

A1 21 56

ARRÊT DU 22 SEPTEMBRE 2021

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

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

en la cause

COMMUNE DE X _____, recourante, représentée par Maître M _____

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, autorité attaquée, et Y _____, tiers concerné

(taxe de raccordement complémentaire à l'égout)

recours de droit administratif contre la décision du 24 février 2021

Faits

A. Le 17 août 2017, le conseil municipal de X _____ a délivré à Y _____ une autorisation de construire pour la transformation et la rénovation de deux bâtiments existants, dont l'un sur la parcelle n° y1, déjà raccordé au réseau d'égout communal.

B. Le 11 juillet 2019, la Ville de X _____ a notifié à Y _____ une facture d'un montant de 11'596 fr. 40, TVA de 8% comprise, pour paiement de la taxe définitive de raccordement au collecteur communal d'égouts. Cette taxe a été calculée sur la base de 1% de l'augmentation de la valeur cadastrale liée à la rénovation de l'objet raccordé, soit 1'076'730 fr., montant résultant de la différence entre la nouvelle taxe (1'289'170 fr.) et l'ancienne (212'440 fr.).

Le 18 juillet 2019, Y _____ a formé réclamation contre cette taxation.

Le 23 juillet 2019, la Ville de X _____ a maintenu sa taxation en arguant de sa conformité à l'article 56 alinéa 2 du règlement de protection de l'environnement (RPE ; initialement homologué en Conseil d'Etat le 25 janvier 1995), norme prévoyant qu'« en cas de modification du bâtiment entraînant une augmentation de sa taxe cadastrale, il sera perçu une contribution complémentaire de raccordement calculée sur l'augmentation de la nouvelle taxe cadastrale »

C. Le 9 août 2019, Y _____ a recouru auprès du Conseil d'Etat en concluant à ce que cette décision soit déclarée nulle, subsidiairement annulée, avec constatation qu'aucune taxe de raccordement n'était due.

Par décision du 24 février 2021 communiquée le 1^{er} mars suivant, le Conseil d'Etat a admis le recours et annulé la décision communale. Selon l'article 17 alinéa 2 de la loi cantonale sur la protection des eaux du 16 mai 2013 (LcEaux ; RS/VS 814.3), auquel devait se conformer la réglementation communale, « une taxe unique [pouvait] être perçue lors du raccordement, respectivement en cas d'augmentation du volume des eaux à évacuer due à une nouvelle construction ou une transformation ». Or, ce critère n'était pas rempli au vu des données que la Ville de X _____ avait fournies à la demande de l'organe d'instruction (dossier du CE, p. xxx). En effet, celles-ci montraient que la consommation d'eau par personne n'était pas plus élevée après les travaux, bien au contraire, ce qui n'était d'ailleurs pas étonnant du moment que les branchements à l'égout étaient demeurés inchangés et que, vraisemblablement, les nouveaux équipements des salles de bain et des cuisines permettaient d'économiser l'eau.

D. Par mémoire du 31 mars 2021, la Ville de X _____ a conclu céans à l'annulation de ce prononcé et à la confirmation de sa décision de taxation, subsidiairement au renvoi du dossier au Conseil d'Etat pour nouvelle décision au sens des considérants.

Le Conseil d'Etat a proposé de rejeter le recours, le 28 avril 2021. Il a maintenu que l'article 17 alinéa 2 LcEaux subordonnait la perception d'une taxe de raccordement complémentaire à une augmentation du volume des eaux à évacuer. Or, rien de tel n'avait été établi, le nombre de logements ayant été réduit de 3 à 2 et celui des pièces branchées à l'égout étant passé de 9 à 10, alors que la consommation par personne était désormais nettement inférieure.

Le 7 mai 2021, Y _____ a conclu principalement au rejet du recours.

Le 12 mai 2021, en guise de remarques complémentaires, la Ville de X _____ a excipé d'un arrêt mentionné dans la revue BR/DC 2/2021 (p. 104, n° 88), prononcé confirmant, selon elle, le bien-fondé de son argumentation.

L'instruction s'est close le 17 mai 2021 par la communication de cette écriture au Conseil d'Etat et à l'intimé.

Considérant en droit

1.1 La Ville de X _____ a qualité pour recourir et a agi en temps utile (art. 156 al. 1 de la loi du 5 février 2004 sur les communes [LCo ; RS/VS 175.1] ; art. 72, 79a let. a, 80 al. 1 let. a-b, 44 al. 1 let. a et 46 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA; RS/VS 172.6]).

1.2 Le Conseil d'Etat a déposé son dossier. La requête en ce sens de la recourante est donc satisfaite.

1.3 Le Tribunal applique le droit d'office, mais s'en tient néanmoins, sous réserve d'exceptions irrelevantes ici, aux griefs invoqués et dûment motivés (art. 80 al. 1 let. c et 48 al. 2 LPJA). Ces griefs peuvent relever de la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation et/ou de la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 78 let. a LPJA).

2. La recourante soutient qu'il n'est « ni arbitraire ni contraire au droit fédéral d'interpréter l'article 56 alinéa 2 RPE en ce sens qu'il autorise la perception d'une taxe unique de raccordement dont le montant peut être calculé sur la base de l'augmentation de la valeur ».

2.1 Selon la jurisprudence, expressément citée dans la décision attaquée, une taxe de raccordement complémentaire peut, pour autant qu'une norme le prévoit, être prélevée en cas d'agrandissement ou de transformation d'un bâtiment d'habitation lorsque sa valeur d'estimation s'en trouve augmentée, ceci sans égard à l'accroissement ou la diminution de la charge pour les réseaux publics ou la fourniture d'eau (arrêt du Tribunal fédéral 2C_656/2008 du 29 mai 2008 consid. 3.3 et les nombreuses références citées).

2.2 En l'espèce, l'article 56 alinéa 2 RPE prévoit qu'en cas de modification du bâtiment entraînant une augmentation de sa taxe cadastrale, il sera perçu une contribution complémentaire de raccordement calculée sur l'augmentation de la nouvelle taxe cadastrale. Cette norme de droit communal apparaît donc conforme à la jurisprudence susvisée, ainsi que l'a relevé le Conseil d'Etat. Ce dernier a toutefois rappelé que l'article 17 alinéa 2 LcEaux subordonnait la perception d'une taxe complémentaire en cas de nouvelle construction ou de transformation à une augmentation du volume des eaux à évacuer.

2.3 La recourante ne remet pas en cause la validité de cette norme de droit cantonal, en cherchant par exemple à démontrer qu'elle se heurterait en elle-même à des dispositions ou à des principes de droit fédéral. Elle ne soutient pas non plus que son droit de prélever une taxe de raccordement complémentaire ne devrait dépendre que de la réalisation de l'hypothèse visée par l'article 56 alinéa 2 RPE, sans égard à l'exigence posée par l'article 17 alinéa 2 LcEaux.

2.3.1 Sur le premier de ces deux aspects, l'on se limitera à rappeler que les compétences législatives liées à la perception de taxes de raccordement appartiennent aux cantons et aux communes (Marie-Claire Pont Veuthey, Les taxes de raccordement : Qualification et régime juridique *in* : DC 1997 p. 35), que ceux-ci disposent d'une liberté considérable dans la conception de ces taxes (ATF 109 Ia 325 consid. 4) et que cette liberté s'étend à la description de l'objet de la taxe ainsi qu'à son mode de calcul (Peter Karlen, Die Erhebung von Abwasserabgaben aus rechtlicher Sicht *in* : DEP 1999 p. 552). Ainsi, en ce qui concerne la perception de contributions complémentaires suite à des investissements sur le terrain raccordé, l'on peut relever deux types de réglementation : dans le premier système, la perception d'une taxe de raccordement complémentaire

dépend simplement d'une transformation de l'immeuble augmentant le montant de la taxe initiale. Un avantage économique supplémentaire n'est dans ce cas pas nécessaire. Dans le second système, la perception d'une taxe complémentaire dépend par contre d'un avantage supplémentaire, respectivement d'un état de fait qui laisse supposer une utilisation accrue des égouts, par exemple par l'intermédiaire de l'augmentation de la surface utilisable ou par l'extension des installations sanitaires (cf. arrêt 604 2018 13 du 14 janvier 2019 du Tribunal cantonal fribourgeois consid. 2.2).

2.3.2 S'agissant du rapport entre l'article 17 alinéa 2 LcEaux et le RPE, l'on soulignera qu'en Valais, le financement des réseaux de distribution d'eau et d'évacuation des eaux usées relève de la sphère d'autonomie des communes (art. 6 let. e LCo ; ATF 136 I 316 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_817/2008 du 27 janvier 2009 consid. 5.2 et 8.2), mais que cette autonomie s'inscrit dans le cadre de la Constitution et des lois (art. 69 de la Constitution du canton du Valais du 8 mars 1907 [Cst/VS; RS/VS 101.1] ; art. 2 al. 1 LCo). En vertu du principe de la primauté de la loi, duquel résulte celui de la hiérarchie des normes (Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2^e éd. 2018, n° 470 p. 164), l'article 17 alinéa 2 LcEaux doit donc être respecté en tant que droit supérieur.

2.4 Il appert de ce qui précède que la question n'est donc pas de savoir s'il est soutenable et conforme au droit fédéral d'interpréter l'article 56 alinéa 2 RPE en ce sens qu'il permet de percevoir, tel que le prévoit son texte, une taxe de raccordement du seul fait d'une augmentation de la valeur cadastrale. Il s'agit bien plutôt de se demander si la condition tenant à l'augmentation du volume des eaux à évacuer à laquelle l'article 17 alinéa 2 LcEaux subordonne la perception d'une taxe complémentaire est en l'occurrence remplie. Le premier pan de l'argumentation du recours s'avère donc inopérante.

3. Le Conseil d'Etat a jugé que la condition supplémentaire posée par l'article 17 alinéa 2 LcEaux n'était pas remplie, car il ressortait des données remises par la Ville de X _____ que la consommation par personne était désormais nettement inférieure. La recourante ne se plaint à cet égard ni d'une constatation inexacte ou incomplète des faits, ni n'invoque une violation en tant que telle de cette norme. Sa critique consiste à prétendre que l'autorité précédente se serait méprise sur la nature de la taxe litigieuse. A l'entendre, le Conseil d'Etat aurait en effet appliqué à tort les principes relatifs aux taxes périodiques hybrides en tenant compte de la quantité d'eaux usées évacuées, ce qu'il n'y avait, selon elle, pas lieu de faire s'agissant d'une taxe unique de raccordement, indispensable aux finances communales et qui pouvait être prélevée selon un certain

schématisme. La recourante fait dans ce contexte remarquer qu'il n'était d'ailleurs pas possible d'anticiper, au moment de la transformation d'un bâtiment, la quantité d'eaux usées concrète qui sera évacuée à l'avenir et qu'il y avait donc lieu de tabler sur le nombre potentiel d'habitants. A la suivre, enfin, l'article 17 alinéa 2 LcEaux ne faisait que reprendre le texte de l'article 60a alinéa 1 lettre a de loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux ; RS 814.20).

3.1 Ces critiques ne peuvent pas être suivies. D'abord, il n'a pas échappé au Conseil d'Etat, ainsi que le confirme encore sa réponse céans, que la contestation porte sur une taxe de raccordement (complémentaire) et non pas sur une taxe périodique. Ensuite, force est de constater que le texte de l'article 17 alinéa 2 LcEaux est clair. Selon cette norme, une telle taxe ne peut être perçue qu'en cas « [d'] augmentation du volume des eaux à évacuer due à une nouvelle construction ou une transformation ». Il en résulte, ceci sans qu'il soit nécessaire de recourir à d'autres méthodes d'interprétation – la loi s'interprétant en premier lieu selon sa lettre (cf. 147 V 35 consid. 7.1) – que la perception d'une taxe complémentaire en cas de nouvelle construction ou de transformation est conditionnée à une augmentation du volume des eaux à évacuer. L'article 17 alinéa 2 LcEaux, dans sa version allemande, l'exprime d'ailleurs tout aussi clairement : « [...] falls ein Neubau oder Umbau eine Erhöhung des Abwasservolumens mit sich bringt [...] ». A cet égard, il est inexact d'affirmer, comme le fait la recourante, que cette norme ne ferait que reprendre le texte de l'article 60a alinéa 1 lettre a LEaux. Cette disposition fédérale énonce de manière générale que le montant des taxes doit être fixé en particulier en fonction du type et de la quantité d'eaux usées produites. La portée de l'article 17 alinéa 2 LcEaux est différente. Cette norme permet la perception d'une taxe unique de raccordement en indiquant simultanément à quelle condition particulière une taxe complémentaire peut être prélevée lors d'une nouvelle construction ou d'une transformation.

3.2 Les considérations de la recourante concernant la possibilité d'adopter des réglementations schématiques sont également vaines. La jurisprudence admet, il est vrai, un certain schématisme dans la détermination des taxes et de leur montant (ATF 137 I 257 consid. 6.1.1). Toujours est-il que les taxes de raccordement (complémentaires) ne peuvent être perçues que dans le respect de la loi (art. 5 al. 1 et 127 al. 1 Cst. ; cf. arrêt du Tribunal 2C_809/2015 du 16 février 2016 consid. 5.1 et les références) et donc, comme on l'a vu, de la condition résultant du droit supérieur cantonal. Les préoccupations financières de la recourante, pour légitimes qu'elles soient, ne changent rien à cela. En ce sens, la recourante ne peut rien tirer de l'arrêt zurichois

– et non pas du Tribunal fédéral – cité dans sa dernière écriture. La taxation contestée dans cette affaire procédait, en effet, de l'application de règles n'intégrant manifestement pas une condition semblable à celle posée par l'article 17 alinéa 2 LcEaux.

3.3 Au surplus, la recourante n'a certainement pas tort lorsqu'elle observe qu'il n'est guère praticable de vérifier la condition de l'article 17 alinéa 2 LcEaux sur la base de la quantité d'eaux usées concrètement évacuée, comme l'a fait le Conseil d'Etat, et qu'il conviendrait plutôt de tenir compte du nombre potentiel d'habitants. Ce qui apparaît en effet déterminant, dans ce contexte, c'est que la nouvelle construction ou la transformation soit susceptible d'induire une augmentation du volume des eaux à évacuer (*infra* consid. 2.3.1). Reste que dans son recours, la Ville de X _____ se limite à soutenir que sa taxation se justifie au regard de l'article 56 alinéa 2 RPE. Elle ne prétend aucunement ni n'entreprend d'établir que la condition de l'article 17 alinéa 2 LcEaux, analysée sous l'angle d'une augmentation potentielle du volume des eaux à évacuer, serait réalisée. Ce point ne relève en tous les cas pas d'une évidence manifeste au vu des constatations de la décision attaquée (cf. p. 1 ch. 2 et 3 et p. 5 ch. 2), non remises en cause par la recourante, concernant la configuration et l'évolution du bâtiment en question, dont le nombre de logements actuels (3) correspond (contrairement à ce qu'affirme par erreur le Conseil d'Etat dans sa réponse céans) à celui d'origine (3, dont 2 avaient été réunis par la suite). Dans ces conditions et compte tenu de la motivation du recours, il ne saurait être question d'annuler la décision attaquée et de confirmer la décision de taxation litigieuse, ni de renvoyer la cause à l'autorité précédente pour nouvelle décision, comme le demande subsidiairement la recourante.

4.1 Au vu des considérants qui précèdent, le recours ne peut qu'être rejeté dans la mesure de sa recevabilité (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA)

4.2 L'arrêt est rendu sans frais (art. 89 al. 4 LPJA) et sans allocation de dépens à la commune de X _____ (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*). Seule une indemnité de partie, couvrant ses débours, peut être allouée à Y _____, qui procède sans avocat (art. 4 al. 1 et 2 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]). L'intimé réclame à cet égard un montant de 500 fr. Il n'étaye cependant pas cette prétention, par exemple en démontrant avoir subi « une perte de temps ou de gain » (art. 4 al. 2 LTar). Dès lors, l'indemnité de partie que lui versera la commune de X _____ peut être arrêtée (pour les frais de copies et de port) à 50 francs.

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité.
2. L'arrêt est rendu sans frais.
3. La commune de X _____ n'a pas droit à des dépens. Elle versera une indemnité de partie de 50 fr. à Y _____.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître M _____, pour la commune de X _____, et au Conseil d'Etat.

Sion, le 22 septembre 2021