

A1 20 10

ARRÊT DU 26 OCTOBRE 2020

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

Composition : Christophe Joris, président ; Thomas Brunner, juge ; Frédéric Fellay, juge suppléant ;

en la cause

X _____, recourant

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, autorité attaquée, **COMMUNE DE A** _____, autre autorité, représentée par Maître M _____

(taxe de séjour forfaitaire)

recours de droit administratif contre la décision du 18 décembre 2019

Faits

A. X _____ et son épouse sont copropriétaires par moitié chacun d'un appartement en PPE dans l'immeuble « B _____ », érigé sur la parcelle de base n° xxx, à C _____, sur commune de A _____. Ce logement comporte un salon/séjour/cuisine, avec WC/douche et, au niveau des combles, deux chambres (2 m 43 x 2 m 63 = 6.39 m² et 2 m 42 x 2 m 61 = 6.35 m²) ainsi qu'une mezzanine de 18.4 m², ouverte sur le séjour (dossier du CE, p. 32 ss).

B. Le 8 mars 2019, l'administration communale de A _____ a notifié à X _____, pour lui-même et son épouse, une facture de 800 fr. relative à la taxe de séjour 2019. Celle-ci a été arrêtée forfaitairement en application du règlement sur la taxe de séjour adopté par l'assemblée primaire 17 septembre 2018 et homologué le 19 décembre 2018 par le Conseil d'Etat (ci-après : le règlement). Le calcul de cette taxe était explicité comme suit : « Taxe de séjour forfaitaire, 4 p[iè]ces, facteur 4 (4 x 200.-) », le nombre de pièces étant fixé d'après la directive concernant la détermination des pièces dans les logements d'habitation adoptée le 8 mars 2019 par le conseil municipal de A _____ (ci-après : la directive).

Le 28 mars 2019, X _____ a formé réclamation contre cette décision. Entre autres griefs, il reprochait à l'autorité communale d'avoir retenu que son logement comportait quatre pièces. Selon lui, il y avait lieu d'en admettre seulement trois du moment que la surface réellement utilisable de ses deux petites chambres était inférieure à 6 m², limite en-dessous de laquelle une pièce n'était pas comptée comme telle d'après les directives (cf. art. 4 al. 6). A suivre X _____, cette limite devait être au demeurant augmentée dans la mesure où « il était physiquement impossible d[e] mettre 2 lits sans empêcher l'usage de la porte ».

Le 2 août 2019, la municipalité de A _____ a rejeté la réclamation et confirmé la taxation litigieuse. Elle a expliqué que seule la grandeur des pièces était prise en considération et non pas l'agencement des chambres. Cette manière de procéder n'était pas forcément susceptible de répondre aux attentes de chaque propriétaire, mais il était cependant nécessaire de procéder par voie de critères schématiques.

C. Le 16 août 2019, X _____ a recouru auprès du Conseil d'Etat en concluant à l'annulation de ce prononcé. En substance, il a demandé que la commune de A _____ applique, pour déterminer le nombre de pièces, la norme de l'Office fédéral

du logement (OFL) concernant les chambres avec plafond mansardé. Il a aussi suggéré de prendre en compte les règles servant à déterminer la surface brute de plancher utile (SPBU), aux termes desquelles seule la surface comprise à l'intérieur d'un espace libre dont la hauteur est égale ou supérieure à 1 m 80 était prise en considération. Le recourant a encore conclu à ce que la commune de A _____ « alloue une surface nettement supérieure à 6 m² dans les chambres destinées à héberger 2 personnes » et modifie ainsi sa directive.

Dans sa réponse du 15 octobre 2019 proposant le rejet du recours, la commune de A _____ a signalé qu'en date du 19 février 2016, la police des constructions avait visité l'appartement du recourant et constaté que celui-ci comportait 4 pièces en application de la directive. Elle a versé en cause le rapport de visite y relatif, qui comporte un relevé des surfaces ainsi que plusieurs schémas et photographies du logement (dossier du CE, p. 32 ss).

X _____ a maintenu sa position dans ses observations du 1^{er} novembre 2019.

D. Par décision du 18 décembre 2019 communiquée le 23 suivant, le Conseil d'Etat a rejeté le recours. Il a constaté que le nombre de pièces ainsi que leur surface n'avaient, en l'espèce, certes pas été définis selon les normes d'associations professionnelles ou d'autres autorités. La fiche technique établie par la commune de A _____ pour le calcul du volume SIA et la surface de planchers en matière de droit des constructions ne s'appliquaient pas davantage en matière de taxe de séjour. Le Conseil d'Etat a cependant souligné qu'aucune norme légale n'obligeait les communes à déterminer la surface d'un logement de façon uniforme pour tous les domaines relevant de leur compétence. La commune de A _____ bénéficiait d'une grande marge d'appréciation et était libre de déterminer la surface d'un logement de manière différente pour chaque domaine du droit. Dans ce contexte, le fait de considérer une pièce de plus de 6 m² comme étant une pièce et deux pièces mesurant moins de 6 m² pour une pièce n'était pas insoutenable. Il en allait de même s'agissant des pièces mansardées et des mezzanines. L'expérience montrait que les propriétaires de logements de vacances se satisfaisaient plus facilement de chambres aux dimensions modestes, voire petites, s'agissant de logements de vacances anciens. En outre, la perception de la taxe de séjour sur la base d'un forfait répondait à un certain schématisme. En ce sens, la directive adoptée par la municipalité permettait un calcul uniforme, équitable et objectif du nombre de pièces de logements. Il n'y avait donc pas lieu de censurer l'application de ce texte qui se bornait à préciser les conditions d'application du règlement et qui, dès lors, n'était pas soumis à homologation.

E. X _____ a porté sa cause céans, le 16 janvier 2020, en réclamant que ses pièces d'environ 6.3 m² ne comptent pas « comme deux pièces entières pouvant héberger 4 personnes », mais soient prises en compte pour une seule pièce (2 personnes). Il demande au Tribunal de « reconnaître cette injustice » et de fixer à 8 m² au moins la surface nécessaire pour définir une pièce entière (2 personnes), ceci non seulement pour son logement, mais pour tous ceux de A _____ soumis à la taxe de séjour.

Le Conseil d'Etat a proposé de rejeter le recours, le 5 février 2020.

La commune de A _____ en a fait de même, le 14 février 2020, en réclamant des dépens.

X _____ a émis des remarques complémentaires, le 24 février 2020.

Le 12 octobre 2020, à la demande du juge délégué, la commune de A _____ a versé en cause la facture du 8 mars 2019. Celle-ci a été communiquée le lendemain au recourant et il a été mis un terme définitif à l'instruction.

Considérant en droit

1.1 Ainsi que l'a relevé le Conseil d'Etat, la directive critiquée par le recourant précise ce qu'il faut entendre par pièce. Comme on va le voir plus loin (*infra* consid. 3.3. et 3.4), cette notion constitue, dans le règlement, un facteur de calcul de la taxe forfaitaire. La directive donne ainsi des indications sur la manière d'appliquer le règlement. A ce titre, elle peut être qualifiée d'ordonnance administrative interprétative (sur la notion : Pierre Moor/Alexandre Flückiger/Vincent Martenet, Droit administratif, vol. I, 3^e éd. 2012. p. 423), qui est un acte dépourvu de force de loi (Jacques Dubey/Jean-Baptiste Zufferey, Droit administratif général, Bâle 2014, n^{os} 837, 840 et 841 p. 301 à 301 ; Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. I, 3^e éd. 2013, n^o 1650 p. 558). Or, du moment que la tâche dévolue au Tribunal consiste à contrôler la légalité (art. 78 let. a de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA ; RS/VS 172.6]) des décisions administratives (art. 5 et 72 LPJA), il n'y a pas lieu de se prononcer, du moins directement, sur la validité en tant que telle de la directive (Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 4^e éd. 1991, n^o 373 p. 79), et encore moins de la modifier et de fixer à 8 m² la surface minimale pour

définir une pièce entière à la faveur d'un arrêt de céans, comme le voudrait le recourant. Les conclusions correspondantes du recours sont irrecevables.

1.2 La décision attaquée délimite le cadre matériel admissible du litige ; en application de ce principe, la contestation susceptible d'être portée devant le Tribunal doit se rapporter aux questions examinées par l'autorité précédente ou qui auraient dû l'être (Benoît Bovay, Procédure administrative, 2^e éd. 2015, p. 554).

En l'espèce, le recourant a déféré céans une décision du Conseil d'Etat confirmant la taxe de séjour 2019 facturée par la commune de A _____ à X _____ en application d'un règlement homologué le 19 décembre 2018. Il n'y a de ce fait pas lieu de s'arrêter sur les remarques émises par le recourant le 24 février 2020 concernant les taxations intervenues en 2016 sur la base de l'ancien règlement. Dans cette même écriture complémentaire, X _____ explique que les photographies figurant dans le rapport établi lors de la visite du 19 février 2016 auraient été prises sans son accord et qu'en conséquence, l'employé communal aurait violé l'article 179^{quater} du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311). Il ne revient cependant pas à la Cour de droit public, dans le cadre d'une procédure de recours de droit administratif (art. 72 ss LPJA), de se prononcer sur le point de savoir si une infraction pénale a été commise par l'employé communal concerné. La question relève de la compétence d'autres autorités, dans le cadre d'autres procédures. Au demeurant, les allégations du recourant paraissent surprenantes si l'on considère que la visite du logement s'est faite en présence de ce dernier et de son épouse. De toute manière, le délai de trois mois pour déposer une plainte (art. 31 et 179^{quater} CP) est aujourd'hui largement périmé.

1.3 Le 24 février 2020 toujours, le recourant a fait remarquer que le règlement homologué le 19 décembre 2018 tablait sur une moyenne de 50 nuitées, soit un chiffre que le Conseil d'Etat avait estimé, dans le cadre d'une procédure antérieure, comme « manifestement trop élevé ». Il est douteux que la possibilité donnée au recourant de se déterminer sur les réponses des autorités précédentes puisse être valablement utilisée aux fins de présenter de nouveaux griefs qui auraient incontestablement pu figurer dans l'acte de recours déjà. Quoiqu'il en soit, le recourant se limite à ce propos à émettre une simple observation, dépourvue de toute amorce de motivation (art. 80 al. 1 let. c et 48 al. 2 LPJA). Il n'y a en conséquence pas lieu de s'arrêter sur cette problématique, sauf à observer que le recourant avait expressément admis ce nombre de 50 nuitées devant le Conseil d'Etat (cf. p. 2 de son recours administratif).

1.4 Sous ces différentes réserves, le recours, interprété et compris comme visant implicitement à l'annulation et à la réforme de la décision du Conseil d'Etat, est recevable (art. 46 al. 2 et 3 de la loi du 9 février 1996 sur le tourisme [LTour ; RS/VS 935.1] ; art. 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48, art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

2.1 Dans une première critique d'ordre formel, le recourant reproche au Conseil d'Etat de n'avoir aucunement répondu à l'argument selon lequel « il est physiquement impossible de loger 2 personnes sur une surface de 6 m² ».

2.2 Le droit à obtenir une décision motivée est une composante de celui du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 [Cst. ; RS 101] ; art. 60 al. 3 et 29 al. 3 LPJA). Pour satisfaire aux exigences de motivation, il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé son prononcé. Elle peut ainsi se limiter aux points essentiels pour la décision à rendre, sans avoir à exposer et à discuter tous les arguments invoqués par les parties. Ce qui importe, en définitive, c'est que l'intéressé soit en mesure d'apprécier la portée de la décision et de la déférer à une instance supérieure en pleine connaissance de cause (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1).

2.3 En l'espèce, il y a lieu d'admettre que les différents éléments avancés par le Conseil d'Etat et résumés sous lettre D de l'arrêt permettaient au recourant de comprendre pourquoi, du point de vue de l'autorité précédente, la taxe de séjour calculée sur la base d'un logement de quatre pièces (facteur 4) pouvait être confirmée. La motivation avancée par le Conseil d'Etat a mis le recourant en position de contester utilement la décision sur recours administratif, ce qui est décisif sous l'angle des exigences de motivation. Le point de savoir si les arguments avancés par le Conseil d'Etat sont pertinents relèvent d'une question matérielle, distincte de celle relative au respect du droit à obtenir une décision motivée (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_447/2008 du 19 février 2009 consid. 2.1). Il en sera question ci-après en précisant que le Tribunal applique d'office le droit et qu'il n'est pas lié par les motifs des autorités précédentes, notamment celle dont il revoit la décision (RVJ 2020 p. 57 consid. 2).

3.1 Sur le fond et en substance, X _____ réclame que la taxe de séjour 2019 soit calculée sur la base de trois pièces, et non de quatre. Il persiste à prétendre que ses deux chambres d'un peu plus de 6 m² devraient compter pour une seule pièce et non pour deux. Sur ce point, il excipe, comme précédemment mentionné, de l'impossibilité matérielle de loger deux personnes sur une telle surface. A l'appui d'un plan établi par ses soins (dossier du TC, p. 5), il affirme qu'il n'est pas envisageable de placer deux lits

standards et qu'en raison du plafond mansardé, il ne serait pas non plus possible d'installer des lits superposés. Le recourant se réfère ensuite aux différents règlements et modes de calculs invoqués en instance précédente. Sur cet arrière-plan, il estime que le forfait qu'on lui avait facturé en comptabilisant chacune de ses deux petites pièces était insoutenable, même en tenant compte de l'autonomie communale ou du schématisme inhérent à une perception forfaitaire de la taxe. Selon lui, il conviendrait de fixer à 8 m² au moins la surface nécessaire pour définir une pièce.

3.2 L'article 17 alinéa 2 LTour habilite les communes valaisannes à prélever, sur la base d'un règlement devant être approuvé par le législatif communal et homologué par le Conseil d'Etat, une taxe de séjour. Le règlement communal peut prévoir une perception forfaitaire de la taxe, auquel cas le forfait doit être calculé sur la base de critères objectifs en fonction du taux local moyen d'occupation de la catégorie d'hébergement, y compris la location occasionnelle (art. 21 al. 3^{bis} LTour). La mise en œuvre effective du forfait est pour le reste laissée ouverte par le droit cantonal, de sorte qu'il appartient aux communes d'en définir les contours (arrêt du Tribunal fédéral 2C_947/2019 du 13 février 2020 consid. 4.4).

3.3 La commune de A _____ a introduit dans son règlement une perception forfaitaire de la taxe de séjour couvrant toutes les nuitées y compris les locations occasionnelles (art. 4 du règlement). Le forfait des logements de vacances non loués ou loués occasionnellement est arrêté par l'article 6 du règlement, dont la teneur est la suivante :

« Art. 6 Forfait annuel pour tous les logements de vacances non-loués ou loués occasionnellement

¹ Tous les logements de vacances sont soumis à une taxe forfaitaire de séjour qui remplace la taxe de séjour journalière et la taxe forfaitaire ancienne.

² Le forfait annuel est fixé par objet et en fonction de sa grandeur. Celle-ci est définie dans une directive établie par le Conseil municipal.

³ Il est fixé sur la base du montant de la taxe de séjour conformément à l'art. 5 et du taux d'occupation moyen de 50 nuitées. Il est dû pour chaque objet, à savoir

- Logement de 1 à 2 pièces (facteur 2)	Fr.	400
- Logement de 3 pièces (facteur 3)	Fr.	600
- Logement de 4 pièces (facteur 4)	Fr.	800
-Logement de 5 pièces (facteur 5)	Fr.	1000
-Logement de 6 pièces et plus (facteur 6)	Fr.	1200 »

3.4 Il résulte de cette réglementation que la taxe de séjour forfaitaire procède d'une combinaison de trois facteurs : le montant de la taxe de séjour (de 4 fr. par nuitée conformément à l'article 5 du règlement), le taux d'occupation moyen (de 50 nuitées) et la grandeur du logement, paramètre servant à déterminer, dans une approche schématique admise par la jurisprudence (arrêt 2C_947/2019 précité consid. 4.3.1), le nombre de lits ou la possibilité d'occupation dudit logement. Le recours au nombre de pièces comme critère de fixation de la taxe forfaitaire de séjour est admissible. Il se retrouve par exemple dans le règlement de la commune de Naters ou celui de Bürchen récemment contestés auprès du Tribunal fédéral, sans succès (cf. let. B de l'arrêt 2C_947/2019 précité et let. C de l'arrêt 2C_272/2019 du 9 décembre 2019).

3.5 La question est en l'espèce de savoir si la commune de A _____, respectivement le Conseil d'Etat en confirmant la décision communale, ont violé le droit en facturant à X _____ un forfait de 800 fr. correspondant à 4 pièces synonyme d'un facteur d'occupation 4. Tel n'est pas le cas au vu des caractéristiques du logement du recourant. La configuration de cette résidence secondaire, telle que décrite sous lettre A de l'arrêt, n'est pas litigieuse. Cette habitation comporte un salon/séjour/cuisine, avec WC/douche et, au niveau des combles, deux chambres (6.39 m² et 6.35 m²) ainsi qu'une mezzanine de 18.4 m², ouverte sur le séjour. Les photographies agrémentant le rapport de visite démontrent que ce logement, au vu des différentes pièces qui le composent, est susceptible de comporter (au moins) 4 couchages : la grande mezzanine comporte deux lits alors que des lits ou canapés lits sont visibles dans chacune des deux plus petites pièces qui, malgré leurs dimensions réduites, sont aussi des pièces à vivre. L'on relèvera que, d'un côté au moins, elles présentent une hauteur suffisante à cet égard (2 m 41). Dans ces circonstances, la facturation d'une taxe de séjour sur la base d'un « logement de 4 pièces (facteur 4) » ne constitue pas, de la part de la commune de A _____, un excès de son pouvoir d'appréciation et procède d'une mise en œuvre non critiquable du règlement. Ce constat rend inopérante l'argumentation du recourant selon laquelle il serait prétendument physiquement impossible de placer deux lits dans les deux pièces du logement faisant un peu plus de 6 m².

3.6 La discussion sur la limite de 6 m² fixée dans la directive et ses modalités de calcul (art. 4 al. 6, art. 5 et 7) devient sans objet. Sur ce point, le recourant avance, certes, une série d'exemples censés démontrer que cette limite de 6 m² serait trop basse ou que d'autres manières de calculer sont envisageables. Cependant, il n'établit aucunement que, dans le cadre de la perception de la taxe de séjour forfaitaire telle que prévue par le règlement en question, la commune de A _____ serait juridiquement tenue

d'appliquer telles méthodes de calcul ou telles normes professionnelles plutôt que celles de ses directives. Il reconnaît d'ailleurs que les communes disposent d'autonomie en la matière. Selon la jurisprudence, cette autonomie s'inscrit dans le cadre tracé par les lois de rang supérieur (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_423/2011 du 2 avril 2012 consid. 3.1). Or, en l'occurrence, on a vu que la mise en œuvre effective du forfait était, sous réserve des réquisits concernant le taux local moyen d'occupation, laissée ouverte par la LTour, partant attribuée aux communes. Sur cet arrière-plan, la pratique, à l'instauration de laquelle concourt la directive de la commune de A _____, consistant à considérer une pièce de plus de 6 m² (selon les modalités de calcul de la directive) comme étant une pièce dans le calcul de la taxe de séjour, n'est pas à censurer. Cette approche ne peut être qualifiée d'insoutenable ni n'apparaît dépourvue de motifs factuels sérieux ou de sens, comme le prétend le recourant. Ainsi que l'a relevé à juste titre le Conseil d'Etat, l'expérience montre, en effet, que les propriétaires de logements de vacances se satisfont plus facilement de chambres de dimensions modestes. Le même raisonnement vaut s'agissant des possibilités de couchage, qui peuvent se retrouver sous la forme de canapés lits ou consister en des lits en-dessous des dimensions qualifiées de « standard » par le recourant (à savoir un lit double totalisant 180 cm de largeur). Par ailleurs, l'autorité précédente a également souligné, sans être contredite par X _____, que, s'agissant du type de pièces comptabilisées ou non, la directive (art. 4 al. 5) correspondait sur le fond au catalogue du Registre fédéral des bâtiments et des logements. En tout état de cause, l'application d'un forfait fondé sur 4 pièces, soit un facteur de 4, ne prête pas le flanc à la critique dans le cas particulier. Ce constat suffit à exclure une annulation de la taxe litigieuse, respectivement de la décision du Conseil d'Etat l'ayant confirmée.

4. Le recourant soutient encore que, « poussée aussi loin », l'autonomie qu'a la commune de A _____ dans l'élaboration et l'application de son règlement sur la taxe de séjour (art. 2 de la loi sur les communes du 5 février 2004 [LCo ; RS/VS 175.1]) « permet[trait] une part trop grande de partialité de la commune et une part trop grande d'iniquité entre les communes ». L'argument tombe à faux, car le principe de l'égalité dans la loi trouve une limite institutionnelle, tenant à la structure fédéraliste de la Suisse et, notamment, à la possibilité qu'ont les collectivités locales d'établir des actes normatifs, de les interpréter et les appliquer (cf. Andreas Auer/Giorgio Malinverni/ Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 3^{ème} éd. 2013, n° 1062 p. 480).

5. Enfin, le moyen tiré de l'absence d'homologation de la directive (p. 2 4^e point du mémoire) ne peut pas être retenu. En effet, au vu de sa nature, l'ordonnance administrative n'a pas besoin d'une base légale : aucune délégation n'est nécessaire, même s'il en existe parfois une (Pierre Moor/Alexandre Flückiger/Vincent Martenet, *op. cit.*, p. 486). Partant, il ne s'agit pas d'un acte sujet à approbation cantonale (cf. art. 146 al. 1 let. a LCo).

6.1 Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

6.2 X _____, qui succombe, supportera un émolument de justice fixé, notamment au vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr. (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 sur le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives – LTar ; RS/VS 173.8). Il n'est pas alloué de dépens à la commune de A _____, qui n'a pas invoqué de circonstances particulières justifiant de déroger à la règle refusant les dépens aux autorités et organismes chargés de tâches de droit public qui obtiennent gain de cause (art. 91 al. 3 LPJA ; RVJ 1992 p. 75).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de X _____.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à X _____, à Maître M _____, pour la commune de A _____, et au Conseil d'Etat.

Sion, le 26 octobre 2020