

Emoluments et taxes Abgaben und Gebühren

ATC (Cour de droit public) du 11 août 2017 – A1 16 257

Contribution de remplacement et taxe de raccordement

- Nature et justification de la contribution de remplacement pour places de stationnement manquantes (art. 13 LcAT, art. 215 al. 1 et 221^{bis} al. 1 LR, art. 26 LC ; consid. 3.2 à 3.4).
- Règles d'interprétation d'une norme (consid. 3.5).
- Il revient au maître de l'ouvrage de s'acquitter de la contribution de remplacement perçue sur la base de l'autorisation de construire qui lui a été délivrée (art. 215 al. 1 et 221^{bis} al. 1 LR ; art. 26 al. 2 LC ; consid. 3.6).
- Nature et titularité de la taxe de raccordement ; détermination du droit applicable, lorsque celui-ci a changé en cours de procédure (art. 60a al. 1 LEaux ; consid. 6.1 à 6.4).

Ersatzabgabe für Abstellplätze und Abwasserabgabe

- Wesensart und Grundlage der Ersatzabgabe für fehlende Abstellplätze (Art. 13 kRPG, Art. 215 Abs. 1 und 221^{bis} Abs. 1 StrG, Art. 26 BauG; E. 3.2 bis 3.4).
- Regeln für die Auslegung einer Bestimmung (E. 3.5).
- Die in der Baubewilligung vorgesehene Ersatzabgabe ist vom Bauherrn zu bezahlen (Art. 215 Abs. 1 und 221^{bis} Abs. 1 StrG, Art. 26 Abs. 2 BauG; E. 3.6).
- Wesensart und Grundlage der Abwasserabgabe; Bestimmung des anwendbaren Rechts bei dessen Änderung während des Verfahrens (Art. 60a Abs. 1 GSchG; E. 6.1 bis 6.4).

Faits (résumé)

Les 20 décembre 2006 et 29 janvier 2007, le Conseil communal de A. a délivré à la société simple Z., composée de X. et de Y., les autorisations que dite société avait sollicitées pour la construction de plusieurs chalets mitoyens.

Le 20 août 2010, alors que les travaux étaient achevés, le Conseil communal a adressé à X., propriétaire originel des parcelles construites, deux factures : l'une en lien avec une taxe unique de raccordement de ces chalets au réseau d'eau potable, aux égouts et à la Step (env. 87 000 fr.) et l'autre en lien avec une taxe unique de remplacement pour six places de parc manquantes (21 600 fr.).

X. a derechef indiqué à l'autorité communale qu'il s'opposait à ces factures, car il n'était plus propriétaire de ces parcelles. Il a suggéré de les adresser au bureau d'architecture B.

Dix jours plus tard, le Conseil communal de A. a envoyé les mêmes factures au bureau d'architecture B., lequel les a retournées à leur expéditeur en mentionnant n'être que l'auteur des plans du projet et en aucun cas le promoteur.

Le même jour, X. a déposé une réclamation à l'encontre des deux décisions concrétisées dans ces factures, réclamation que le Conseil communal de A. a rejetée, le 2 septembre 2010.

Après avoir vainement contesté cette décision devant le Conseil d'Etat, X. a recouru céans.

Le Tribunal a rejeté le recours.

Considérants (extraits)

(...)

3.2 A teneur de l'article 13 alinéa 2 de la loi d'application du 23 janvier 1987 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcAT ; RS/VS 701.1), les communes définissent les possibilités d'utilisation des différentes zones d'affectation dans un règlement des zones et des constructions (art. 13 al. 1 LcAT), lequel définit notamment les contributions de remplacement (let. g) et les taxes (let. h).

Ces contributions présupposent l'existence d'une obligation primaire, soit d'une obligation de faire qui, à certaines conditions, puisse être remplacée par une prestation pécuniaire (ATF 97 I 792 consid. 6c). Elles doivent compenser l'avantage que représente pour l'assujetti la dispense de l'obligation primaire et appartiennent par conséquent aux contributions causales. S'agissant des contributions compensatoires pour places de stationnement manquantes, cet avantage équivaut aux coûts de construction économisés, moins la diminution de valeur résultant de la perte de l'avantage de disposer de ses propres places de stationnement (arrêt du Tribunal fédéral du 16 novembre 2006 2P.338/2005 cité *in* : RDAF 2007 I p. 201/206).

L'obligation d'établir des places de stationnement incombe en premier lieu au maître de l'œuvre. Elle est actualisée par la présentation d'un projet de construction d'un bâtiment auquel est liée l'exigence d'une autorisation de construire. Le maître de l'ouvrage est obligé d'établir des places de stationnement au moment où il requiert un permis de construire, considéré comme une autorisation de police (Roland Walter, Places de parc sur terrain privé et solutions de remplacements, Association suisse pour le plan d'aménagement national [ASPAN], mémoire n° 28a, Berne 1982, p. 11).

3.3 L'article 20 du règlement communal des constructions et des zones (ci-après : RCCZ) prévoit notamment que, pour chaque nouvelle construction, de même que pour chaque transformation importante ou changement d'affectation important, il faut prévoir un nombre de places de parc, couvertes ou non, sur le domaine privé. Elles doivent assurer le parage des véhicules du propriétaire et de ses clients ou visiteurs (let. a). Il sera notamment exigé pour les habitations une place par logement de moins de 120 m², de 120 m² à 170 m², une place supplémentaire est exigée, de 170 m² à 220 m², *idem* et ainsi de suite (let. b).

Selon l'article 20 lettre f RCCZ, si en raison de circonstances locales ou de coût disproportionné, l'établissement des places de parc n'est pas concevable, il existe une possibilité de contribution de remplacement. Ainsi, une taxe de remplacement unique de 3600 francs est perçue par le Conseil communal lorsque le propriétaire ne satisfait pas à l'exigence de fournir des places de parc nécessaires (art. 12 du règlement communal sur le parage des véhicules à moteur – ci-après : RPVM).

Le RPVM pose le principe que tout propriétaire d'un logement doit disposer au moins d'une place de parc suffisante sur sa propriété ou à proximité de celle-ci, conformément au RCCZ (art. 3 al. 1 RPVM). Il incombe au propriétaire du logement de démontrer qu'il remplit cette obligation (art. 3 al. 2 RPVM). Les places et accès aménagés en fonction de ces exigences sur du terrain privé doivent demeurer affectés à cet usage aussi longtemps qu'ils répondent à un besoin. Afin de garantir le maintien de ces emplacements et à la demande du Conseil communal, une servitude à charge des parcelles concernées devra être inscrite au registre foncier en faveur de la Commune (art. 3 al. 3 RPVM).

Dans le cadre de nouvelles constructions, d'agrandissement ou de changement d'affectation de tout ou partie d'un immeuble ou d'une installation, le propriétaire doit remplir les obligations spécifiques de mise à disposition de places de parc prévues par le RPVM, ainsi que les dispositions cantonales et communales en la matière (art. 17 RPVM). Dans le cadre de la copropriété ou de la propriété commune, l'obligation appartient à chaque copropriétaire, de manière solidaire (art. 18 RPVM).

3.4 Les dispositions précitées doivent être interprétées en relation avec celles de la loi du 3 septembre 1965 sur les routes (LR ; RS/VS 725.1) ; son l'article 215 alinéa 1 prévoit que, lors de la construction, de l'agrandissement ou du changement d'affectation d'un immeuble ou d'une installation dont l'utilisation entraînera un trafic important de véhicules à moteur, le maître de l'ouvrage devra, dans la mesure commandée par les circonstances, aménager sur terrain privé, au besoin en dehors de la zone d'interdiction de bâtir, les places de stationnement et les voies de circulation nécessaires aux visiteurs et aux usagers. Les communes peuvent, par voie de règlement, percevoir auprès du maître d'ouvrage n'ayant pas la possibilité d'aménager des places de stationnement en nombre suffisant, une taxe de remplacement appropriée dont le produit est affecté à la création de places de stationnement (art. 221^{bis} al. 1 LR).

La loi du 8 février 1996 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1) traite également de la problématique des places de stationnement. Son article 26 prévoit que, lors de la réalisation des constructions et installations ainsi que lors du changement d'affectation des constructions et installations existantes, le maître de l'ouvrage doit garantir sur la parcelle à bâtir ou à proximité un nombre suffisant de places de stationnement pour véhicules correspondant aux besoins. Pour ce faire et dans le but d'une utilisation mesurée du sol et d'une bonne gestion de la circulation et du territoire, les autorités compétentes favorisent la création de parkings collectifs sur fonds privés ou publics (al. 1). Les communes sont habilitées à prévoir dans leurs règlements de constructions qu'une contribution de remplacement équitable soit perçue auprès du maître de l'ouvrage en cas d'impossibilité d'aménager le nombre de places de parc nécessaires sur fonds privé ou d'inopportunité de participer à une installation publique de stationnement. Le montant de la contribution de remplacement doit être affecté au finan-

cement des parkings collectifs (art. 26 al. 2 LC ; ACDP A1 09 171 du 8 janvier 2010 consid. 5).

3.5 L'interprétation d'une règle de droit consiste à en déterminer le sens. Si la lecture de cette règle conduit à un résultat univoque, c'est-à-dire s'il n'y a aucune ambiguïté dans les termes utilisés et que le sens de la norme est clair, on ne peut s'en écarter, sous peine de tomber dans l'arbitraire. Il ne peut en aller différemment que lorsque ce sens littéral ne peut être raisonnablement celui qui a été voulu par le législateur, dont l'intention réelle se révèle alors par l'emploi d'autres méthodes (ATF 141 V 197 consid. 5.2, 140 III 501 consid. 4 et 137 V 13 consid. 5.1 ; Pierre Moor *et al.*, Droit administratif, vol. I, 3^e éd. 2012, p. 127 ss ; André Grisel, Traité de droit administratif, Tome I, Neuchâtel 1984, p. 124). En d'autres termes, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique ; ATF 142 II 388 consid. 9.6.1 ; v. aussi Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, Genève/Zurich/Bâle 2011, n° 429, p. 139).

3.6 En l'espèce, le principe lié à la perception d'une taxe de remplacement par le Conseil communal, non remis en cause céans, est indiscutable. Seules les questions liées à la titularité de cette obligation (...) restent à trancher.

Le droit communal rattache la taxe de remplacement au « propriétaire » (cf. art. 20 let. f RCCZ et 12 RPVM), voire au « propriétaire de logement » (art. 3 RCCZ), alors que le droit cantonal prévoit que le « maître d'ouvrage » supporte celle-ci (art. 215 al. 1 et 221^{bis} al. 1 LR ; art. 26 al. 2 LC). En tant qu'il s'applique au cas précis des taxes perçues en relation avec l'octroi du permis de bâtir et sur l'utilisation par son titulaire initial, le droit communal sort par conséquent du cadre de la LR de droit supérieur et contrevient par là à la hiérarchie des normes (Pierre Moor *et al.*, *op. cit.*, p. 348 ss ; André Grisel, *op. cit.*, p. 135). Dès lors, c'est bien le maître d'ouvrage et non pas le propriétaire qui supporte une éventuelle taxe de remplacement vu que l'on

ne saurait s'écarter du sens clair de la norme cantonale. Cela est d'autant plus vrai que les places de stationnement dont il s'agit ici sont indissociables d'un projet de construction. Le Conseil communal a d'ailleurs conditionné les autorisations de construire, délivrées les 20 décembre 2006 et 29 janvier 2007 à la société Z., composée de X. et de Y., au respect de l'article 20 RCCZ (autorisations de construire, ch. 3d).

Les deux intéressés ont ainsi dûment été informés des conditions dont étaient assortis les permis de construire au moment où ceux-ci ont été délivrés (art. 44 al. 2 de l'ordonnance du 2 octobre 1996 sur les constructions – OC ; RS/VS 705.100). A ce propos, s'il est vrai que la décision d'octroi du permis de construire ne fixe pas de manière définitive le montant de la contribution compensatoire, puisqu'elle fait dépendre son calcul exact de la superficie habitable effective des logements, laquelle détermine le nombre de places de stationnement qui devraient être normalement réalisées, il n'en demeure pas moins qu'elle arrête le principe de la perception de la contribution (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_44/2016 du 29 août 2016 consid. 4.2). Le recourant n'a pas contesté les décisions d'octroi des permis de construire sur ce point, il doit ainsi se laisser opposer que la perception de la contribution en question était entrée en force dans son principe. A cela s'ajoute que la distinction entre « maître de l'ouvrage » et « propriétaire » n'a guère d'incidence pratique vu que tant X. que Y. disposaient de ces qualités au moment de la délivrance de l'autorisation de construire du 20 décembre 2006 (arrêt 2C_44/2016 précité consid. 5.2). Dans la mesure où la validité personnelle d'une autorisation de construire se limite au requérant et au propriétaire du fonds (art. 52 al. 2 OC), l'on ne saurait non plus suivre le recourant lorsqu'il estime que les obligations découlant de l'autorisation de construire ont été répercutées *de facto* aux nouveaux acquéreurs. X. et Y., seuls titulaires des autorisations de construire, dont ils ont fait usage, doivent supporter les exigences qui y sont liées. Par ailleurs, les sommes à payer pouvaient être réclamées au plus tôt au moment de l'octroi du permis de construire, mais rien n'empêchait le Conseil communal de les facturer une fois la construction achevée dans la mesure où les conditions qui y étaient liées avaient été portées à la connaissance des intéressés.

Enfin, le Conseil d'Etat s'est basé à bon droit sur les articles 18 RPMV et 544 alinéa 3 du Code des obligations du 20 mars 1911 (CO ;

RS 220), aux termes duquel les associés, à défaut de convention contraire, sont solidairement responsables des engagements qu'ils ont assumés envers les tiers, en agissant conjointement ou par l'entremise d'un représentant, pour justifier que tant X. que Y. pouvaient être recherchés pour le versement de la totalité du montant dû (...). Partant, le grief doit être rejeté.

(...)

6. Le bien-fondé de la taxe de raccordement de 87 467 fr. 90 n'étant pas contesté céans, il n'y a pas lieu de revenir sur ce point. Seul reste à savoir si la facture litigieuse pouvait être adressée au recourant, ce que l'intéressé conteste. (...)

6.1 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 ; ainsi, en cas de changement de règles de droit, la législation applicable reste en principe celle qui était en vigueur lors de la réalisation de l'état de fait qui doit être apprécié juridiquement ou qui a des conséquences juridiques (ATF 138 V 176 consid. 7.1 et 137 V 105 consid. 5.3.1 ; Thierry Tanquerel, *op. cit.*, n° 408 et les références).

La contribution de raccordement est une taxe unique dont le propriétaire foncier doit s'acquitter pour pouvoir se raccorder aux installations d'équipement. Elle est due dès que le raccordement à la canalisation a lieu et que l'utilisation en est possible. La preuve d'une utilisation effective par le propriétaire n'est pas nécessaire, puisque ce dernier paie la simple possibilité d'utiliser le raccordement. L'exemple typique est celui du paiement de la taxe unique de raccordement au réseau public d'égouts et d'approvisionnement en eau (ATF 106 la 242 consid. 3b et 92 I 450 consid. aa ; BR/DC 1/97 p. 37). L'obligation de verser une taxe de raccordement aux canalisations incombe en principe au propriétaire de l'immeuble au moment du raccordement (ATF 103 la 26 consid. 2 et la réf. citée ; Aldo Zaugg, *Steuer, Gebühr und Vorzugslast in* : ZBI 74/1973 p. 220 ; cf. aussi André Grisel, *Traité de droit administratif*, Tome II, Neuchâtel 1984, p. 609), tant il est vrai qu'il est le principal bénéficiaire de cette mesure vu qu'elle confère une plus-value à son terrain. En principe, en cas de vente du terrain et en l'absence de règle contraire, la débitrice de la taxe reste la personne qui était propriétaire du terrain au moment où la taxe est

devenue exigible (Eloi Jeannerat *in* : Heinz Aemisegger *et al.* [édit.], Praxiskommentar RPG : Nutzungsplanung, Zurich/Bâle/Genève 2016, n° 68 ad art. 19 al. 2 LAT et les réf. citées, p. 585 s.).

6.2 En l'espèce, l'état de fait dont découle l'obligation de payer une taxe de raccordement pour l'eau, les égouts et la Step est le moment de l'installation de ce raccordement, lequel est intervenu en novembre 2007 pour la parcelle n° xxx1. Il y a donc lieu d'admettre que c'est sur la base de l'ancien règlement relatif à l'évacuation des eaux usées (REU), ainsi que de celui concernant la fourniture de l'eau potable (REP), approuvés par l'assemblée primaire le 26 février 1993 et homologués par le Conseil d'Etat le 5 mai 1993, que l'affaire doit être tranchée, car les nouveaux règlements dont se prévaut le recourant ne sont entrés en vigueur que postérieurement à cette date (...).

6.3 En vertu de l'article 60a alinéa 1 de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux ; RS 814.20), laquelle a abrogé, lors de son entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1992, la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (art. 74 LEaux), les cantons veillent à ce que les coûts de construction, d'exploitation, d'entretien, d'assainissement et de remplacement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux concourant à l'exécution de tâches publiques soient mis, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes, à la charge de ceux qui sont à l'origine de la production d'eaux usées. Le montant des taxes est fixé en particulier en fonction du type et de la quantité d'eaux usées produites (let. a), des amortissements nécessaires pour maintenir la valeur du capital de ces installations (let. b), des intérêts (let. c) et des investissements planifiés pour l'entretien, l'assainissement et le remplacement de ces installations, pour leur adaptation à des exigences légales ou pour des améliorations relatives à leur exploitation (let. d).

Selon l'article 14 de la loi d'application du 16 novembre 1978 de la loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution (aLAPEP ; RO/VS 1979, p. 1ss), applicable à l'époque des faits (cf. consid. [...] 6.1), la commune peut prélever des contributions et des taxes pour assurer le financement de la construction et de l'exploitation des réseaux d'égouts et des stations d'épuration d'eaux usées. A cet effet, la commune peut notamment percevoir une taxe unique de raccordement exigible au moment de l'établissement du raccordement de l'égout privé au réseau public (art. 15 let. b aLAPEP). Conformément

à l'article 17 RCCZ, le Conseil municipal réglemente l'établissement des réseaux d'infrastructure. Il fixe les modalités techniques, les taxes de raccordement et d'abonnement selon les règlements communaux en la matière.

D'après l'article 25 REP, pour assurer la couverture des frais de construction, d'exploitation et d'entretien des installations servant à l'approvisionnement en eau potable, le Conseil communal prélève notamment une taxe de raccordement exigible au moment du raccordement de la part des requérants. La teneur de l'article 24 REU, très similaire à celle de l'article 25 REP, dispose que, pour assurer la couverture les frais de construction, d'exploitation et d'entretien des installations servant à la collecte et à l'épuration des eaux usées, le Conseil communal prélève, outre un éventuel appel en plus-value, une taxe de raccordement pour la collecte exigible au moment du raccordement de la part des requérants (...) et une taxe de raccordement pour l'assainissement exigible au moment du raccordement à la station d'épuration de la part des requérants (...). En outre, dans les zones équipées d'égouts publics, les propriétaires ont l'obligation de conduire aux collecteurs communaux les eaux usées ou pluviales en provenance de leurs immeubles, ceci à leur frais. Les eaux usées et les eaux pluviales doivent être collectées séparément et raccordées aux collecteurs communaux respectifs (art. 6 REU).

6.4 En l'occurrence, il n'est pas contesté que les chalets mitoyens (...) ont été raccordés à l'eau potable et aux eaux usées en novembre 2007. Il s'ensuit que les taxes étaient exigibles à cette date au plus tôt dans la mesure où la commune de A. connaît le système de la contribution unique, dite de raccordement, au réseau d'eau et aux canalisations d'égouts, exigible au moment du raccordement. Il reste à déterminer qui est le débiteur de ces taxes.

Les articles 24 REU et 25 REP dérogent au principe voulant que la taxe unique de raccordement doit être supportée par le propriétaire au moment dudit raccordement puisqu'ils prévoient que le débiteur de cette taxe est le requérant. Or, la société simple Z., composée de X. et de Y., a requis, le 11 mai 2006, au sens des articles 9 REP et 21 REU, l'autorisation pour la démolition d'une menuiserie, d'un chalet et d'une annexe et la construction, en lieu et place, de sept chalets mitoyens (...). A l'appui de cette requête, les plans utiles sur lesquels figurait le raccordement aux égouts à créer ont été joints. Le

16 janvier 2007, le Conseil communal a ainsi délivré l'autorisation demandée, laquelle n'a fait l'objet d'aucun recours si bien qu'elle est entrée en force. Le Conseil d'Etat n'a ainsi pas versé dans l'illégalité en retenant que, dans la mesure où les règlements communaux, auxquels la décision entrée en force fait référence, dissocient la personne du débiteur, soit le requérant de l'autorisation de construire, et la date de perception, soit celle où le raccordement est effectué, le requérant de l'autorisation de construire reste redevable de la taxe y relative même lorsque celle-ci est facturée après qu'il ait vendu sa propriété entre le jour où il a déposé son dossier de construction et celui où le raccordement a été effectué.

Saisi d'un recours contre cet arrêt, le Tribunal fédéral l'a rejeté le 23 janvier 2018 (2C_805/2017).