

Emoluments et taxes Gebühren und Abgaben

TCVS A1 09 152

Contributions de remplacement – ATC (Cour de droit public) du 28 novembre 2009

Contribution de remplacement pour places de stationnement manquantes

- Réquisits de la légalité d'une telle contribution (art. 231^{bis} al. 2 LR) (consid. 2).
- Interprétation de la notion de surface brute de plancher utile au sens du droit communal applicable; calcul de cette surface quand la contribution est perçue à l'occasion d'une transformation (consid. 3).
- Rôle qu'a, dans ce contexte, l'affectation des locaux (consid. 4).

Ersatzabgabe für fehlende Parkplätze

- Zulässigkeit einer solchen Abgabe (Art. 231^{bis} Abs. 2 StG) (E. 2).
- Auslegung des Begriffs Bruttobodenfläche im Sinne des anwendbaren Gemeinderechts; Berechnung dieser Oberfläche, wenn die Abgabe anlässlich eines Umbaus erhoben wird (E. 3).
- Bedeutung der Nutzungsart der Baute in diesem Zusammenhang (E. 4).

Faits

A. a) Intitulé «Places de parc pour véhicules à moteur», l'article 26 al. 1 de la loi sur les constructions du 8 février 1996 (LC; RS/VS 705.1) fait obligation au maître de l'ouvrage de garantir, lors de la réalisation des constructions et installations, un nombre suffisant de places de stationnement pour véhicules sur la parcelle à bâtir ou à proximité. L'al. 2 de cet article habilite les communes à introduire dans leur règlement notamment la possibilité pour le maître de l'ouvrage de payer une contribution de remplacement en cas d'impossibilité d'aménager les places de parc nécessaires sur fonds privé (let. b).

b) L'article 215 de la loi sur les routes du 3 septembre 1965 (LR; RS/VS 725.1) dispose, dans le même sens, que, lors de la construction, de l'agrandissement ou du changement d'affectation d'un immeuble ou d'une installation entraînant un trafic important de véhicules à moteur, le maître de l'ouvrage doit, dans la mesure commandée par les circonstances, aménager sur terrain privé les places de stationnement et les voies de circulation nécessaires aux visiteurs et aux usagers. L'article 217 al. 1 LR subordonne à de justes motifs les exceptions à cette obligation. Les articles 220 ss LR admettent eux aussi des solutions de substitution à l'obligation de l'article 215 LR, dont celle de la perception d'une contribution de remplacement (art. 221bis LR).

c) L'article 21.7 let. a du règlement intercommunal sur les constructions de la commune de Z. adopté par l'assemblée primaire le 8 février 1998 et approuvé en Conseil d'Etat le 19 août 1998 (RIC) oblige lui aussi le propriétaire à aménager, sur son terrain ou à proximité, des places de stationnement en nombre suffisant. Lors d'agrandissements, il pose que les nouvelles places de parc seront exigées en fonction des nouvelles surfaces de plancher utiles selon les critères posés sous let. b; pour des bureaux, celui-ci prévoit 1 place de parc pour 20 m² de surface de plancher utile, mais au minimum 1 par unité d'exploitation, sans indiquer de proportion de places couvertes, à la différence de ce que prescrit cette disposition, p. ex. pour les habitations, les hôtels, les magasins, etc. La let. c de l'article 21.7 RIC habilite la commune à dispenser le requérant d'un permis de bâtir de l'obligation d'aménager dans tous les cas exceptionnels où les exigences de la let. b ne peuvent être remplies et à exiger une contribution pour des places publiques. Le règlement sur les contributions de remplacement pour places de parc manquantes (RCP) adopté par l'assemblée primaire de Z. le 12 décembre 2005 et approuvé en Conseil d'Etat le 8 mars 2006 fixe la contribution pour chaque place de parc manquante à 7'500 fr. par place à l'air libre en zone touristique (art. 3 RCP); son article 5 libère les bâtiments et commerces existants de cette contribution, sauf en cas d'agrandissement et de changement d'affectation des locaux qui engendrent l'utilisation de nouvelles places de parc.

B. X. est propriétaire de la parcelle n° 704 classée dans une zone touristique au sens du RCP sur la commune de Z. Le 11 juillet 2007, il a reçu le permis d'apporter au bâtiment existant sur trois niveaux, les transformations intérieures nécessaires aux bureaux de son étude d'avocat, travaux que le conseil communal de Z. avait autorisés le 3 juillet 2007.

Le 12 octobre 2007, l'administration communale lui communiqua le permis de construire un jardin d'hiver, autorisation qu'il avait sollicitée le 18 juillet 2007 et que le conseil communal lui avait octroyée le 11 septembre 2007. Le plan de cette installation localisée à l'angle sud-ouest du 2^e étage indiquait une longueur de 5 m 87, une largeur de 2 m 70 pour une hauteur de 2 m 55 dans l'emprise d'un ancien balcon. Malgré l'avis exprimé le 14 septembre 2007 par l'architecte de X. et selon lequel la surface de jardin d'hiver supplémentaire de 14,45 m² n'impliquait pas de places de parc supplémentaires, la décision communale mit à la charge du constructeur une contribution de remplacement de 7'500 fr. correspondant à une place de parc à l'air libre manquante.

Une troisième demande concernait deux autres jardins d'hiver. Publiée au Bulletin Officiel du 12 octobre 2007, elle prévoyait de placer une de ces installations (33,85 m²) sur la terrasse ouest du premier étage et de la relier par un escalier intérieur à un jardin d'hiver à aménager sur le balcon existant du 2^e étage en façade nord, d'une surface de 13,5 m². Le conseil communal approuva cette demande le 4 octobre 2007, munissant son permis d'une condition obligeant X. à payer 45'000 fr. pour une place de parage couverte (30'000 fr.) et deux places manquantes à l'air libre (2 x 7'500 fr.).

C. Concluant principalement à un constat de la nullité de la décision du 4 octobre 2007 subsidiairement à son annulation, X. recourut au Conseil d'Etat le 30 novembre 2007. Il se plaignait de la vraisemblable illégalité du RCP, arguait de la situation acquise du bâtiment en cause, dont le changement d'affectation, autorisé le 3 juillet 2007, des appartements en bureaux n'avait pas donné lieu à contribution, le n° 704 disposant de quatre places. Ces dernières suffisaient du reste pour des agrandissements d'une surface inférieure à 80 m². Il contestait que la contribution pour place couverte pût lui être réclamée, la réglementation applicable ne visant en toute hypothèse pas les bureaux. Les verrières n'étaient en somme pas de nouveaux bureaux au sens du RCP, mais uniquement des passages, des compléments des bureaux ou des salles de conférence préexistants. Le 1^{er} février 2008, il ajoutait que la surface de plancher utile supplémentaire était de 51,6 m² selon le calcul de son architecte.

Le 10 juin 2009, le Conseil d'Etat admit le recours de X. en tant qu'il contestait la contribution de 30'000 fr. afférente au manque d'une place de stationnement entièrement couverte. Il retient à ce sujet que l'article 21.7 let. b RIC (cf. art. 1 RCP) ne mentionne pas les bureaux parmi les locaux pour lesquels ce type de places est exigible. Il a écarté l'idée que les places existantes sur le n° 704 étaient en nombre suffisant et que la garantie des droits acquis interdirait, lors de travaux du genre de ceux de X., d'exiger de compléter le nombre. Les surfaces supplémentaires réalisées, en l'espèce, dans le bâtiment sur le n° 704 dépassaient 60 m² et astreignaient, en principe, le recourant à aménager trois places de parc en nature ou à payer une contribution de remplacement de 21'500 fr. (3 x 7'500 fr.; art. 3 RCP), montant dû par l'intéressé au lieu des 45'000 fr. exigés par le conseil communal.

D. Le 21 août 2009, X. a conclu céans à l'annulation, sous suite de frais et de dépens, de ce prononcé en tant qu'il met à sa charge 25'000 fr. de contribution de remplacement. A l'appui de ces conclusions, il pré-

tend que la réglementation topique ne répond pas aux exigences de la légalité des contributions publiques, le droit cantonal ne prévoyant pas de plafond au tarif que peuvent édicter les communes. S'agissant du nombre de places, X. conteste le calcul du Conseil d'Etat et soutient que la surface de plancher utile ascende tout au plus à 51,6 m², murs déduits, l'autorité attaquée s'étant illégalement inspirée de la disposition sur l'indice d'utilisation pour obtenir la base de calcul du nombre de places. La verrière posée au deuxième étage sur le balcon existant, en prolongement du bureau, devrait être exclue du calcul des places nouvelles. Avec les huit places de parc dont dispose le bâtiment, les besoins en stationnement des employés de l'étude du recourant, de ses clients et de ceux des autres commerces occupant l'immeuble seraient satisfaits: l'exigence de base de la réglementation qui n'impose des places qu'en nombre suffisant serait remplie et la contribution réclamée irait, par conséquent, au-delà de la volonté du législateur.

Droit

(...)

2. a) Affirmant que le RCP ne rattache pas la contribution réclamée à une réalité économique et ne fixe pas de tarif plafonné au prélèvement des contributions qu'il régit, X. soutient que ce texte viole le principe de la légalité de l'impôt et conclut au constat de la nullité de la taxation communale que le Conseil d'Etat aurait confirmée à tort.

b) Il est exact que le principe de la légalité s'applique aux taxes causales, dont les contributions de remplacement font partie, et qu'en vertu de ce principe, doivent figurer dans la loi formelle le cercle des contribuables, l'objet de la taxe, le mode de calcul et le montant maximum de celle-ci (cf. X. Oberson, *Droit fiscal suisse*, 3^e éd. § 3 N 6). Sont en outre applicables les autres principes constitutionnels (W. Ryser/B. Rolli, *Précis de droit fiscal*, 3^e leçon, N 7 ss) dont celui de la proportionnalité (art. 5 Cst féd.) qui veut que la contribution respecte le principe d'équivalence, soit que le montant retenu corresponde aux avantages économiques et juridiques objectifs dont bénéficie le contribuable (ACDP S. du 7 janvier 1999 consid. 2c) et se maintienne dans des limites raisonnables (X. Oberson, *op. cit.* N 8). L'article 221bis al. 2 LR énumère, parmi les critères dont il convient de tenir compte pour fixer le montant de remplacement: le coût moyen des places privées dans la région (let. a), ou la possibilité de créer des places ouvertes ou couvertes (let. b), la diminution de valeur de l'immeuble en raison de l'impossibilité de créer des places adéquates (let. c), etc.

c) En l'espèce, la contribution réclamée par la commune de Z. figure dans le RCP qui, étant voté par l'assemblée primaire, est une loi au sens formel (cf. arrêt 1C_469/2008 du 26 mai 2009 consid. 9.1; ACDP Z. du 13 novembre 2009 consid. 5.2); elle met à la charge du propriétaire dispensé de construire la place de parc sur son terrain l'obligation de payer le montant de 7'500 fr. par place non couverte manquante et fixe ainsi l'objet de la taxe et sa quotité. Il est dès lors erroné de prétendre que ce texte ne comporterait pas les prescriptions minimales exigées (art. 105 al. 2 de la loi sur les communes du 5 février 2004 - LCo; RS/VS 175.1), qu'il ne respecterait pas les exigences de délégation - il émane en effet du législateur communal ordinaire (art. 17 al. 1 let. a LCo) et non du conseil communal - ou que le maximum n'y figurerait pas, grief hors de propos quand une contribution est fixée, comme en l'espèce, à des montants uniques à multiplier par le nombre de places manquantes (7'500 fr. et 30'000 fr., art. 3 RCP). Concrètement, le recourant n'est nullement livré à la seule appréciation du conseil communal, ainsi qu'il le soutient, et sa critique relative à la fixation de la somme réclamée n'est étayée d'aucune argumentation qui ferait apparaître que les 25'000 fr. litigieux ne seraient pas raisonnables pour trois places ouvertes au cœur de la station de C. et qu'il faudrait leur préférer la quotité prévue pour les villages non touristiques de la commune. Le grief d'illégalité de la réglementation et, par suite, de la décision d'application confirmée par le Conseil d'Etat est dès lors infondé.

3. a) X. se plaint ensuite d'une fausse application de l'article 21.7 RIC dans la mesure où la commune a calculé la surface de plancher utile, que ne définit pas ce texte, en se référant à la notion de surface brute de plancher utile que connaît l'article 30.10 RIC, où cette expression inclut toutes les surfaces de plancher qui servent directement à l'exercice d'une activité professionnelle, y compris les murs, ce que fait aussi le glossaire annexé à l'ordonnance du 2 octobre 1996 sur les constructions (OC; RS/VS 705.100; cf. rubrique surface brute SBP). A écouter le recourant, il faudrait déduire de cette surface l'emprise des murs. Cette opération ramènerait à 51,6 m² la surface que la commune a calculée à 60,15 m², ce qui donnerait deux contributions à 7'500 fr. chacune.

b) Le chapitre 5 du RIC regroupe des définitions de concepts qui reviennent dans d'autres chapitres. L'une de ces notions est celle de surface brute de plancher utile, surface qui comprend des murs

(art. 30.10 RIC). Ce chapitre ne définit nulle part la notion de surface de plancher utile qu'emploie, dans le chapitre 4 du RIC, son article 21.7 let. c concernant les contributions publiques de remplacement. Aucune autre disposition ne dénote que le législateur ait eu l'intention de distinguer deux surfaces de plancher utile, une qui serait brute, l'autre qui serait nette. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat a correctement jugé que la surface de plancher utile à retenir pour le calcul du nombre de places à compenser par des contributions de remplacement est une surface brute (murs compris) au sens de l'article 30.10 RIC, notion qu'utilise aussi la norme VSS SN 640 281 à laquelle renvoie la let. b in fine de l'article 21.7 RIC pour tous les cas non prévus (cf. A 5.5 de la norme de février 2006). L'interprétation contraire du recourant accorde un poids excessif à une inadvertance dans la rédaction de l'article 21.7 RIC. Son opinion est d'autant moins plausible que l'article 30.10 RIC a trait à l'application de l'indice d'utilisation du sol dans le cadre d'un permis de bâtir. Vu que les contributions de remplacement sont ordinairement fixées dans le cadre de cette procédure, tout laisse penser que, si l'article 21.7 RIC impliquait une notion de surface de plancher utile autre que celle de l'article 30.10, l'auteur de ce règlement aurait pris la peine de le souligner.

La surface de 60,15 m² calculée sur la base des indications chiffrées des plans présentés pour l'octroi de l'autorisation a ainsi été à juste titre retenue aussi dans le contexte de la contribution de remplacement, au lieu des 51,6 m² ressortant du calcul du 28 janvier 2008 qui retranche de cette surface l'emprise des murs, sans qu'aucune disposition ne fasse usage de ce mode restrictif de calcul.

c) Le recourant voudrait aussi exclure des m² entrant en ligne de compte la verrière sud-ouest réalisée au 2^e étage au motif qu'elle occupe un balcon préexistant qui a seulement été couvert sans qu'aucune surface nouvelle n'ait été ajoutée au bâtiment. C'est oublier qu'avant sa transformation autorisée le 12 octobre 2007, le balcon n'entrait pas dans la surface brute de plancher utile au sens de l'article 30.10 RIC. Il y entre après sa transformation, parce que, une fois celle-ci réalisée, ce balcon est devenu utilisable pour l'activité professionnelle indiquée par le requérant (art. 30.10 let. a 2^e § 7^e tiret RIC; cf. dans le même sens, Bonnard et consorts, Droit fédéral et vaudois de la construction, p. 460 ch. 6). Les 14,45 m² que présente ce complément vitré au bureau n° 1 du 2^e étage devaient, en conséquence, compter pour la contribution de remplacement au titre de nouvelle surface de bureau.

4. a) Finalement, le recourant voudrait accréditer l'idée que les huit places dessinées sur les côtés sud et ouest du n° 704 sont suffisantes pour les besoins des trois commerces du rez-de-chaussée et pour les besoins de son étude d'avocat (cinq personnes), ce que l'utilisation qui en est faite après la réalisation des travaux d'agrandissement autorisés tendrait à démontrer, de même que les particularités liées aux périodes limitées d'occupation complète due à l'activité touristique. Les autorités intimées estiment que l'affectation antérieure à l'agrandissement aurait déjà nécessité onze places, de sorte que l'on ne saurait affaiblir les exigences liées à la transformation.

b) La teneur de l'article 21.7 RIC montre que les nombres de places de parc qui varient selon le type d'affectation (habitation, hôtel, bureau, restaurant, etc.), à la let. b de cette disposition, constituent le minimum qu'impose la réglementation pour chaque objet autorisé par le conseil communal; ces nombres concrétisent ce qu'entend la let. a quand elle prescrit d'aménager des places «en nombre suffisant» sur le terrain du requérant ou à proximité. Il n'y a donc matière à une appréciation concrète de la satisfaction de besoins de parcage que si le conseil communal va au-delà des nombres minimum de la let. b. La présente cause ne tombe pas dans cette hypothèse puisqu'elle se limite à fixer trois places de parc pour une surface de bureaux supérieure à 60 m² puis à constater, par l'obligation de payer la contribution de remplacement identique au nombre de places manquantes liées à l'agrandissement, l'impossibilité d'aménager dites places. Ce faisant, le Conseil d'Etat n'a pas confirmé illégalement une application incorrecte de sa réglementation par le conseil communal de Z.