

A1 18 241

**ARRÊT DU 25 MAI 2020**

**Tribunal cantonal du Valais**

**Cour de droit public**

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

**en la cause**

**X** \_\_\_\_\_, demandeur, représenté par Maître M \_\_\_\_\_

**contre**

**COMMUNE DE A** \_\_\_\_\_, défenderesse, représentée par Maître N \_\_\_\_\_

(action en libération de dette, contrat de droit administratif)

## Faits

**A.** A l'assemblée primaire du 18 juin 2007 de la commune de A \_\_\_\_\_, le Conseil municipal a informé les participants de son intention « d'accorder, pour l'habitat à l'année et pour toute nouvelle construction sur l'ensemble du territoire, une subvention de 20 fr./m<sup>2</sup> (au maximum 500 m<sup>2</sup> / dix mille fr.). Les travaux doivent être entrepris dans les deux ans qui suivent l'acquisition du terrain ».

**B.** Le 31 janvier 2008, B \_\_\_\_\_ et X \_\_\_\_\_, copropriétaires par moitié chacun de la parcelle n°xxx du cadastre municipal, bien-fonds de 1135 m<sup>2</sup> qu'ils avaient acquis en 2007, demandèrent au Conseil communal de leur accorder cette subvention dont ils avaient appris l'existence lors de l'achat de ce terrain en vue de la construction d'une résidence principale où ils avaient aussi installé des chambres d'hôtes, tout en y ajoutant un parking de quatorze places qui était « un plus au niveau de l'infrastructure touristique ».

Le 15 février 2008, le Conseil communal avisa les prénommés qu'il avait agréé leur requête le 4 février 2008, en leur octroyant une subvention de 10 000 fr. « avec effet rétroactif », étant donné que les « (leurs) travaux étaient en cours lors de la décision de l'assemblée primaire ». Le versement de ce montant était subordonné à la signature d'une convention.

Celle-ci fut passée le 8 mai 2008. Son préambule exposait que « dans le souci d'assurer un développement harmonieux de la commune municipale de A \_\_\_\_\_ et de préserver au mieux les intérêts de cette localité, les autorités municipales ont décidé de favoriser au travers de la présente convention la construction de nouvelles résidences principales et de lutter ainsi notamment contre l'accroissement des résidences secondaires ou des lits froids sur leur territoire ».

L'art. 3 astreignait les bénéficiaires de la subvention de 10 000 fr. à « profiter de leur immeuble à titre de résidence principale et (à) conserver leur domicile légal » à A \_\_\_\_\_ pendant quinze ans « dès réception du permis d'habiter ».

L'art. 4 portait que « si l'une des conditions énoncées ci-avant ne devait pas ou plus être respectée (résidence principale, domicile sur la commune de A \_\_\_\_\_, période de quinze ans), les bénéficiaires - respectivement leurs ayants droit en cas de décès - s'engage(ai)ent à restituer le montant, soit la somme de 10 000 fr. » (al. 1) ; la restitution était « immédiatement exigible à compter de l'absence » de l'une de ces conditions

et avec un intérêt moratoire de 5 %. « En cas de pluralité des bénéficiaires, ceux-ci (étaient) solidairement responsables » (al. 2).

**C.** Le 31 octobre 2017, le président et le secrétaire de la commune de A \_\_\_\_\_ avisèrent X \_\_\_\_\_ qu'ils avaient constaté que, depuis le 3 janvier 2016, il n'y était plus domicilié et qu'il devait, en vertu des art. 3 et 4 de la convention du 8 mai 2008, rembourser la subvention de 10 000 fr. allouée cette année-là. Il lui était toutefois loisible de demander un délai de paiement.

Le 5 février 2018, le Conseil communal ramena à 5 000 fr. la somme à restituer, en retenant, à la suite d'observations du 23 novembre 2017 de X \_\_\_\_\_, que la maison bâtie sur le n° xxx était demeurée résidence principale et que ses propriétaires n'avaient pas changé depuis huit ans. Il communiqua le 6 février 2018 à X \_\_\_\_\_ une facture de 2 500 fr. en l'invitant à régler sa part de la restitution ainsi réduite.

Le 26 février 2018, X \_\_\_\_\_ contesta être débiteur de ces 2 500 fr., tant qu'il serait propriétaire de cette maison. Il observa aussi que B \_\_\_\_\_ avait déplacé son domicile à C \_\_\_\_\_ en 2010, et que lui-même avait attendu 2016 pour le faire.

Le 26 mars 2018, le Conseil communal signifia à X \_\_\_\_\_ qu'il maintenait la créance de 2 500 francs. Si son interlocuteur ne s'en acquittait pas dans les dix jours, une poursuite serait introduite.

X \_\_\_\_\_ forma opposition au commandement de payer que la commune de A \_\_\_\_\_ lui fit notifier, en vue de recouvrer ces 2 500 fr., par l'Office des poursuites de district de D \_\_\_\_\_ (poursuite n° 5214853).

Le 24 août 2018, la commune de A \_\_\_\_\_ requit la mainlevée provisoire de cette opposition que le Tribunal de D \_\_\_\_\_ leva définitivement le 24 octobre 2018, avant de modifier, le 7 novembre 2018 et sur demande en rectification du 5 novembre 2017 de X \_\_\_\_\_, sa décision antérieure du 24 octobre 2018 dans le sens d'une levée provisoire de ladite opposition.

**D.** Le 20 novembre 2018, le Tribunal de D \_\_\_\_\_ déclara irrecevable une action en libération de dette introduite la veille par X \_\_\_\_\_ contre la commune de A \_\_\_\_\_, le procès devant être jugé dans les formes d'une action de droit public par la Cour de droit public du Tribunal cantonal (art. 83 al. 1 lit. b de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives - LPJA ; RS/VS 172.6).

**E.** Le 6 décembre 2018, la Chambre civile du Tribunal cantonal rejeta le recours de X \_\_\_\_\_ contre la décision du Tribunal de D \_\_\_\_\_ du 24 novembre 2018, modifiée le 7 novembre 2018 (cause C3 18 xxx).

**F.** Le 31 mai 2019, le Tribunal fédéral déclara irrecevable le recours en matière civile de X \_\_\_\_\_ contre cette décision du Tribunal cantonal. Il rejeta, dans la mesure où il était recevable, son recours constitutionnel subsidiaire contre cette décision. Le cons. 5 de cet arrêt fédéral (xxx/2019) jugea que le recourant se plaignait à tort d'une fausse application de l'art. 82 de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP ; RS 281.1), au motif que la créance litigieuse étant de droit public, elle pouvait uniquement donner lieu à une mainlevée définitive. Cette assertion n'était exacte que pour celles de ces créances qui pouvaient être fixées par des décisions aptes à devenir ensuite exécutoires et donc à être des titres de mainlevée définitive (art. 80 al. 2 ch. 2 LP). L'autorité qui avait cette compétence devait l'exercer. Celle qui ne pouvait fixer de cette façon une créance de droit public qu'elle entendait recouvrer devait, en revanche, agir par la voie de l'action de droit administratif, de sorte qu'une mainlevée provisoire était alors envisageable (cons. 5.1 citant l'arrêt 2C\_350/2017 du 7 décembre 2017 cons. 5.1, publié au JdT 2018 III p. 39). Or, X \_\_\_\_\_ ne cherchait pas établir que le droit cantonal ou communal habilitait le Conseil communal à rendre une décision administrative sur la prétention en restitution litigieuse. La décision d'irrecevabilité rendue le 20 novembre 2018 par le Tribunal de D \_\_\_\_\_ n'abordait pas cette question : elle tablait exclusivement sur un défaut de compétence matérielle (art. 59 al. 2 lit. b du code de procédure civile du 19 décembre 2008 ; RS 272). L'action de droit public qu'elle mentionnait était une des solutions évoquées par la doctrine pour le jugement des actions en libération de dette dans le contentieux des créances de droit public (cons. 5.2 citant D. Staehlin, in Basler Kommentar, SchKG, vol. I, 2<sup>e</sup> éd. 2010, N 43 ad art. 83 LP).

**G.** Entre-temps, X \_\_\_\_\_ avait, le 21 novembre 2018, ouvert action de droit public contre la commune de A \_\_\_\_\_ en concluant, sous suite de frais et de dépens, au maintien définitif de son opposition à la poursuite n° xxx de la défenderesse et à sa propre libération de toute obligation en relation avec cette poursuite.

Le 19 décembre 2018, la commune de A \_\_\_\_\_ conclut au rejet de la demande, sous suite de frais et de dépens.

Le demandeur répliqua, le 23 janvier 2019, en sollicitant une suspension de l'instance jusqu'à droit connu sur son recours en matière civile et sur son recours constitutionnel subsidiaire contre la décision du 6 décembre 2018 de la Chambre civile du Tribunal cantonal.

La commune de A \_\_\_\_\_ dupliqua le 6 février 2019 en s'opposant à l'admission de cette requête que la Cour de droit public rejeta le 12 février 2019.

Le 24 juin 2019, la défenderesse fit verser au dossier l'arrêt fédéral du 31 mai 2019 résumé sous let. F.

Le 18 mars 2020, elle fut priée de déposer une copie de la lettre du 31 janvier 2008 de B \_\_\_\_\_ et de X \_\_\_\_\_ et une copie de la décision de l'assemblée primaire mentionnée dans la lettre du 15 février 2008 du Conseil communal aux prénommés (let. A ci-dessus).

Le demandeur s'est déterminé le 9 avril 2020 sur ces pièces qui furent produites les 24 et 25 mars 2020.

### **Considérant en droit**

1. Selon l'art. 82 LPJA, le Tribunal cantonal connaît, comme juridiction unique, des actions relatives à des prétentions de nature patrimoniale, fondée sur le droit public, qui ne peuvent être l'objet d'une décision (art. 41 et 72) susceptible d'un recours relevant de sa compétence. L'art. 83 LPJA énumère les cas où cette action est ouverte ; sa lit. b vise les contrats administratifs auxquels une corporation de droit public est partie.

2. La loi du 30 juin 1988 sur le logement (Llog ; RS/VS 841.1) a, entre autres objectifs, la promotion de la construction de logements (art. 1 al. 1) et une répartition judicieuse de la population sur l'ensemble des communes, spécialement dans les régions de montagne (al. 2 lit. c). Son art. 10 habilite les communes à prendre des mesures pour favoriser la réalisation de ces objectifs indépendamment ou en complément des mesures prises par le canton ou la Confédération.

Le préambule de la convention du 8 mai 2008 qui a suscité le procès montre que cet

acte s'inscrit dans le cadre des mesures dont parle l'art. 10 Llog, sans que cette loi impose aux communes de légiférer sur de pareilles mesures ou de s'abstenir d'en prendre via des contrats avec des administrés.

Partant, il n'y a aucune raison de dénier à ladite convention la nature d'un contrat administratif dans l'acception de l'art. 83 lit. b LPJA.

**3.** Attendu qu'aucun texte légal ne désigne une autorité administrative comme compétente pour rendre, sur les prétentions qui dérivent de conventions de ce genre, des décisions que le Tribunal cantonal aurait ensuite à examiner comme juridiction de recours, l'art. 82 LPJA n'exclut pas que l'action de droit public soit ouverte quand ces prétentions sont contentieuses.

**4.** Celle-ci est, comme l'a rappelé l'arrêt du Tribunal fédéral xxx/2019 (cf. let. F ci-dessus), ouverte au débiteur d'une créance de droit public qui entend agir en libération de dette quand le créancier a fait valoir ses droits dans une poursuite où il a obtenu une mainlevée provisoire (cf. aussi D. Vock in KUKO – SchKG N 3 ad art. 83 LP).

**5.** Le demandeur a agi dans le délai et les formes voulues (art. 83 al. 2 LP ; art. 85 et 48 LPJA).

**6.** Il argue d'abord de la nullité de la convention du 8 mai 2018 qui aurait pour objet une chose illicite (cf. art. 20 CO), étant donné qu'elle léserait les droits fondamentaux des époux X \_\_\_\_\_ et B \_\_\_\_\_ en limitant leur liberté d'établissement (art. 14 Cst. féd.), leur liberté de se marier et de divorcer (art. 24 Cst féd.), et leur liberté économique (art. 27 Cst féd.).

Le moyen tombe à faux ; la convention critiquée ne restreint, en elle-même, aucune de ces libertés du demandeur qui a spontanément sollicité, le 31 janvier 2008, la prestation dont la défenderesse lui réclame la restitution partielle et signé de plein gré ce contrat administratif. X \_\_\_\_\_ a, d'autre part, supporté le coût d'une série de procédures se rapportant à cette convention ; on en infère que ses revenus et sa fortune ne sont pas modestes au point que l'obligation de payer 2 500 fr. à la commune de A \_\_\_\_\_ serait assimilable à une restriction indirecte de l'exercice de ces trois libertés ou de l'une d'entre elles. Le demandeur a, d'ailleurs, d'ailleurs changé de domicile et modifié son activité, puisqu'il n'habite plus A \_\_\_\_\_ et ne gère plus les chambres d'hôtes dont il parlait dans sa lettre du 31 janvier 2008 au Conseil communal.

**7.** Le demandeur soutient ensuite que la convention du 8 mai 2018 est sans base légale et qu'elle ne se rapporte pas à un domaine ressortissant aux attributions de la défenderesse. A l'écouter, si cette convention était valable, son but, soit procurer à la défenderesse des rentrées fiscales, ne serait pas compromis par le transfert à C \_\_\_\_\_ du domicile de X \_\_\_\_\_, les locataires du bâtiment occupant son bâtiment à A \_\_\_\_\_ étant des contribuables de cette commune.

La première objection fait indûment l'impasse sur l'art. 10 Llog, rappelé au cons. 2. La seconde se heurte au préambule de la convention du 8 mai 2008 dont il appert que les parties avaient prioritairement à l'esprit les intérêts publics que promeut l'art. 1 de cette loi et qui vont nettement plus loin que le recrutement de contribuables.

**8.** X \_\_\_\_\_ allègue que « la créance poursuivie ne résulte pas de la reconnaissance de dette initiale et que la commune de A \_\_\_\_\_ n'est pas valablement représentée », son président et son secrétaire ayant empiété sur les attributions du Conseil communal, sinon sur celles de l'assemblée primaire. De surcroît, il n'existerait « ni reconnaissance de dette, ni exigibilité convenue pour la somme faisant l'objet de la créance convenue ».

**9.** L'action en libération de dette est une action négatoire de droit matériel que le débiteur intente, non pour faire annuler la mainlevée provisoire obtenue par le poursuivant, mais pour établir l'inexistence de la créance qui fait l'objet de la poursuite. Dans ce procès, le demandeur (soit le poursuivi) doit, en vertu des règles sur la répartition du fardeau de la preuve (art. 8 CC), prouver la non-existence ou le défaut d'exigibilité de la dette constatée par le titre de mainlevée provisoire, tandis que le défendeur (soit le poursuivant) doit prouver que la créance litigieuse a pris naissance en produisant p. ex. une reconnaissance de dette (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 5A\_70/2018 du 23 octobre 2018 cons. 3.3 et les citations ; F. Bohnet, Actions civiles, vol. I, 2<sup>e</sup> éd. 2019. § 66 N 1 ss p. 844).

**10.** Le demandeur ne nie pas l'authenticité de la convention du 8 mai 2008 qu'il a signée et qu'il a jointe à son mémoire du 21 novembre 2018. Cette convention vaut reconnaissance de dette, en particulier parce que son art. 4 définit les hypothèses dont la vérification entraîne la naissance et l'exigibilité de l'obligation de X \_\_\_\_\_ et de B \_\_\_\_\_ de rembourser à la commune de A \_\_\_\_\_, solidairement entre eux, les 10 000 fr. que cette collectivité s'engageait à leur verser selon l'art. 1. X \_\_\_\_\_ n'allègue pas que ce montant n'a pas été payé.

Il s'ensuit que la défenderesse a prouvé sa créance. A supposer qu'elle ait illégalement ramené cette créance de 10 000 fr. à 5 000 fr., dont 2 500 fr. à rembourser par B \_\_\_\_\_ et 2 500 fr. par le demandeur, ce dernier ne peut sérieusement s'en plaindre.

L'usurpation qu'il reproche au président de A \_\_\_\_\_ et au secrétaire communal est imaginaire : l'allocation des 10 000 fr. alloués en 2008 et la fixation du montant de la restitution à verser par B \_\_\_\_\_ et X \_\_\_\_\_ ont été discutées et arrêtées par le Conseil communal dans ses séances des 4 février 2008 et 5 février 2018. Ces dates figurent dans les lettres des 15 février 2008 et 15 février 2018 de cette autorité au demandeur qui n'a pas mis en doute leurs indications.

Il est, au surplus, notoire que les recettes de la commune de A \_\_\_\_\_ sont assez élevées pour que ce type d'affaires soit de la compétence de son conseil communal plutôt que de son assemblée primaire (art. 17 al. 1 *a contrario* et 33 al. 2 de la loi du 5 février 2004 sur les communes – LCo ; RS/VS 175.1).

**11.** X \_\_\_\_\_ excipe enfin de la prescription de 10 ans prévue à l'art. 127 CO.

Ce délai court dès que la créance est devenue exigible (art. 130 al. 1 CO).

X \_\_\_\_\_ a déclaré, le 26 février 2018, avoir changé de domicile en 2016. Il n'a pas démenti la défenderesse quand elle a écrit, le 31 octobre 2017, avoir constaté que son départ remontait au 3 janvier 2016.

L'art. 4 al. 1 et 2 de la convention du 8 mai 2008 assimile le départ dans une commune autre que A \_\_\_\_\_ à une cause de l'obligation de restituer qui est l'enjeu du procès et un des critères de l'exigibilité de cette obligation. Partant, la prescription décennale ne sera acquise qu'en 2026.

**12.** La demande de X \_\_\_\_\_ est rejetée ; il est reconnu devoir à la commune de A \_\_\_\_\_ 2 500 fr. avec intérêt au taux moratoire de 5 % dès le 3 janvier 2016 (art. 80 al. 1 lit. e et 60 al. 1 LPJA).

**13.** X \_\_\_\_\_ paiera un émolument de justice de 1 500 fr., débours inclus arrêté selon les critères usuels déduits des règles d'équivalence et de couverture des frais ; les dépens lui sont refusés ; il versera à ce titre à la commune de A \_\_\_\_\_ 1 500 fr., montant calculé en fonction du temps nécessaire à la défense de cette partie dans une affaire de difficulté courante (art. 89 al. 1 et 2, 91 al. 1 et 2 LPJA ; art. 3, 4, 11, 13, 16 al.

1, 24 lit. b, 27, 32 al. 1, 38 lit. b 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. La demande est rejetée. X \_\_\_\_\_ est reconnu devoir à la commune de A \_\_\_\_\_ 2 500 fr. avec intérêts au taux moratoire de 5 % dès le 3 janvier 2016.
2. X \_\_\_\_\_ paiera 1 500 fr. de frais de justice et versera 1 500 fr. de dépens à la commune de A \_\_\_\_\_.
3. Le présent arrêt est communiqué à Maître M \_\_\_\_\_, pour le demandeur, et à Maître N \_\_\_\_\_ pour la défenderesse.

Sion, le 25 mai 2020