

A1 13 292

ARRÊT DU 8 NOVEMBRE 2013

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

Composition : Jean-Pierre Zufferey, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Frédéric Fellay, greffier

en la cause

X _____, recourante, représentée par Maître A _____

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, autorité attaquée, et **ADMINISTRATION COMMUNALE DE B _____**, autre autorité, représentée par Me C _____

(taxes d'assainissement urbain ; admissibilité d'une décision incitative)

recours de droit administratif contre la décision du 22 mai 2013

Faits

A. X_____, de siège à D_____, est propriétaire d'un bâtiment commercial dans le quartier de E_____, en ville de B_____. Dans le courant de chaque année considérée, l'administration municipale de B_____ lui notifia trois bordereaux mettant à sa charge, pour chacune des années 2004, 2005 et 2006, un montant de 4411 fr. 50 au titre de taxe d'assainissement urbain (2459 fr. 65 pour les ordures ménagères et 1639 fr. 95 pour les eaux usées, hors TVA). En temps utile, la société éleva réclamation contre ces factures dont elle contestait le mode de calcul. Le règlement sur l'assainissement urbain homologué le 9 décembre 1998 (aRAU), aujourd'hui abrogé, fixait la taxe de ramassage et de traitement des déchets à 1.5 % de la valeur fiscale des biens immobiliers (art. 77 aRAU). Son article 58 tablait également sur une proportion de cette valeur (1 %) pour arrêter la « taxe d'assainissement » prélevée, en matière d'eaux usées, pour l'utilisation des canalisations. Ces méthodes ne respectaient pas le principe de causalité ancré aux articles 32a alinéa 1 de la loi sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE ; RS 814.01) et 60a de la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux ; RS 814.20), constat que le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal (A1 03 170 du 29 avril 2004) avaient déjà eu l'occasion de poser dans d'autres affaires.

Le service des travaux publics de la Ville de B_____ accusa réception des réclamations 2005 et 2006 en août respectivement septembre de ces années-là. Il annonça qu'un nouveau règlement d'assainissement urbain (nRAU) était en cours d'élaboration et que les oppositions seraient traitées une fois ce texte en vigueur.

Dans trois courriers séparés du 29 avril 2008, mais de teneur identique, le service susvisé indiqua à X_____ que le nRAU, approuvé en Conseil d'Etat le 6 décembre 2006, était entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007, au terme d'un processus que ses réclamations avaient contribué à accélérer. Ce règlement tenait désormais compte du principe du « pollueur-payeur » (cf. ses art. 61 ch. 3 – taxe annuelle de quantité calculée en fonction de la consommation d'eau – et, s'agissant des déchets, 84 ch. 1 – taxe annuelle de base calculée sur le volume SIA doublée d'une taxe variable fonction du nombre de personnes d'un ménage, avec facteurs d'équivalence ou, pour les entreprises, calculée à la tonne). L'article 102 chiffre 2 nRAU déclarait cependant l'ancien texte applicable à la période antérieure à 2007. Les trois bordereaux litigieux étaient donc maintenus à la faveur de cette disposition transitoire.

Par décision unique du 10 juin 2009, notifiée le 23 suivant, la Ville de B_____ rejeta les réclamations qu'X_____ avait, le 13 mai 2008, formées à l'encontre de ces prononcés ouvrant à nouveau la voie de l'opposition. L'aRAU n'était certes pas conforme au principe de causalité, mais le législateur communal avait prescrit d'appliquer cette réglementation jusqu'au 31 décembre 2006. Cette solution transitoire, consacrée par la pratique, évitait de discriminer les citoyens qui, de bonne foi, s'étaient acquittés des factures sans les contester. Il s'agissait également d'empêcher qu'un

« trou » de 189 657 fr. 75 ne se produise dans les comptes des services concernés consécutivement à une libération des opposants du paiement de la taxe. Pour le reste et contrairement à l'opinion d'X_____, le fait de prévoir un calcul des taxes 2002 à 2007 d'après l'aRAU ne revenait pas à appliquer le nRAU après coup. De toute manière, les conditions jurisprudentielles d'une telle rétroactivité étaient réunies. Le Conseil municipal observait finalement que le principe de la couverture des frais obligeait la société à s'acquitter des ceux générés par une prestation dont elle avait profité, ce nonobstant ses réclamations.

B. Le 21 juillet 2009, X_____ requit le Conseil d'Etat d'annuler cette décision du 10 juin 2009, inadmissible en tant qu'elle revenait à rendre « légal » une réglementation dont la contrariété au droit était constante. Les motifs d'égalité de traitement avancés par la Ville de B_____ afin d'en maintenir l'application ne tenaient pas : les réclamations portaient sur des décisions particulières dont l'annulation ne pouvait profiter qu'à ceux qui les avaient entreprises. Autrement dit, la commune ne pouvait pas se prévaloir des effets soi-disant discriminatoires d'une dispense de paiement accordée aux opposants.

Critiquée par la recourante pour n'avoir pas indiqué le nombre de réclamations formées entre 2002 et 2006, la Ville de B_____ joignit à sa réponse du 17 août 2009 une liste anonymisée de ces oppositions. Répliquant le 1^{er} septembre 2009, X_____ regretta de ne pas savoir quelles étaient les décisions communales aujourd'hui exécutoires ainsi que les propriétaires ayant, à son exemple, recouru au Conseil d'Etat. Elle expliquait que le moyen de preuve requis à cet égard, mais combattu par la commune sur la base de considérations relevant de la protection des données, était le seul apte à démontrer l'inexistence du risque financier avancé par l'exécutif local (« trou » 189 657 fr. 75). La Ville de B_____ maintint toutefois son refus, observant que le Conseil d'Etat était, pour sa part, au fait du nombre de cas en suspens. Ce nombre, cinq avec celui d'espèce, fut porté à la connaissance de la recourante le 20 octobre 2009 par l'organe d'instruction du recours. Malgré ses demandes, X_____ ne put cependant connaître les montants litigieux relatifs à ces affaires, information que la commune estimait sans pertinence pour trancher le recours. Du point de vue de cette dernière, seule l'était la somme de 189 657 fr. 75 alors en jeu au moment de sa décision sur réclamation du 10 juin 2009.

Le Conseil d'Etat statua le 22 mai 2013, après avoir été vainement relancé par la commune, puis attaqué par elle pour déni de justice dans un recours que la Cour de céans classa le 29 mai 2013 (A1 13 242) suite à la décision prise par cette instance. Ce prononcé débouta la société. La commune avait choisi de surseoir, jusqu'à l'entrée en vigueur du nRAU, à trancher les réclamations de X_____. Il fallait cependant se demander quel aurait été leur sort si la Ville de B_____ avait statué à brève échéance. Dans cette hypothèse, il était raisonnable de supposer qu'en cas de réduction des taxes depuis 2002, le mouvement aurait pris de l'ampleur. La commune se serait alors vue confrontée au risque de subir rapidement un manque à gagner propre à entraver l'accomplissement de ses tâches dans des services aux coûts devant être autofinancés. Face à cette menace, les autorités de recours appelées à connaître d'un rejet des réclamations auraient été contraintes de rendre un arrêt

incitatif. La solution se serait imposée à elles vu l'impossibilité d'arrêter des règles provisoires adaptées et compte tenu des risques d'un vide juridique. Pour le reste, les autres conditions présidant au prononcé d'un arrêt incitatif étaient données : la Ville de B_____ n'avait pas tardé à entreprendre la révision de l'aRAU et les atteintes portées aux droits constitutionnels de la recourante étaient de peu d'ampleur si l'on considérait que les taxes litigieuses se rapportaient à un immeuble de cinq niveaux abritant un magasin sur tout le rez-de-chaussée. En définitive, si elle avait statué avant que le nRAU n'entre en vigueur, la municipalité aurait pu valablement prélever les taxes selon l'aRAU. Cette possibilité demeurerait même si sa décision avait été prise après l'entrée en vigueur du nouveau texte, qui prévoyait de toute manière l'applicabilité de l'ancien.

C. Le 27 juin 2013, X_____ conclut céans à l'annulation de ce prononcé communiqué le 27 mai 2013. Le Conseil d'Etat avait, selon elle, tenu à tort les conditions d'un arrêt incitatif pour réalisées : seuls quatre recourants avaient en effet formé un recours administratif, sans que l'on sût toutefois les montants que représentaient ces affaires. En bref, la Ville de B_____ n'avait pas rapporté la preuve d'un préjudice excessif, violant dans ce contexte son obligation de collaborer à la constatation des faits (art. 18 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6). Enfin, la jurisprudence avait posé que le recours d'un particulier ne pouvait profiter aux débiteurs de la taxe qui s'étaient abstenus de la contester. L'argument communal tiré d'une violation de l'égalité de traitement tombait dès lors à faux.

Le Conseil d'Etat proposa de rejeter le recours, le 21 août 2013, en observant que sa décision tablait sur un manque à gagner considérable qui, selon l'expérience générale de la vie, se serait produit dans l'hypothèse où la Ville de B_____ avait choisi de statuer chaque année sur les réclamations.

La commune conclut également au rejet du recours, le 29 août 2013. Elle signala que seuls deux dossiers, celui-ci compris, étaient encore pendants.

L'instruction s'est close le 5 septembre 2013, la communication des réponses des instances précédentes n'ayant pas suscité de réaction de la part de la recourante.

Les autres faits importants à l'arrêt seront repris ci-après dans la mesure utile.

Considérant en droit

1. Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1, 46 et 48 LPJA).

2.1 Le Conseil d'Etat a confirmé que les taxes d'assainissement urbain de l'aRAU ne respectaient pas les principes de causalité et d'équivalence. Sur ce point non litigieux, il peut être renvoyé aux considérations pertinentes de sa décision (consid. 2a).

2.2 La question à résoudre est celle de savoir si la Ville de B_____ pouvait valablement persister à appliquer une réglementation qu'elle savait non conforme au droit (fédéral et constitutionnel) supérieur. Cette collectivité publique l'a fait en se prévalant de la pratique autorisant le prononcé d'arrêts dits incitatifs et en invoquant la disposition transitoire de l'article 102 nRAU, motifs que l'instance précédente a jugés bien fondés.

3.1 Il est de jurisprudence que, lors d'un contrôle concret, le juge constitutionnel ne peut appliquer une loi qu'il a reconnue comme non conforme à la Constitution, son devoir étant d'annuler la décision contraire à celle-ci (arrêt du Tribunal fédéral 2C_670/2008 du 27 novembre 2008 consid. 6.1 et les références). Comme le rappelle à juste titre le Conseil d'Etat, il est toutefois possible, à titre exceptionnel, de maintenir un acte vicié, le cas échéant en déboutant un recourant qui obtient gain de cause, et de légitimer les autorités (à continuer) à appliquer, au moins temporairement, une norme inconstitutionnelle jusqu'à ce que le législateur adopte une nouvelle réglementation (arrêt du Tribunal fédéral 1C_423/2011 du 2 avril 2012 consid. 6.1 et les références). La solution doit cependant reposer sur de justes motifs. La pratique (arrêt 2C_670/2008 précité consid. 6.1) en voit lorsque l'abandon de la norme problématique n'entraînerait pas seulement un manque relativement insignifiant, mais un véritable vide juridique ; il en va de même lorsque, en raison de l'annulation de cette disposition, la collectivité concernée risquerait de subir un préjudice excessif car, par exemple, toute une réglementation serait bouleversée, une tâche publique importante ne pourrait provisoirement plus être accomplie – du moins plus de façon satisfaisante – ou une règle antérieure également inconstitutionnelle serait remise en vigueur. Un autre critère autorisant le prononcé d'une décision incitative – analysé comme condition cumulative en doctrine (A. Kölz/I. Häner/ M. Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3^{ème} éd., n° 1644) – est le fait que le juge ne puisse pas, dans le cadre de ses compétences, remplacer la norme défectueuse par une réglementation particulière valable jusqu'à ce que le législateur ait agi. Finalement, il a été posé que le prononcé d'une telle décision est d'autant plus admissible que l'atteinte portée par la norme en question à l'ordre constitutionnel est de moindre gravité.

3.2 En l'espèce, il y a lieu d'admettre, avec le Conseil d'Etat, que si les opposants à la taxe avaient, dès les années 2002, obtenu son annulation (à l'occasion d'un contrôle concret de l'aRAU), le mouvement aurait pris de l'ampleur et exposé la Ville de B_____ au risque de subir rapidement d'importants manque à gagner. En effet, quand bien même les dispositions litigieuses de l'aRAU n'auraient pas été formellement annulées, même si les hypothétiques décisions censurant l'acte communal n'avaient lié que les parties aux différents litiges et alors même que la Ville de B_____ n'aurait pas été directement empêchée de continuer à appliquer les normes problématiques, l'aRAU n'aurait plus eu prise sur la réalité, tombant dans une forme d'impuissance. Ce pronostic table sur le fait que les administrés auraient appris que les taxes prélevées sur la base de cette réglementation pouvaient être contestées avec succès en justice (cf. A. Auer, *L'effet des décisions d'inconstitutionnalité du Tribunal fédéral* in : PJA 1992 p. 562). La commune aurait alors été confrontée au risque d'une insuffisance de financement de l'une de ses tâches d'intérêt public (cf. art.

6 let. e de la loi du 5 février 2004 sur les communes – LCo ; RS/VS 175.1 ; RVJ 2009 p. 75 consid. 7a). Par ailleurs, il faut reconnaître qu'il aurait été difficile, pour les autorités de recours, de combler elles-mêmes le vide qu'aurait entraîné une non-application de l'aRAU. Dans cette matière d'une relative complexité, il n'existe en effet pas qu'une seule méthode de calcul des taxes qui soit conforme aux principes de causalité et d'équivalence. Vu le principe de la séparation des pouvoirs (art. 36 de la Constitution du canton du Valais du 8 mars 1907 – Cst./VS ; RS/VS 101.1), il eût donc été logique de permettre au législateur (communal) d'élaborer une solution plutôt qu'à la justice d'en imposer une, fût-elle provisoire, à la Ville de B_____ . Le Conseil d'Etat a encore qualifié de modeste une taxe annuelle de 4111 fr. 50 pour l'évacuation et le traitement des eaux usées ainsi que l'élimination des déchets ménagers d'un immeuble commercial de cinq niveaux qu'un magasin d'électronique occupe au rez-de-chaussée. Le Tribunal ne saurait aller jusque-là, les montants en discussion dans les précédents invoqués par l'instance précédente à l'appui de cette appréciation (A1 03 132 du 21 novembre 2003 consid. 2e, citant un arrêt du Tribunal fédéral publié à la RDAF 1999 p. 93 ss) ne souffrant pas vraiment la comparaison. Mais celui en question n'est pas non plus à taxer d'excessif ; il n'est, dans son résultat du moins, pas le reflet d'une atteinte particulièrement insoutenable au droit supérieur violé. A ce propos, il faut rappeler que la recourante a bénéficié de prestations publiques au financement duquel elle doit, sur le principe, de toute manière contribuer.

3.3 Au regard de ce qui précède, l'application à titre transitoire de l'aRAU aurait été admissible dans l'hypothèse – retenue par le Conseil d'Etat pour en juger – où la Ville de B_____ avait statué selon des délais usuels, soit avant que le nRAU ne soit applicable. La solution se serait alors inscrite dans la ligne de la pratique cantonale encline, en matière de taxes, à laisser aux communes le soin d'élaborer une réglementation satisfaisante (RVJ 2009 et ACDP A1 03 132 du 21 novembre 2003). Cette collectivité publique a cependant choisi de surseoir à toute décision sur réclamation jusqu'à l'entrée en vigueur du nRAU. Contrairement à ce que prétend l'instance précédente, cette circonstance influe de manière décisive sur l'admissibilité d'un prononcé incitatif. La Ville de B_____ a en effet tranché les réclamations à un moment où elle disposait d'un texte censé remédier aux vices de l'ancien. Elle ne pouvait donc pas invoquer le risque de se voir confrontée à un vide juridique susceptible de compromettre le bon fonctionnement du service de l'assainissement urbain. Comme on l'a vu, ce danger aurait pu se concevoir – et justifier, en vue de l'écarter, le maintien de l'aRAU – si la contrariété au droit de ce règlement avait été constatée sans qu'il ne fût simultanément possible d'arrêter des règles assurant, de manière provisoire, un calcul des taxes conforme aux principes de causalité et d'équivalence. Par ailleurs, il convient de considérer que la suspension décidée par la Ville de B_____ a empêché le développement d'un afflux de réclamations et/ou de recours dont l'ampleur aurait pu priver cette collectivité publique des ressources financières lui permettant de pourvoir correctement, comme elle le doit, à l'évacuation et l'épuration des eaux usées ainsi qu'au traitement des ordures. En agissant de la sorte, la municipalité s'est en outre mise en situation de statuer avec la connaissance certaine et définitive du nombre de litiges et, par voie de conséquence, au regard d'un enjeu financier clairement délimité. Dans ces conditions, on ne décèle pas, parmi les

justes motifs recensés en jurisprudence, lesquels permettaient un recours à la solution d'exception qu'est celle d'une décision incitative. La décision du Conseil d'Etat, qui confirme la nécessité d'appliquer l'aRAU sur la base de cette pratique, est donc à censurer.

4. La disposition transitoire de l'article 102 nRAU n'est pas non plus une raison valable d'imposer l'application d'aRAU. Le législateur communal a prévu de régler les cas encore pendants à la lumière de dispositions qu'il savait viciées alors que ces litiges pouvaient être précisément tranchés d'après la nouvelle réglementation, censée remédier aux défauts reconnus des anciennes modalités de calcul. Par le régime qu'il instaure, l'article 102 nRAU participe lui aussi d'une violation des principes de causalité et d'équivalence. Même approuvée en Conseil d'Etat, cette disposition ne saurait donc être appliquée par le Tribunal (cf. ACDP A1 11 113 du 1^{er} septembre 2011 consid. 4c et les références). Les considérations d'égalité de traitement qui, d'après la Ville de B_____, seraient sous-jacentes à l'adoption de cette norme, tombent également à faux. A juste titre, X_____ a rappelé que le recours d'un particulier ne pouvait pas profiter aux débiteurs de la taxe qui s'étaient abstenus de la contester. Partant, que cette société puisse, à la faveur de ses démarches judiciaires, être traitée d'une manière conforme au droit supérieur, et donc différemment des administrés n'ayant pas réclamé, ne peut s'apparenter à une violation de l'article 8 Cst. féd. (arrêt du Tribunal fédéral 2P.117/2003 du 29 août 2003 consid. 4.2)

5.1 En tant qu'elle confirme le prononcé communal du 10 juin 2009 contraignant la recourante à s'acquitter, pour les années 2004, 2005 et 2006, de taxes calculées selon les prescriptions non seulement illégales mais aussi inconstitutionnelles (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2P.148/2001 du 10 octobre 2001 consid. 3) de l'aRAU, la décision du 22 mai 2013 du Conseil d'Etat doit être annulée (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

5.2 Cette issue du litige s'impose sans qu'il soit nécessaire d'exiger de la Ville de B_____ les réclamations formées entre 2002 et 2006, ni du Conseil d'Etat l'édition des dossiers relatifs aux recours interjetés devant lui (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). Elle dispense le Tribunal d'examiner les mérites du moyen tiré d'une violation de l'article 18 LPJA.

5.3 L'annulation du prononcé attaqué et, par voie de conséquence, des taxes communales perçues sur la base de l'aRAU, ne saurait pour autant libérer la recourante de toute contribution aux frais de services dont elle a bénéficiés. Admettre le contraire serait une solution elle aussi incompatible avec le principe de causalité (VB.2000.00015 consid. 4b ; cf. ég. arrêt du Tribunal fédéral 2P.380/1996 du 28 janvier 1998 in : DEP 1998 p. 739 ss consid. 3b). Il s'impose bien plutôt de renvoyer l'affaire à la Ville de B_____, à charge pour elle de revoir les taxations litigieuses d'après un calcul conforme aux principes évoqués plus haut, comme le devrait être celui qu'instaure le nRAU (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). L'exigence de base légale sera alors satisfaite pour autant que le nouveau montant, arrêté au besoin en tirant des moyennes, soit inférieur à celui fixé d'après l'aRAU (cf. arrêts du Tribunal administratif vaudois FI.1999.0048 du 16 juillet 2002 et FI.2000.0048 du 16 juillet 2002 citant l'arrêt fédéral précité consid. 3b).

5.4 X_____ s'étant bornée à réclamer l'annulation (pure et simple) de la décision attaquée, l'admission de son recours sera partielle. Partant, cette société supportera un émolument de justice réduit de moitié à 500 fr. pour l'instance de recours de droit administratif (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 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), la commune étant dispensée du solde (art. 89 al. 4 LPJA). Cette collectivité publique versera à la recourante des dépens calculés dans cette même proportion et arrêtés, pour les deux instances de recours, à 1200 fr. (art. 91 al. 1 LPJA ; art. 27 al. 1, 37 al. 2 et 39 LTar).

Prononce

1. Le recours est admis.
2. La décision du Conseil d'Etat est annulée et l'affaire renvoyée à la Ville de B_____ pour nouvelles décisions de taxation pour les années 2004, 2005 et 2006.
3. Les frais, par 500 fr., sont mis à la charge de la recourante.
4. La Ville de B_____ lui versera 1200 fr. de dépens pour les deux instances de recours.
5. Le présent arrêt est communiqué à Me A_____ pour la recourante, à Me C_____ pour la commune de B_____, et au Conseil d'Etat.

Sion, le 8 novembre 2013