toute façon pas possible d'ajouter cette septième place à la taxation, le droit de la taxer étant prescrit. Dans un complément de recours, le recourant fait encore valoir une violation du principe de la légalité, estimant qu'il n'existait pas de base légale permettant de le taxer.

3.3. Le litige porte donc sur le point de savoir si c'est de manière arbitraire que le Tribunal cantonal a jugé que les anciens règlements de la Commune de St-Luc, relatifs au parage des véhicules à moteur, à l'évacuation et au traitement des eaux usées, ainsi qu'à la fourniture d'eau potable, s'appliquent à la présente cause. Le cas échéant, il conviendra encore de traiter de la question du nombre de places de stationnement à prendre en considération pour fixer la taxe de remplacement.

4.

4.1. Dans son complément de recours, le recourant invoque une violation des art. 5 al. 1 et 127 al. 1 Cst. Selon lui, en se fondant sur des bases légales qui n'étaient plus en vigueur au moment de la taxation, le Tribunal cantonal aurait violé le principe de la légalité. En réalité, avec ce grief, le recourant ne se plaint pas de l'absence de base légale, ni d'une quelconque violation des principes généraux régissant les contributions publiques (cf. ATF 143 I 220 consid. 5.1.1 p. 224 et les références citées). Il cherche bien plus à contester l'interprétation des dispositions cantonales et communales effectuée par l'autorité précédente et ayant conduit celle-ci à reconnaître les anciens règlements communaux comme étant applicables à la présente procédure. Ce grief se confond donc avec celui d'application arbitraire du droit cantonal et communal présenté précédemment (cf. consid. 3.2 s. ci-dessus).

4.2. L'interprétation du droit cantonal (et communal) effectuée par les précédents juges est une question que le Tribunal fédéral ne contrôle pas librement, mais uniquement sous l'angle des droits constitutionnels et dans la limite des griefs invoqués (ATF 141 I 172 consid. 4.3 p. 176 et les références citées). Appelé à revoir l'interprétation d'une norme sous l'angle restreint de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité précédente que si elle apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain (ATF 141 I 172 consid. 4.3.1 p. 177 et les références citées). Il n'y a pas arbitraire du seul fait qu'une solution autre que celle de l'autorité cantonale semble concevable, voire préférable (ATF 140 I 201 consid. 6.1 p. 205).

5.

Le recourant invoque en premier lieu une application arbitraire du droit cantonal et communal en relation avec la taxe de remplacement pour les sept places de stationnement, estimant que les anciens règlements de la Commune de St-Luc ne s'appliquent pas à la présente cause.

5.1. Le Tribunal cantonal a rappelé que l'art. 140 al. 1 de la loi valaisanne du 5 février 2004 sur les communes (LCo/VS; RSVS 175.1) dispose que la décision du Grand Conseil prononce la fusion des collectivités intéressées, en prévoyant notamment que les nouvelles collectivités reprennent tous les

droits et toutes les obligations des anciennes. Il a également mentionné que l'art. 18 du contrat de fusion des communes ayant formé la Commune d'Anniviers prévoit "que les règlements de communes fusionnées restent en vigueur, à l'intérieur des anciennes limites communales, jusqu'à leur abrogation par un règlement de la commune d'Anniviers et que cette uniformisation doit intervenir avant le 31 décembre 2012 (...) ". A propos de ce délai, l'art. 140 al. 2 let. a LCo/VS, auquel renvoie le Message accompagnant le projet de décision concernant la fusion des communes en causes, prévoit la possibilité, en ce qui concerne les règlements en vigueur, de prolonger la période transitoire jusqu'à la fin de la période administrative suivante, soit jusqu'au 31 décembre 2016. Sur cette base, le Tribunal cantonal a considéré qu'en l'absence d'un nouveau règlement communal des constructions harmonisé ou d'un règlement relatif au parcage des véhicules de la Commune d'Anniviers, les anciens règlements de la Commune de St-Luc, c'est-à-dire le règlement communal des constructions et des zones (ci-après: RCCZ) et le règlement communal sur le parcage des véhicules à moteur (ci-après: RPVM), étaient applicables à la présente procédure.

5.2. Le recourant est quant à lui d'avis que l'art. 140 LCo/VS a été appliqué arbitrairement par le Tribunal cantonal. Il estime que la prolongation de la période transitoire n'est pas automatique et qu'il appartient au Grand Conseil de l'Etat du Valais de la prononcer, ce que celui-ci n'a pas fait en l'espèce. Il mentionne en outre que la date déterminante pour l'application du droit est celle de la décision du Conseil d'Etat, le 28 septembre 2016. A l'exception de la violation du principe de l'interdiction de la *reformatio in peius*, le recourant ne fait pas valoir d'autre grief en relation avec la taxe de remplacement pour les places de stationnement. Il se contente de relever qu'à ce jour, il n'existe pas de règlement communal de la Commune d'Anniviers qui permettrait de prélever une telle taxe. Il ne conteste en particulier pas l'interprétation matérielle qu'a fait le Tribunal cantonal des dispositions communales issues en particulier du RCCZ et du RPVM.

5.3. En l'occurrence, le recourant a été taxé en août 2010 par la Commune d'Anniviers pour six places de stationnement manquantes. Comme l'a relevé l'autorité précédente, le contrat de fusion de la Commune d'Anniviers prévoyait que les règlements des communes fusionnées, dont la Commune de St-Luc, restaient en vigueur jusqu'à ce que la Commune d'Anniviers les abroge par un nouveau règlement qui devait intervenir avant le 31 décembre 2012. Par conséquent, il n'est pas arbitraire d'appliquer les anciens RPVM et RCCZ de la Commune de St-Luc à la taxe en cause, puisque, lors de la taxation en août 2010, la Commune d'Anniviers n'avait pas encore arrêté de nouveau règlement abrogeant ces anciens règlements et que le délai prévu par le contrat de fusion n'était pas encore échu. En effet, en l'absence de dispositions de droit transitoire expresses, la légalité des actes administratifs doit en principe être examinée à l'aune des dispositions en vigueur au moment de leur prononcé. Les modifications législatives ultérieures ne doivent être qu'exceptionnellement prises en compte, par exemple lorsqu'il existe des raisons impératives plaçant en faveur de leur application (ATF 139 II 243 consid. 11.1 p. 259 et les références citées; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7e éd. 2016, n. 294). On peut donc relever qu'au contraire de ce que fait valoir le recourant, ce n'est pas la date de la décision du Conseil d'Etat qui est pertinente, mais celle de la décision communale, c'est-à-dire le 20 août 2010. Le fait que le Tribunal cantonal ait également estimé que c'était la date de la décision du Conseil d'Etat qui était pertinente n'a aucune incidence sur le résultat, qui demeure exempt d'arbitraire (cf. ATF 140 I 201 consid. 6.1 p. 205).

5.4. Les anciennes dispositions communales étant applicables au cas d'espèce, il convient encore de traiter le grief d'arbitraire dans l'application du droit de procédure cantonale, en relation avec le principe de l'interdiction de la *reformatio in peius*.

Le Tribunal cantonal a considéré en bref que le droit de taxer une septième place de stationnement n'était pas prescrit en 2012 et que l'écrit du 13 janvier 2012 de la Commune d'Anniviers devait être considéré comme une décision traitant d'un objet différent de celui contenu dans la décision communale du 20 août 2010. Pour sa part, le recourant est d'avis que cette décision du 13 janvier 2012 ne lui a jamais été notifiée et qu'elle doit par conséquent être considérée comme étant inexistante. Il invoque une application arbitraire de l'art. 17 de la loi valaisanne du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA/VS; RSVS 172.6) qui, selon lui, prévoit l'établissement d'office du droit (recte : l'établissement d'office des faits), ainsi que de l'art. 61 al. 3 LPJA/VS, qui prévoit quant à lui que si l'autorité de recours envisage de modifier la décision attaquée au détriment de la partie recourante, elle l'informe de son intention et lui donne l'occasion de s'exprimer.

Dans la mesure où la motivation du grief d'arbitraire dans l'application du droit cantonal devrait être considérée comme étant suffisante au sens de l'art. 106 al. 2 LTF, ce qui est hautement douteux en l'espèce, il conviendrait de l'écarter. En effet, le recourant estime ne pas avoir pu se prononcer sur la

volonté de la commune de taxer l'absence d'une septième place de stationnement. Or, il ressort des faits de l'arrêt entrepris qu'en date du 7 mars 2012, le recourant s'est bien exprimé. Dans ces conditions, on ne saurait parler d'application arbitraire de l'art. 61 al. 3 LPJA/VS. Dans la mesure où le recourant invoque encore une application arbitraire des règles de droit cantonal relatives à la prescription, son grief doit d'emblée être écarté, faute de motivation suffisante. Au demeurant, son grief ne saurait de toute façon pas être admis. Le recourant, pour justifier la prescription du droit de taxer, affirme à tort que l'écrit de la commune du 13 janvier 2012 ne lui aurait pas été notifié, ce qui, comme on l'a vu ci-dessus, est contraire aux faits retenus par l'autorité précédente.

5.5. On retiendra en définitive que les griefs du recourant quant à l'application arbitraire du droit cantonal et communal en relation avec la taxe de remplacement pour sept places de stationnement doivent tous être écartés.

6.

Le recourant se plaint ensuite d'une application arbitraire du droit cantonal et communal en relation avec la taxe de raccordement au réseau des eaux usées et de l'eau potable.

6.1. Le Tribunal cantonal a également commencé par examiner quelles dispositions s'appliquaient, c'est-à-dire s'il convenait d'appliquer le droit de la Commune d'Anniviers ou celui de la Commune de St-Luc. A ce propos, il a jugé que lorsqu'il s'agit de tirer les conséquences juridiques d'un événement passé qui constitue le fondement de la naissance d'un droit ou d'une obligation, il convient d'appliquer le droit en vigueur au moment de cet événement. Se référant en particulier à l'ATF 106 Ia 242 consid. 3b p. 242 ss, qui prévoit que la taxe unique de raccordement est due lorsque le raccordement est effectif et que l'utilisation est possible, l'autorité précédente a considéré qu'en cas de vente du terrain et en l'absence de règles contraires, la débitrice de la taxe restait la personne qui était propriétaire de terrain au moment où la taxe est devenue exigible. Appliquant cette théorie à la présente cause, le Tribunal cantonal a jugé que le raccordement intervenu en novembre 2007 devait être taxé sur la base des anciens règlements communaux en vigueur à cette époque, soit celui relatif à l'évacuation et au traitement des eaux usées (ci-après: REU) et celui concernant la fourniture d'eau potable (ci-après: REP). Il a ajouté que les nouveaux règlements de la Commune d'Anniviers sont entrés en vigueur postérieurement à la date précitée, le 1er janvier 2009 s'agissant du règlement de la commune d'Anniviers sur l'eau potable, et le 28 avril 2010 quant à celui sur les eaux à évacuer.

6.2. Le recourant est pour sa part d'avis que le "règlement concernant l'alimentation en eau potable n'était pas homologué par le Conseil d'Etat" et que les anciens règlements de la Commune de St-Luc ont été remplacés par ceux de la Commune d'Anniviers. Il ajoute que les nouveaux règlements de la Commune d'Anniviers contiennent tous deux des dispositions transitoires (art. 45 du règlement sur les eaux à évacuer et art. 28 du règlement sur l'eau potable) fondant une application des nouveaux textes dès leur entrée en vigueur. Il estime que c'est le droit communal en vigueur au moment où l'autorité de première instance a statué (août 2010) qui doit être appliqué et que "le nouveau droit est présumé meilleur", le droit fédéral prévoyant même l'application immédiate du nouveau droit en cours de procédure.

6.3. En premier lieu, il convient de relever que l'affirmation selon laquelle le REP (pour autant que le recourant ait désiré parler de ce règlement, ce qui ne ressort pas clairement de son recours) n'aurait pas été homologué ne peut être qu'écartée. En effet, l'art. 31 REP mentionne expressément que celui-ci a été approuvé par le Conseil d'Etat le 5 mai 1993. Les explications données à l'appui du recours, ne permettent pas d'arriver à une autre conclusion. Quant à la motivation de l'autorité précédente, celle-ci ne saurait être jugée comme étant arbitraire. Il est pleinement soutenable et au surplus conforme à la jurisprudence fédérale (cf. ATF 140 II 134 consid. 4.2.4 p. 140), d'appliquer le droit en vigueur au moment où la taxe est due, c'est-à-dire, en l'occurrence, en 2007. L'application du "nouveau droit" n'intervient pas de manière générale, comme semble le penser le recourant, mais en principe uniquement en relation avec les nouvelles règles de procédure (cf. ATF 137 II 409 consid. 7.4.5 p. 417), règles qui ne sont pas litigieuses en l'espèce. Si les nouveaux règlements communaux contiennent certes des dispositions transitoires, aucune d'entre elles ne dispose cependant que le nouveau droit devrait être appliqué à des situations de fait antérieures à son entrée en vigueur (au 1er janvier 2009 pour le règlement sur l'eau potable et au 28 avril 2010 pour le règlement sur les eaux à évacuer). Par conséquent, appliquer au recourant le droit en vigueur à la date du raccordement, soit les anciens REP et REU, n'est aucunement arbitraire. Son grief doit par conséquent être écarté. Le recourant ne contestant pas, sous l'angle de l'arbitraire, l'application matérielle de ces deux règlements, il n'y a pas à procéder à

de plus amples considérations.

7.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, dans la mesure où il est recevable. Le recourant doit supporter les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 1 et 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 5'000 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire du recourant, à l'Administration communale d'Anniviers, au Conseil d'Etat du canton du Valais et au Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public.

Lausanne, le 23 janvier 2018
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Seiler

Le Greffier : Tissot-Daguette