

A1 21 60

ARRÊT DU 22 OCTOBRE 2021

Tribunal cantonal du Valais

Cour de droit public

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

en la cause

X _____, 1950 Sion, recourant, représenté par Maître Isabelle Seidler, avocate, 1211 Genève 3,

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, 1950 Sion, autorité attaquée

(frais facturés par le SCN pour retard dans le paiement de l'impôt véhicule)

recours de droit administratif contre la décision du 17 mars 2021

Faits

A. X _____ est propriétaire du motorcycle enregistré auprès du Service de la circulation routière et de la navigation (SCN) sous la référence : « VS 57301 – matricule n° 661801244 - Kawasaki Ninja ZX-10R noire ».

B. Le SCN a expédié à X _____, le 8 décembre 2018, sous pli simple, à l'adresse « Rue de l'Avenir 21, 1950 Sion », la facture n° 1800866449 portant le libellé « Impôt 2019 : KAWASAKI Ninja ZX-10R, n° matricule 661.801.244, période 01.01.19 -31.12.19 » portant sur un montant de 75 francs. L'enveloppe contenant cette facture a été retournée par l'office postal au SCN avec la mention « DEST. INTROUVABLE, RETOUR A L'EXPEDITEUR ».

Le 15 février 2019, le SCN a expédié à X _____, à la même adresse, sous pli simple, un premier rappel. L'enveloppe contenant ce rappel a également été retournée par l'office postal au SCN avec la mention « DEST. INTROUVABLE, RETOUR A L'EXPEDITEUR ».

Le 16 mars 2019, le SCN a expédié à X _____, à la même adresse, sous pli simple, un second rappel. Ce rappel indiquait notamment ceci : « Nous avons constaté que notre facture relative au véhicule susmentionné n'avait pas été acquittée dans le délai prescrit par la loi. Nous pensons qu'il s'agit d'un oubli de votre part, aussi nous vous accordons un dernier délai échéant au 15.04.2019 pour vous acquitter de la facture annexée ou pour faire valoir vos observations éventuelles à ce sujet (cf. art. 108 OAC). Si vous ne pouvez régulariser votre situation dans ce délai, il vous incombe de déposer temporairement les plaques concernées auprès de l'office postal du lieu de stationnement du véhicule ou de les annuler définitivement auprès de notre service. A défaut de paiement ou de plaques dans le délai imparti, nous nous verrons contraints de vous notifier une décision de retrait du permis de circulation et des plaques de contrôle avec suite de frais (Fr. 108.00), conformément à l'article 16 al. 4 de la loi fédérale sur la circulation routière ». L'enveloppe contenant ce rappel a été, une fois de plus, retournée par l'office postal au SCN avec la mention « DEST. INTROUVABLE, RETOUR A L'EXPEDITEUR ».

C. Par décision du 4 mai 2019, expédiée sous pli recommandé à X _____, à l'adresse « Rue de l'Avenir 21, 1950 Sion », retirée par l'intéressé, le SCN a d'abord, en se fondant sur les articles 16 al. 4 de la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (LCR; RS 741.01), 106 al. 2 let. c et al. 3, 107 et 108 de l'ordonnance réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière du 27 octobre 1976 (OAC ; RS 741.51) et 12 de la loi sur l'imposition des véhicules du 16 septembre 2004 (RS/VS 641.5), ordonné le retrait du permis de circulation pour la Kawasaki Ninja ZX-10R. Il a ensuite fixé à son détenteur un délai au 3 juin 2019 pour interrompre la procédure en s'acquittant de la facture pour l'impôt ou en déposant les plaques à l'office postal ou encore en les faisant annuler définitivement. Il a enfin mis les frais de décision, par 108 fr., à la charge d'X _____.

D. Le 14 mai 2019, X _____ a déposé un recours administratif auprès du Conseil d'Etat. Dans cette écriture, rédigée sans l'aide d'un avocat, il a soutenu ne jamais avoir reçu la première facture ainsi que les rappels y relatifs, de sorte qu'il s'était trouvé dans l'impossibilité de régler le montant de l'impôt. Il avait par contre accusé réception de la décision du 4 mai 2019. Il trouvait d'ailleurs déconcertant que la Poste n'ait pas trouvé le destinataire lorsque les envois avaient été adressés sous pli simple, mais qu'elle était parvenue à le faire pour un envoi sous pli recommandé. Pour cette raison, X _____ a contesté devoir payer les frais de la décision du 4 mai 2019. Il a ajouté que selon lui « ces frais supplémentaires violent le principe du droit d'être entendu » et qu'il ne comprenait pas pourquoi, comme il avait fourni son numéro de téléphone lors de l'immatriculation du véhicule, le SCN ne l'avait pas contacté par ce moyen pour résoudre le problème. Il a conclu en affirmant qu'il réglerait au plus vite l'impôt 2019 (75 fr.) en « espérant que vous accepterez favorablement ma requête d'annulation des frais liés à la décision de retrait de permis de circulation (CHF 108.-) ».

Le 27 mai 2019, X _____ a payé les 75 fr. dus pour l'impôt pour véhicules 2019.

Dans la détermination adressée le 3 septembre 2019 à l'organe chargé de l'instruction, soit le Service administratif et juridique (SAJ), à l'appui de laquelle il a produit son dossier complet, le SCN a confirmé le paiement de l'impôt 2019, de sorte que la situation de X _____ était régularisée. Quant aux frais litigieux, le SCN a exposé avoir « adressé ses correspondances à l'adresse dont il avait connaissance » et « ne pas savoir expliquer la raison pour laquelle la facture et les différents rappels ont été retournés, apposés de la mention 'destinataire introuvable' ». Il a toutefois reproché à X _____ « de ne s'être guère préoccupé du fait que sa facture d'impôt annuel pour l'année 2019

ne lui a pas été adressée », raison pour laquelle il estime « ne pas avoir eu d'autre choix que de prononcer la décision et le montant de la facture est dû ».

Le 29 septembre 2019, X _____, agissant toujours sans représentant, a répondu qu'il maintenait son recours, rappelant que selon l'article 31 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA; RS/VS 172.6), une notification irrégulière ne devait entraîner aucun préjudice pour une partie. Il a aussi estimé que lui reprocher une inaction était malvenu car «de telles décisions sont adressées aux administrés tout au long de l'année, sans que l'on puisse véritablement s'attendre à une période précise de notification ». Il s'est pour le reste dit convaincu qu'aucune faute ne lui était imputable, raison pour laquelle il refusait de payer les frais réclamés pour un impôt fixé dans une facture dont il n'avait jamais eu connaissance avant la décision du 4 mai 2019.

E. Par décision du 17 mars 2021, expédiée le 22, le Conseil d'Etat a rejeté le recours. Il a d'abord considéré que le droit d'être entendu de X _____ avait été respecté car une fois avisé de la décision du 4 mai 2019, il avait pu faire valoir ses observations dans son recours administratif du 14 mai 2019 ainsi que dans sa réplique du 28 septembre 2019. Il a ensuite conclu que dans les circonstances du cas concret, X _____ n'avait pas été induit en erreur par la notification irrégulière (article 31 LPJA) et n'avait subi aucun préjudice. En effet, il ne pouvait pas ignorer qu'il était sujet à l'impôt sur les véhicules automobiles et il ressortait de l'article 6 de la loi cantonale sur l'imposition des véhicules que l'impôt devait être acquitté au 31 janvier de l'année en cours. Par conséquent, X _____ aurait dû s'inquiéter, une fois cette échéance passée, du fait qu'il devait payer cet impôt et se renseigner sur son existence et son contenu. En tardant à agir, il avait contrevenu aux règles de la bonne foi. De plus, en « ne mettant pas en place un système d'adresse de notification valide », il avait contrevenu à son obligation. S'ajoutait à cela qu'il n'avait pas collaboré avec l'autorité pour permettre « une taxation complète et exacte ». Enfin, comme son adresse n'avait pas changé, on ne pouvait pas imputer au SCN le fait d'avoir envoyé les factures à une mauvaise adresse et il s'ensuivait que l'échec de la notification par voie postale des courriers des 8 décembre 2018, 15 février 2019 et 16 mars 2019 ne pouvait pas être reproché à cette autorité. C'était au contraire X _____ qui devait être tenu pour responsable puisque aucun des trois courriers précités n'était parvenu à cette adresse qu'il avait pourtant donnée au SCN.

F. Le 6 avril 2021, X _____, agissant cette fois sous la plume de M^e Isabelle Seidler, a formé auprès de la Cour de céans un recours contre ce prononcé, formulant ses conclusions de la manière suivante :

« Plaise à la Cour de droit public du Tribunal cantonal :

A la forme :

- Déclarer recevable le présent recours.

Au fond :

- Annuler la décision rendue par le Conseil d'Etat le 17 mars 2021 dans le cadre de la procédure n° SCN CHE 110-19JG ;
- Cela fait, annuler la décision du Service de la circulation routière et la navigation du canton du Valais du 4 mai 2019 en ce qu'elle concerne les frais de décision de CH 108.- ;
- Condamner l'Etat du Valais et/ou tout opposant aux frais et dépens de la présente procédure, lesquels comprendront le défraiement intégral du Conseil soussigné ;
- Débouter l'Etat du Valais et/ou tout opposant de toutes autres, plus amples ou contraires conclusions ».

Dans son recours, à l'appui duquel il a produit cinq titres (parmi lesquels son contrat de bail signé le 20 avril 2018 pour la location d'un appartement de 3 pièces et demie dans l'immeuble « Les Floralties C – Rue de l'Avenir 21 – 1950 Sion »), X _____ a invoqué une constatation incomplète des faits et une violation du droit sous deux angles, soit une violation de l'article 31 LPJA ainsi qu'une violation des principes de la bonne foi et de l'interdiction de l'arbitraire. S'agissant des faits retenus par le Conseil d'Etat, X _____ a reproché à ce dernier de ne pas avoir fait la moindre référence au mode d'acheminement de la correspondance qui lui avait été adressée par le SCN. En droit, X _____ a en premier lieu estimé que les règles applicables en matière de notification n'avaient pas été respectées car la facture et les deux rappels n'étaient jamais parvenus dans sa sphère d'influence pour des raisons parfaitement indépendantes de sa volonté. Si tel avait été le cas, il aurait immédiatement payé l'impôt véhicule 2019 avant la décision du 4 mai 2019 et n'aurait pas subi un dommage résultant de frais supplémentaires. X _____ a ensuite affirmé que l'on ne pouvait décemment lui reprocher un manque de collaboration, voire une absence de réaction proactive, puisque le rôle d'un contribuable se limitait à fournir à une autorité une déclaration complète et exacte permettant d'arrêter l'assiette de l'impôt. Il a également relevé avoir réagi en temps utile puisqu'il avait payé l'impôt véhicule 2019 aussitôt pris connaissance de la décision du 4 mai 2019, seul acte de procédure qui lui avait été valablement notifié à l'adresse qu'il avait communiquée en 2018 au SCN. Il a enfin insisté sur le fait qu'il n'avait commis aucune faute et que l'échec de notification des trois premiers envois ne pouvait en aucun cas lui être imputé.

Le 15 avril 2021, le Conseil d'Etat a déposé son dossier complet (comprenant celui du SCN) et a proposé de rejeter le recours sous suite de frais.

Le 11 mai 2021, la Cour de céans a fixé à X _____ un délai pour présenter d'éventuelles observations complémentaires. Il n'a toutefois pas fait usage de cette faculté.

Considérant en droit

1. Le recours du 6 avril 2021, interjeté en temps utile et dans les formes requises par une personne spécialement touchée par une décision du Conseil d'Etat confirmant celle du SCN mettant à sa charge des frais découlant d'un soi-disant arriéré de paiement de l'impôt sur véhicule 2019, est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a et b, 44 al. 1 let. a et 46 LPJA).

2. Dans un premier grief, le recourant se prévaut d'une constatation incomplète des faits par l'autorité attaquée (art. 78 let. a LPJA).

Il est exact que la décision du Conseil d'Etat du Valais omet de préciser que les plis des 8 décembre 2018 (contenant la facture), 15 février 2019 (premier rappel) et 16 mars 2019 (second rappel) ont été adressés sous pli simple alors que la décision du 4 mai 2019 l'a été sous pli recommandé, ce qui a effectivement toute son importance dans l'examen des considérations juridiques qui vont suivre (cf. *infra*, consid. 3.2). Ces faits ressortaient pourtant du dossier du SCN qui contient un duplicata des enveloppes des trois premiers envois qui portent la mention « DEST. INTROUVABLE, RETOUR A L'EXPEDITEUR » (cf. dossier du SCN p. 2, 5 et 8) et une copie de sa décision (avec l'indication, sous l'adressage, « Recommandé » ; cf. dossier du SCN, p. 17), une copie des trois enveloppes précitées ayant été produites par le recourant à l'appui de son écriture de son recours administratif du 14 mai 2019.

Partant, le grief est fondé.

3. Dans un second grief, le recourant invoque une violation de l'article 31 LPJA et des règles générales valant en matière de notification.

3.1.1. L'article 31 LPJA prévoit qu'une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties.

Une décision irrégulièrement notifiée (cf. article 31 LPJA) n'est pas nulle, mais simplement inopposable à ceux qui auraient dû en être les destinataires ; une telle décision ne peut donc pas les lier, mais la protection des parties est suffisamment garantie lorsque la notification irrégulière atteint son but malgré cette irrégularité (ATF 139 II 243 consid. 11.2 ; cf. ég. arrêt du Tribunal fédéral 2C_160/2019 du 5 novembre 2019 consid. 4.1 ; Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2^{ème} éd. 2018, n. 1576 p. 531 ; Jérôme Candrian, introduction à la procédure administrative fédérale, Bâle 2013, n. 32 p. 22). Il y a lieu d'examiner, d'après les circonstances du cas concret, si les parties intéressées ont réellement été induites en erreur par l'irrégularité de la notification et ont, de ce fait, subi un préjudice. Il convient à cet égard de s'en tenir aux règles de la bonne foi qui imposent une limite à l'invocation du vice de forme. Ainsi, l'intéressé doit agir dans un délai raisonnable dès qu'il a connaissance de quelque manière que ce soit de la décision qu'il entend contester (ATF 144 IV 57 consid. 2.3.2). Attendre passivement serait en effet contraire au principe de la bonne foi. La personne concernée est ainsi tenue de se renseigner sur l'existence et le contenu de la décision dès qu'elle peut en soupçonner l'existence, sous peine de se voir opposer l'irrecevabilité d'un éventuel moyen pour cause de tardiveté (ATF 139 IV 228 consid. 1.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_15/2016 du 1^{er} septembre 2016 consid. 2.2 ; ACDP A1 19 164 du 19 mai 2020 consid. 2.2).

3.1.2. Selon la jurisprudence rendue en relation avec la notification d'actes juridiques, l'autorité supporte les conséquences de l'absence de preuve de notification en ce sens que si celle-ci ou sa date sont contestées et qu'il existe effectivement un doute à ce sujet, il y a lieu de se fonder sur les déclarations du destinataire de l'envoi. Elle précise cependant que la preuve de la notification peut résulter d'autres indices ou de l'ensemble des circonstances, par exemple un échange de correspondances ultérieur ou le comportement du destinataire (cf. ATF 145 IV 252 consid. 1.3.2; 144 IV 57 consid. 2.3.2; 142 IV 125 consid. 4.3).

3.2. En l'occurrence, aucune base légale, en particulier la loi sur l'imposition des véhicules du 16 septembre 2004 et la LPJA, n'impose la communication d'une facture ou d'une décision par lettre signature ou par tout autre mode de communication impliquant un accusé de réception. Le SCN était donc libre de choisir la voie du pli simple

pour communiquer au contribuable sa facture n° 1800866449 portant sur l'impôt véhicule 2019. Ce mode de communication est d'ailleurs celui régulièrement utilisé en matière « d'administration de masse », en cas de bordereaux d'impôts par exemple (Donzallaz, la notification en droit interne suisse, Berne 2002, n. 1263 p. 594). Néanmoins, l'expédition effectuée sous pli ordinaire ne vaut pas preuve de notification et, en cas de contestation au sujet de la réception d'une décision, l'autorité n'a pas d'autre choix que de procéder à une nouvelle notification, cette fois sous pli recommandé (Donzallaz, *op. cit.*, n. 1265 p. 594). Or, il est établi au dossier que les envois des 8 décembre 2018, 15 février 2019 et 16 mars 2019 ont été adressés sous pli simple et sont revenus avec la mention « destinataire introuvable » apposée par l'office postal, ce pour une raison inexplicable (cf. détermination du SCN du 3 septembre 2019). Par contre, pour une raison tout aussi inexplicable, la décision du 4 mai 2019, expédiée à la même adresse mais cette fois sous pli recommandé, a valablement été distribuée au recourant qui a ainsi pu la retirer et prendre connaissance de son contenu. Il ressort également du dossier (cf. contrat de bail produit à l'appui du recours de droit administratif) que le recourant habite au domicile auquel tous les envois précités ont été expédiés, soit à la Rue de l'Avenir 21 à Sion, depuis le 1^{er} mai 2018. De plus, le SCN n'a jamais affirmé, et encore moins démontré, que l'intéressé avait changé d'adresse avant le 4 mai 2019.

Dans ces circonstances très particulières, il appartenait au SCN, selon les règles exposées plus haut applicables en cas de doute au sujet de la notification, d'entreprendre des démarches pour vérifier l'adresse en sa possession (par un simple appel téléphonique au contribuable - le recourant avait communiqué son numéro au SCN lors de l'immatriculation de sa moto - ou au contrôle des habitants de la ville de Sion) et, une fois cette confirmation obtenue, de contacter l'office postal de Sion pour que ce dernier vérifie auprès des agents chargés de distribuer le courrier s'ils s'étaient bien rendus à la bonne adresse telle que qu'inscrite sur le premier envoi déjà. En effet, on n'a pas affaire ici à des envois revenus en retour avec la mention « NON RECLAME », lesquels auraient alors été valablement notifiés à l'échéance du délai de garde postal (ATF 134 V 49 consid. 4), mais avec la mention « DEST. INTROUVABLE », ce qui signifie que ces envois ne sont jamais parvenus dans la sphère d'influence du destinataire, et ce sans aucun comportement fautif et abusif de sa part (par exemple, par la suppression de son nom sur sa boîte aux lettres). On voit par ailleurs mal comment on pourrait opposer au recourant une négligence quelconque dans la mesure où, nonobstant ce que pensent le Conseil d'Etat et le SCN, tout contribuable n'ayant pas reçu une facture dans le délai de paiement ressortant d'une loi (ici, la loi cantonale sur l'imposition des véhicules) ne peut pas se voir reprocher un manque d'empressement à

s'enquérir de la raison pour laquelle cette facture ne lui est pas encore parvenue (dans ce sens, voir arrêt du Tribunal fédéral 1C_174/2016 du 24 août 2016 consid. 2.2 et Donzallaz, *op. cit.*, n. 1178 p. 557), ce d'autant plus que la possibilité d'un retard d'une administration dans la facturation d'un impôt n'est pas un fait à exclure et n'aurait rien d'exceptionnel. Le SCN ne pouvait pas reporter l'erreur du tiers chargé d'acheminer le courrier sur le recourant et lui facturer pour cette raison des « frais de décision » de 108 fr. pour une absence de notification (soit celle des plis simples des 8 décembre 2018, 15 février 2019 et 16 mars 2019) dont il ignorait en toute bonne foi l'existence et n'avait pas à l'anticiper (dans ce sens, voir ATF 112 la 305 consid. 3). Ces frais étaient ainsi totalement injustifiés, le recourant ne devant subir aucun préjudice résultant de notifications défectueuses.

L'on peut ajouter que l'on peine également à comprendre le reproche du Conseil d'Etat selon lequel (cf. *supra*, consid. E) le recourant n'aurait « pas mis en place un système d'adresse de notification valide » puisque, on l'a vu plus haut, il est domicilié à la Rue de l'Avenir 21 (à Sion) depuis le 1^{er} mai 2018 et que rien n'indique qu'il ait changé d'adresse avant le 4 mai 2019. L'on verrait d'ailleurs mal l'intérêt qu'il aurait eu à agir de la sorte pour éviter de recevoir une facture pour un impôt d'une ampleur fort modique. Le suspecter « de ne pas avoir mis en place d'un système d'adresse de notification valide » relève donc d'un pur jugement de valeur s'apparentant à un procès d'intention.

Partant, le grief tiré de la violation des règles relatives à la notification est bien fondé, ce qui entraîne l'admission du recours et dispense la Cour de céans d'examiner le dernier grief (interdiction de l'arbitraire) soulevé dans cette écriture.

4. En définitive, le recours est admis (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). La décision du Conseil d'Etat du 17 mars 2021 est donc annulée et le recourant est libéré du paiement des frais (108 fr.) fixés dans la décision du SCN du 4 mai 2019.

5. Le sort du litige commande de ne pas percevoir de frais (art. 89 al. 1 *a contrario* et 4 LPJA). Le recourant, qui obtient gain de cause et a pris une conclusion dans ce sens, a droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA) pour la procédure de recours de droit administratif (art. 37 et 39 de la loi fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives du 11 février 2009 [LTar ; RS/VS 173.8]). Il n'a par contre

pas droit à une indemnité de partie (cf. article 4 al. 2 LTar) pour la procédure devant le Conseil d'Etat faute de conclusion dans ce sens dans son recours du 14 mai 2019.

Le travail réalisé par son avocate devant le Tribunal cantonal a consisté en la seule rédaction du recours administratif du 6 avril 2021 (écriture de 17 pages accompagnée d'une procuration et de cinq titres). Ceci justifie de fixer les dépens du recourant, en l'absence de décompte LTar, à 1500 fr. (débours [les copies étant calculées à 50 cts l'unité ; cf. ATF 118 lb 349 consid. 5a] et TVA compris ; cf. art. 4 al. 3, 27 al. 1, 37 al. 2 et 39 LTar). L'Etat du Valais versera donc à X _____ 1200 fr. à titre de dépens (art. 91 al. 1 et 2 LPJA).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est admis. La décision du Conseil d'Etat du 17 mars 2021 est annulée et X _____ est libéré du paiement des frais supplémentaires (108 fr.) fixés dans la décision du SCN du 4 mai 2019.
2. Il n'est pas perçu de frais.
3. L'Etat du Valais versera à X _____ 1200 fr. à titre de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à M^e Isabelle Seidler, pour le recourant, à Genève, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 22 octobre 2021