

A1 20 186

ARRÊT DU 10 JUIN 2021

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

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

en la cause

X _____, recourant, représenté par Maître M _____

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, autorité attaquée, **COMMUNE DE A** _____,
représentée par Maître N _____

(taxe de base déchets 2018)

recours de droit administratif contre la décision du 23 septembre 2020

Faits

A. En séance du 11 septembre 2017, le conseil municipal de A _____ a approuvé, en vue de le soumettre au vote de l'Assemblée primaire, le nouveau règlement sur la gestion des déchets (ci-après : le RCGD). Il a simultanément arrêté les taxes de base dans les limites des fourchettes inscrites à l'annexe 3 du RCGD, à savoir notamment, pour les particuliers domiciliés sur la commune, un montant de 53 fr. (hors TVA) par habitant du ménage, ainsi qu'un montant forfaitaire de 250 fr. (hors TVA) par ménage pour les résidences non permanentes (secondaires). Celles-ci sont au nombre de 320 sur 775 logements répertoriés, ce qui représente une proportion de quelque 39% (cf. les données 2020 tirées du Registre fédéral des bâtiments et logements [RegBL] figurant en p. 35 du dossier du TC).

Le 16 octobre 2017, l'Assemblée primaire de A _____ a adopté le RCGD ainsi que son annexe tarifaire. Le règlement a été homologué le 20 décembre 2017 par le Conseil d'Etat moyennant certaines modifications des tarifs : la taxe de base annuelle minimale pour particuliers a été abaissée de 50 fr. à 20 fr. et la limite inférieure du forfait applicable aux ménages sans résidence permanente a été ramenée de 200 fr. à 20 fr. également. En revanche, le plafond de ces taxes, fixé respectivement à 150 fr. et 300 fr., est demeuré inchangé. Le RCGD est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

B. Le 5 avril 2019, l'administration communale de A _____ a notifié à X _____ une facture (n° xxx) d'un montant forfaitaire de 250 fr. (hors TVA) concernant la taxe de base déchets 2018 pour son chalet sis à la Route xxx, à titre de résidence non permanente.

Pour la même année 2018, X _____ s'est acquitté d'une taxe de base déchets de 53 fr. (hors TVA) pour son habitation principale, également sise à A _____.

Le 8 avril 2019, X _____ a formé réclamation contre la facture du 5 avril 2019.

Par décision du 13 juin 2019, le conseil municipal de A _____ a maintenu la taxe de base litigieuse.

C. Le 11 juillet 2019, X _____ a recouru auprès du Conseil d'Etat en concluant à l'annulation de la facture du 5 avril 2019 confirmée le 13 juin 2019. Il a également demandé l'annulation de l'annexe 3 du RCGD et conclu à ce que les critères réglementaires de la taxe de base soient redéfinis en fonction du nombre de pièces du

logement et non pas d'après le nombre de ses habitants. Il a de surcroît exigé que la taxe de base visant les résidences secondaires n'excède pas celle des ménages avec résidence principale. De son point de vue, la taxe forfaitaire de 250 fr. hors TVA facturée par ménage, indépendamment de sa taille, violait le principe de la légalité et créait une inégalité de traitement. Il ne respectait par ailleurs ni les principes d'équivalence ni celui du pollueur-payeur.

Le 16 août 2019, la commune de A _____, par son précédent avocat, a conclu au rejet du recours. Elle a déposé son dossier comportant, notamment, un extrait du procès-verbal de la séance de l'exécutif du 11 octobre 2017. Le 28 août 2019, l'autorité intimée a versé en cause un deuxième extrait de procès-verbal relatif à cette même séance.

Le Conseil d'Etat a rejeté le recours par décision du 23 septembre 2020 communiquée le 25 suivant. Il a en substance jugé que le RCGD, avec son annexe 3 qui en faisait partie intégrante, définissait valablement le cercle des contribuables et l'objet de la taxe déchets, mais également son mode de calcul. La délégation à l'exécutif de la compétence d'en déterminer le montant, dans les fourchettes de ladite annexe, était légale. Il a considéré que la forfaitisation de la taxe de base pour les résidents non permanents répondait à la difficulté de déterminer le nombre d'habitants dans chacun de ces logements. De ce point de vue, l'annexe 3 instaurait, entre les résidents permanents et les résidents non permanents, un régime certes différent, mais néanmoins admissible. Quant au montant forfaitaire de 250 fr. hors TVA, il se situait dans la partie haute de la fourchette, mais en respectait les limites. Il n'était pas critiquable au vu de la proportion de résidences secondaires, soit 40 % environ du total de logements, de la population permanente, à savoir 982 habitants au 31 décembre 2018, des coûts du service en question et des comptes de fonctionnement, budgets et plans financiers. Le grief de violation du principe de pollueur-payeur tombait à faux attendu que le forfait se rapportait à la taxe de base, qui était due indépendamment de l'utilisation effective des infrastructures. Enfin, le recourant ne pouvait rien tirer du fait que le règlement communal de B _____ table, pour sa part, sur le nombre de pièces, car le nombre d'habitants et la proportion de résidences secondaires n'étaient pas comparables. De plus, les communes jouissaient d'autonomie en matière de financement et pouvaient adopter des solutions différentes.

D. Par mémoire du 26 octobre 2020, X _____ a porté sa cause céans en prenant les conclusions suivantes :

« 1. Le recours est admis et la décision du Conseil d'Etat du 23 septembre 2020 est annulée ;

2. En conséquence :

2.1 Le Tarif figurant à l'annexe 3 RCGD de la commune de A _____ est contraire à l'art. 32a LPE et viole l'art. 49 Cst. Partant, ce tarif doit être annulé en ce qu'il concerne la taxation forfaitaire de base des ménages sans résidence permanente.

2.2 La base légale fixant la taxe de base forfaitaire par ménage dans le Tarif à l'annexe 3 RCGD et instituant un régime dérogatoire à l'art. 29 al. 2 lettre a RCGD pour les résidences secondaires n'est pas suffisante et viole le principe de la légalité. Partant, ce Tarif doit être annulé en ce qu'il concerne la taxation forfaitaire de base des ménages sans résidence permanente.

2.3 Il est constaté que la taxe de base forfaitaire par ménage fixée dans le Tarif à l'annexe 3 RCGD pour les résidences secondaires est contraire aux principes d'égalité de traitement, d'équivalence et de couverture des frais.

2.4 Il est constaté que le procès-verbal de séance du Conseil communal de A _____ du 11 septembre 2017 ne constitue pas une décision formelle fixant pour l'année 2018 le montant de la taxe de base et de la taxe proportionnelle pour les déchets.

3. La facture relative à la taxe déchets 2018 de la commune de A _____ n° xxx notifiée au recourant le 5 avril 2019, puis le 13 juin 2019, est annulée.

4. Les frais de procédure et de décision, y compris ceux devant les instances administratives, sont mis à la charge de la commune de A _____.

5. Une équitable indemnité est versée au recourant pour ses frais et débours et ses dépens. »

A l'appui de ces conclusions, le recourant se plaint d'une violation du principe de légalité à différents égards et d'inégalité de traitement par rapport au régime applicables aux résidents permanents.

Le Conseil d'Etat a proposé de rejeter le recours, le 25 novembre 2020.

La commune de A _____, agissant par Maître N _____, en a fait de même le 15 janvier 2021, dans le délai prolongé qui lui avait été accordé.

X _____ a maintenu ses conclusions, le 4 février 2021.

L'instruction s'est close le 5 février 2021 par la communication de cette écriture aux autorités précédentes.

Considérant en droit

1.1 Lorsqu'une partie le demande, le Tribunal doit examiner à titre préjudiciel, c'est-à-dire en rapport avec un acte d'application, la conformité de règles de rang inférieur au regard du droit supérieur et, en particulier, de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101 ; ATF 127 I 185 consid. 2). Ce contrôle ne s'effectue alors pas au regard de toutes les situations envisageables, mais uniquement en relation avec le litige (arrêt du Tribunal fédéral 2C_300/2009 du 23 septembre 2009 consid. 3.3 et les références). Si le grief est admis, seule la décision particulière litigieuse est annulée, mais non la disposition qu'elle met en œuvre (ATF 133 I 1 consid. 5.1). Il suit de là que les conclusions 2.1 et 2.2 du recours tendant à l'annulation de l'annexe tarifaire du RGCD sont irrecevables.

1.2 Il en va de même des conclusions 2.3 à 2.4 du recours eu égard à leur caractère constatatoire. Pour qu'une autorité rende une décision de cette nature, il faut, en effet, que le justiciable démontre un intérêt juridique à obtenir un tel prononcé. Or, cet intérêt fait en principe défaut lorsqu'une décision constitutive ou formatrice est envisageable, comme c'est le cas en l'espèce (RVJ 2018 p. 34 consid. 3.1 et les références).

1.3 C'est donc dans ce cadre limité qu'il convient d'entrer en matière sur le recours, régulièrement formé sous les réserves à suivre concernant la motivation parfois insuffisante de certains des griefs soulevés (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 de loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA ; RS/VS 172.6]).

1.4 Le Conseil d'Etat a déposé son dossier, comprenant celui de la commune de A _____. La requête correspondante du recourant (chiffre IV du mémoire) est ainsi satisfaite.

2. X _____ conteste la taxe de base forfaitaire de 250 fr. facturée pour son chalet en résidence secondaire en invoquant une violation du principe de la légalité sous différents aspects.

2.1 Dans un premier pan de l'argumentation largement redondante qu'il développe à cet égard, le recourant soutient que la taxe litigieuse ne repose pas sur une base légale claire et suffisamment explicite. Il se plaint du fait que le forfait par ménage appliqué aux résidences secondaires ne figure qu'au sein de l'annexe 3 du RCGD. En

outre, il s'agirait d'un critère inédit dérogeant à celui du nombre d'habitants du logement, seul inscrit à l'article 29 alinéa 2 lettre a RCGD.

2.1.1 Le principe de la légalité gouverne l'ensemble de l'activité de l'Etat (cf. art. 5 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 [Cst. ; RS 101]). Il revêt une importance toute particulière en droit fiscal, où il est érigé en droit constitutionnel indépendant à l'article 127 alinéa 1 Cst. Cette norme prévoit que les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, doivent être définis par la loi. La base légale doit présenter une densité normative permettant de respecter les garanties de clarté et de transparence exigées par le droit constitutionnel (ATF 143 I 310 consid. 3.3.1). Si la base légale délègue à l'organe exécutif la compétence d'établir une contribution, la norme de délégation ne peut constituer un blanc-seing en faveur de cette autorité ; elle doit indiquer, au moins dans les grandes lignes, le cercle des contribuables, l'objet et la base de calcul de cette contribution. Sur ces points, la norme de délégation doit être suffisamment précise (ATF 143 I 220 consid. 5.1.1) Il importe en effet que l'autorité exécutive ne dispose pas d'une marge de manœuvre excessive et que les citoyens puissent cerner les contours de la contribution qui pourra être prélevée sur cette base (*ibidem*).

Ces exigences valent en principe pour les impôts comme pour les contributions causales. La jurisprudence les a cependant assouplies en ce qui concerne la fixation de certaines de ces contributions. La compétence d'en déterminer le montant peut ainsi être déléguée plus facilement à l'exécutif, lorsqu'il s'agit d'une contribution dont la quotité est limitée par des principes constitutionnels contrôlables, tels que ceux de l'équivalence et de la couverture des frais (ATF 143 II 283 consid. 3.5). La qualité de contribuable et l'objet de l'impôt doivent cependant toujours être définis dans une loi formelle, les principes de l'équivalence et de la couverture des frais ne permettant pas de remédier à l'absence de base légale (ATF 143 I 227 consid. 4.2.1). La jurisprudence a encore posé que le principe de la légalité ne doit pas être vidé de sa substance ni, inversement, être appliqué avec une exagération telle qu'il entre en contradiction irréductible avec la réalité juridique et les exigences de la pratique (ATF 143 II 283 consid. 3.5).

2.1.2 Le financement de la gestion des déchets par le biais de taxes fait l'objet du chapitre IV du RCGD et se trouve plus particulièrement régi par l'article 29, dont la teneur est la suivante :

Art. 29 Taxes sur l'élimination des déchets urbains

¹ La commune assure par le biais de taxes l'autofinancement des coûts de construction, d'exploitation, d'entretien, d'assainissement et de remplacement des installations d'élimination des déchets urbains, les coûts des services de collecte et de transport des déchets ainsi que les autres frais communaux dus à la gestion des déchets. La commune assume également les coûts induits par les déchets d'auteurs non identifiés ou insolvable.

² Les taxes sont perçues annuellement. Elles sont composées :

a) **d'une taxe de base** correspondant aux coûts des infrastructures et calculée

- pour les particuliers : par habitant du logement ;

- pour les entreprises : par entreprise, selon la catégorie

b) **d'une taxe proportionnelle** à la quantité des déchets couvrant les coûts d'exploitation et calculée

- pour les particuliers : selon le volume des déchets (taxe au sac)

- pour les entreprises : selon le volume des déchets (taxe au sac) ou selon le poids des déchets (taxe au poids).

³ Les taxes figurent dans un tarif spécial annexé et faisant partie intégrante du présent règlement. Le Conseil municipal est compétent pour fixer les taxes dans les limites des fourchettes prévues dans ce tarif, en fonction du résultat du compte d'exploitation du précédent exercice et du budget/plan financier approuvé et en tenant compte des critères de calcul fixés à l'article précédent et au présent article. La période de taxation correspond à l'année civile. Les taxes décidées par le Conseil municipal ne sont pas soumises à homologation par le Conseil d'Etat.

Selon l'article 30 RCGD, la taxe de base est due par le propriétaire de tout bâtiment ou installation à l'origine des déchets (al. 1). Le propriétaire au 1^{er} janvier de l'année de la taxation est responsable du paiement de la taxe de base (al. 2).

L'annexe 3 du RCGD, qui comporte le tarif des taxes des d'élimination des déchets urbains, prévoit ce qui suit s'agissant de la taxe de base pour particuliers :

I. Taxe de base annuelle

Particuliers

De 20 CHF à 150 CHF par habitant du ménage.

Ménages sans résidence permanente : par ménage : taxe forfaitaire de 20 CHF à 300 CHF.

2.1.3 Ainsi que le précise l'article 29 alinéa 3 RCGD, le tarif figurant à l'annexe 3 fait partie intégrante du RCGD. Cette annexe a été adoptée par l'organe législatif de la commune de A _____, à savoir l'Assemblée primaire (art. 4 al. 1 let. a et art. 17 al. 1 let. a de la loi sur les communes du 5 février 2004 [RS/VS 175.1 ; LCo/VS]). Ayant été soumise à un vote populaire, elle constitue une base légale formelle (ATF 135 I 233 consid. 2.1). Sous cet angle, il n'y a dès lors pas lieu de distinguer hiérarchiquement le règlement et son tarif, qui constituent un seul et même acte. Cela étant, examiné dans

sa globalité, le RCGD répond aux exigences tirées du principe de légalité, y compris s'agissant du mode de calcul de la taxe de base. L'article 29 alinéa 2 lettre a RCGD prévoit, en effet, que celle-ci se calcule en fonction du nombre d'habitants du logement pour les particuliers. Dans ce même tarif, l'organe législatif communal a cependant renoncé, pour des motifs objectivement concevables dont il sera question plus loin (*infra* consid. 3.2), à prendre en considération le nombre exact d'habitants des résidences non permanentes. Pour cette catégorie de logements, il a prévu de percevoir la taxe de base en application d'un forfait par ménage. Le recourant estime qu'il s'agit d'une règle nouvelle dérogeant au critère mentionné à l'article 29 alinéa 2 RCGD. Cependant, l'on peut tout autant y voir aussi une concrétisation schématique de ce même critère. Le mode de calcul de la taxe de base pour les résidences non permanentes ne souffre, quoi qu'il en soit, aucune ambiguïté et se trouve ancré dans une loi au sens formel. Partant, c'est à tort que le recourant dénonce l'absence d'une base légale « claire et suffisamment explicite ».

2.2 Dans son moyen pris d'une violation du principe de la légalité, le recourant fait également valoir que le forfait par ménage est contraire au principe du pollueur-payeur ancré à l'article 32a LPE et viole en conséquence l'article 49 Cst.

2.2.1 Le principe de la primauté du droit fédéral, inscrit à l'article 49 alinéa 1 Cst., fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en œuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (cf. ATF 142 II 369 consid. 5.2).

L'article 32a LPE, qui constitue une disposition cadre posant uniquement des principes généraux sur le financement des installations de ramassage et d'élimination des déchets (cf. ATF 137 I 257 consid. 6.1), dispose que les cantons veillent à ce que les coûts de l'élimination des déchets urbains, pour autant que celle-ci leur soit confiée, soient mis, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes, à la charge de ceux qui sont à l'origine de ces déchets. Les cantons – de même que les communes, lorsque la compétence en matière d'élimination des déchets leur a été déléguée, comme en l'espèce (cf. art. 39 al. 2 de la loi sur la protection de l'environnement du 18 novembre 2020 [LcPE ; RS/VS 814.1]) – disposent ainsi d'une grande liberté dans la mise en œuvre des principes généraux relatifs au financement des installations de gestion des déchets, qu'ils doivent concrétiser dans leur législation (ATF 141 II 113 consid. 5.5.1).

Comme l'article 32a LPE n'impose pas l'instauration d'une taxe qui soit strictement proportionnelle à la quantité de déchets, la jurisprudence a admis la possibilité de combiner une taxe liée à la quantité de déchets avec une taxe de base indépendante desdites quantités et n'ayant aucun effet incitatif (aussi nommée « taxe de mise à disposition » ; cf. ATF 138 II 111 consid. 5.3.4). Une telle taxe constitue la contribution incompressible qui rétribue les coûts d'infrastructures liés à la gestion des déchets, qui doivent être maintenus indépendamment de leur utilisation effective (cf. ATF 137 I 257 consid. 6.1.1). Elle peut être fixée avec un certain schématisme en application de différents critères, y compris sous la forme d'un montant forfaitaire unique par ménage ou logement (ATF 138 II précité consid. 5.3.4 et les références ; Luc Jansen in : Pierre Moor/Anne-Christine Favre/Alexandre Flückiger [éd.], Commentaire Stämpfli LPE, Berne 2010, n° 46 ad art. 32a LPE).

2.2.2 En l'espèce, la taxe contestée par le recourant est une taxe de base expressément appelée, d'après l'article 29 alinéa 2 lettre a RCGD, à couvrir les coûts des infrastructures. De ce fait et au regard de la jurisprudence, le choix de la percevoir forfaitairement par ménage, comme le prévoit le règlement pour les résidences non permanentes, n'est pas contraire à l'article 32a LPE. Le recourant excipe de l'arrêt 2C_740/2009 du 4 juillet 2009 (ATF 137 I 257) de la commune de Romanel-sur-Lausanne. Cette comparaison tombe toutefois à faux puisque le règlement en question ne prévoyait qu'une seule taxe, forfaitaire et indépendante de la quantité de déchets remis, ce qui n'est pas le cas ici. Le RCGD combine, en effet, une taxe fixe et une taxe variable. Pour le reste, les exemples mentionnés en pages 9 et 10 du mémoire montrent que d'autres solutions existent (p. ex. surfaces habitables au m², nombre de pièces de logement, application de facteurs d'équivalence) et ont été choisies par certaines autres communes valaisannes. Le recourant estime ces solutions préférables à l'option retenue par la commune de A _____. Toujours est-il que le choix d'un forfait effectué par cette collectivité publique s'inscrit dans le cadre de son pouvoir d'appréciation et de son autonomie et qu'il reste admissible en jurisprudence.

2.2.3 L'on ajoutera que ce forfait n'est pas non plus critiquable sous l'angle du principe de l'équivalence, dont le recourant semble invoquer une violation sans toutefois véritablement motiver cette opinion. Ce principe veut que le montant de chaque émolument soit en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et reste dans des limites raisonnables (ATF 126 I 180 consid 3a/bb). La taxe de base définie dans la fourchette de l'annexe tarifaire du RCGC demeure modique et relève d'un schématisme

que la jurisprudence estime de ce fait admissible sous l'angle du principe de l'équivalence (arrêt du Tribunal fédéral 2P.187/2006 du 26 mars 2007 consid. 4.2).

2.3 Toujours au chapitre de la légalité de taxe litigieuse, le recourant estime que « la procédure de décision du conseil municipal fixant la taxe de base par habitant du logement à 53 fr. pour les résidences principales et à 250 fr. pour la taxe forfaitaire des ménages sans résidence permanente [...] n'a pas été suivie valablement ». Selon lui, l'exécutif local, contrairement à ce qu'il affirmait, ne s'était pas prononcé formellement sur les montants des taxes lors de sa séance du 11 septembre 2017. Le recourant étaye cette thèse en observant que deux procès-verbaux relatifs à cette séance figurent au dossier et en faisant remarquer qu'aucun d'entre eux ne traite du montant des taxes variables, qui, selon lui, aurait dû être simultanément fixé. En outre, il relève que le conseil municipal n'avait pas encore connaissance, à ce moment-là, des éléments comptables (comptes 2017 et budget 2018) lui permettant de fixer en connaissance de cause les montants des taxes de base. A l'entendre, les discussions menées lors de la séance du 11 septembre 2017 n'incorporaient aucune décision formelle, mais s'apparentaient plutôt à une prise de position destinée à la présentation du règlement à Assemblée primaire.

2.3.1 L'article 29 alinéa 3 RCGD habilite le conseil municipal à fixer les taxes dans les limites des fourchettes prévues dans le tarif, ceci en fonction du compte d'exploitation du précédent exercice et du budget/plan financier approuvé et en tenant compte des critères de calcul mentionnés aux articles 28 et 29 RCGD. Les taxes décidées par cette autorité ne sont pas soumises à homologation par le Conseil d'Etat (art. 29 al. 3 *in fine* RCGD).

2.3.2 En l'occurrence, le dossier remis au Tribunal comporte effectivement deux extraits du procès-verbal de la séance du 11 septembre 2007. Celui joint à la réponse communale du 16 septembre 2019 (pièce 4 du bordereau) reprend cependant la teneur de l'extrait que la municipalité de A _____ a déposé le 28 août 2019 (dossier du CE, p. 30). Il fournit, en sus, quelques précisions complémentaires sur les discussions menées par l'exécutif. Il est cependant décisif de constater que le montant des taxes figure à l'identique sur les extraits en cause et que ces documents comportent tous deux la mention selon laquelle le règlement ainsi que les taxes de base ont été approuvés par le conseil municipal. Au vu de ces extraits dûment revêtus des signatures légales requises (art. 98 LCo), l'on ne saurait sérieusement remettre en cause le fait que le conseil municipal ait donc, lors de sa séance du 11 septembre 2017, formellement arrêté les taxes de base. Que cet organe ne se soit pas simultanément prononcé sur la taxe

variable (qui est en l'occurrence une taxe au sac mise en place à l'échelle du Valais romand selon des montants uniformisés) n'y change rien. Pour le reste, le fait que le conseil municipal ait fixé les taxes de base avant que le RCGD n'ait été adopté par l'organe législatif ou homologué par le Conseil d'Etat ne saurait être qualifié de vice « irrémédiable et définitif », comme le prétend encore le recourant. Il se conçoit assez aisément qu'une décision devait être prise à ce sujet afin que l'Assemblée primaire puisse se prononcer en connaissance de cause sur la nouvelle réglementation et puisse en particulier mesurer ses conséquences financières. L'issue favorable du vote populaire et de la procédure cantonale d'approbation auront au demeurant permis à la décision prise le 11 septembre 2017 par le conseil municipal, en ce sens conditionnelle, de déployer ses effets.

2.3.3 Enfin, les critiques du recourant tirées de l'absence prétendue de prise en compte des données financières visées à l'article 29 alinéa 3 RCGD doivent être relativisées s'agissant d'une réglementation nouvelle prévoyant des modalités de financement différentes de celles en vigueur jusqu'ici (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_1034/2017 du 16 mai 2019 consid. 4.2.2 *in fine*). De toute manière, ce qui importe en définitive, c'est que les taxes fixées par l'exécutif local respectent le principe de la couverture des frais, lequel exige que le produit de la taxe ne dépasse pas, ou seulement dans une mesure minimale, l'ensemble des coûts engendrés par la branche ou subdivision concernée de l'administration, y compris, dans une mesure appropriée, les provisions, les amortissements et les réserves (ATF 143 I 227 consid. 4.2.2). Or, selon les propres constatations du recourant, les comptes 2017 et 2018 sont déficitaires (mémoire p. 16 ss et dossier du TC p. 37 ss, 44 ss), tandis que celui de 2019, que le recourant considère comme étant équilibré, apparaît plutôt déficitaire lui aussi (cf. le montant de 23'756 fr. 74 issu d'un prélèvement sur les financements spéciaux, rubrique 7230.48, dossier du TC, p. 55). Dans tous les cas, ces résultats ne laissent aucunement présager d'une violation du principe de la couverture des frais, dont les critères de l'article 29 alinéa 3 RCGD se font l'écho. Le grief s'avère donc inopérant.

2.4 Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du moyen tiré d'une violation du principe de la légalité.

3. En second lieu, le recourant argue d'inégalité de traitement. Selon lui, la taxe forfaitaire de 250 fr. par ménage appliquée aux propriétaires de résidences secondaires serait discriminatoire. Dans ce contexte, il fait remarquer, en excipant des comptes communaux 2017 à 2019, que le produit total des taxes de base des résidences secondaires est supérieur aux taxes de bases prélevées auprès des propriétaires de

résidences principales, pourtant plus nombreuses. Le recourant dénonce à cet égard une « inégalité érigée en système à l'égard de la catégorie des contribuables des résidences secondaires ».

3.1 Un règlement ou une décision viole le droit à l'égalité ancré à l'article 8 Cst. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente (ATF 142 I 195 consid. 6.1). S'agissant des contributions, le principe de l'égalité de l'article 8 alinéa 1 Cst. est concrétisé par l'article 127 alinéa 2 Cst., étant précisé qu'en ce domaine, un certain schématisme est admissible, à condition qu'il n'aboutisse pas à créer des solutions systématiquement inégalitaires (arrêt du Tribunal fédéral 2C_320/2020 du 20 octobre 2020 consid. 71 et 2C_56/2020 du 2 juillet 2020 consid. 5.2 et les références ; Danielle Yersin, L'égalité de traitement en droit fiscal in : RDS 111/1992, vol. II, p. 210). Dans le respect de ces principes et de celui de l'interdiction de l'arbitraire, le législateur dispose d'une large marge d'appréciation (arrêt du Tribunal fédéral 2C_24/2020 du 21 avril 2010 consid. 2.1 et les références). Il a cependant été jugé que la perception d'une taxe d'ordures plus élevée pour les propriétaires de logements qui n'ont pas de domicile fixe dans la commune violait le principe de l'égalité de traitement (arrêt du Tribunal fédéral 2A.23/1994 et 2P.19/2994 du 20 novembre 1995 consid. 11 in : DEP 1996 p. 829 ss ; RVJ 2004 p. 52 consid. 5.4 ; Veronika Huber-Wälchli, Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen durch kostendeckende und verursachergerechte Gebühren in : DEP 1999 p. 58).

3.2 En l'occurrence, le RCGD astreint tous les propriétaires de logements au paiement d'une taxe de base. Comme indiqué précédemment, pour les résidences permanentes (principales), cette taxe se calcule en fonction du nombre d'habitants du logement ou du ménage, selon un montant qu'il revient à la municipalité de fixer dans une fourchette allant 20 fr. et 150 fr. par individu. Les propriétaires de résidences non permanentes (résidences secondaires) doivent pour leur part s'acquitter d'une taxe forfaitaire par ménage comprise entre 20 fr. et 300 fr. Ainsi que le relèvent les autorités précédentes, les logements utilisés en tant que résidences secondaires ont ceci de particulier que le nombre de leurs occupants peut fluctuer de manière importante. En outre, les résidents secondaires ne sont, dans la règle, pas inscrits au contrôle des habitants et n'ont pas non plus l'obligation de s'y annoncer, contrairement aux personnes s'établissant sur le territoire communal. Le recourant objecte qu'il serait envisageable d'aménager un

dispositif similaire de contrôle pour les personnes non domiciliées. Toujours est-il qu'en l'état des choses, déterminer le nombre de personnes occupant une résidence secondaire n'est pas chose aisée. De ce point de vue, le choix de la commune de A _____ de forfaitiser le montant de la taxe de base pour les résidences secondaires s'inspire de considérations pratiques et d'économies administratives pertinentes. Cette forfaitisation repose sur des motifs objectifs justifiés et échappe ainsi au grief d'inégalité de traitement (cf. BVR 1994 p. 128 consid. 2.2). Quoi qu'en dise le recourant, il se justifie d'appliquer ce procédé schématique quand bien même les occupants des résidences secondaires seraient « connus » de l'administration parce qu'ayant, comme le recourant, leur domicile principal sur la commune. Pour le reste, l'on ne voit pas que les fourchettes figurant dans le tarif homologué, à savoir de 20 fr. à 150 fr. par habitant pour les résidences principales et un forfait de 20 fr. à 300 fr. par ménage pour les résidences non permanentes, soient, en elles-mêmes, discriminatoires. Le recourant ne les conteste d'ailleurs pas. Il apparaît à cet égard que le conseil municipal dispose d'une marge de manœuvre lui permettant de veiller, lorsqu'il décide le montant des taxes, à ce qu'aucune des deux catégories de résidents ne soit traitée de manière discriminatoire par rapport à l'autre. C'est dire qu'en lui-même, le RCGD ne viole pas le droit à l'égalité de traitement.

3.3 Les taxes de base arrêtées par le conseil municipal de A _____ se situent de manière incontestée dans la fourchette du RCGD. Elles ont été fixées, pour 2018 en tous les cas, à raison de 53 fr. par habitant pour les résidences principales et au montant forfaitaire de 250 fr. par ménage pour les résidences secondaires. Le Conseil d'Etat a jugé que ce forfait n'était pas critiquable au vu des coûts induits par le service, de la population permanente de A _____ et du taux de résidences secondaires. En outre, il a retenu que ce montant avait été déterminé en fonction du compte d'exploitation du précédent exercice et du budget/plan financier approuvé et en tenant compte des critères de calcul fixés aux articles 28 et 29 RCGD, de sorte qu'aucune violation de l'égalité de traitement ne pouvait être constatée.

La question concrètement posée par le recourant n'est cependant pas de savoir si le principe de la couverture des frais est respecté – ce qui est le cas, comme on l'a vu (*supra* consid. 2.3.3). Il s'agit bien plutôt de se demander si la taxe de base forfaitaire de 250 fr. prélevée auprès des propriétaires de résidences secondaires, située dans le quart supérieur de la fourchette, se justifie sous l'angle de l'égalité de traitement au regard du montant de 53 fr. réclamé au propriétaire d'un logement d'une résidence principale, fixé pour sa part dans le quart inférieur de la fourchette.

Le Conseil d'Etat évoque les coûts du service, le nombre de domiciliés et la part des résidences secondaires, mais sans expliquer concrètement en quoi et dans quelle mesure ces paramètres influencent et justifient le forfait contesté par le recourant. Rapporté à la taxe de base de 53 fr. par membre du ménage et au critère de l'article 29 alinéa 2 lettre a RCGD, force est de constater que le montant de 250 fr. traduit une occupation de l'ensemble des résidences secondaires de A _____ par une moyenne de presque 5 personnes ($250/53 = 4.7$). Selon les calculs effectués par le recourant, non discutés et non remis en cause par les autorités précédentes (mémoire p. 17 ss et détermination complémentaire p. 6 ss), plus de la moitié des recettes issues de la taxe de base proviennent ainsi des résidences secondaires, alors que celles-ci représentent pourtant un peu moins de 40 % (38.7 %) de l'ensemble des logements recensés sur le territoire concerné (soit 300 sur 775). Dans ces conditions, la commune de A _____ doit à tout le moins pouvoir démontrer que la fixation du forfait à 250 fr. repose sur des données objectives et plausibles en lien avec la moyenne de près de 5 personnes occupant les résidences secondaires de A _____ et/ou qu'il intègre des coûts plus élevés spécifiquement induits par les résidences secondaires (cf. Veronika Huber-Wälchli, *op. cit.*, p. 58). Se contentant d'arguer de l'admissibilité de procéder selon un certain schématisme, elle n'a cependant avancé aucune explication à ce propos.

Le Tribunal n'a dès lors pas d'autre solution que d'annuler la décision attaquée et la facture litigieuse et de retourner la cause à la commune de A _____ (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA) afin que celle-ci rende une nouvelle décision de taxation sur la base d'un montant susceptible d'être expliqué et motivé, y compris sous l'angle de l'égalité de traitement. L'on précisera qu'il ne saurait être question de libérer le recourant de toute participation au financement du service en cause, qui a été incontestablement mis à sa disposition (cf. RVJ 2014 p. 71 consid. 5.3 et les références).

4. 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). Il n'y a en conséquence pas lieu de s'attarder sur le rapport entre le produit des taxes de base et celui de la taxe variable, question que le recourant ne fait qu'évoquer incidemment, sans en tirer de conséquences juridiques, dans le cadre de son moyen tiré d'une violation de l'égalité de traitement (ch. 2.2 p. 18 du mémoire).

5.1 Le renvoi de l'affaire à la municipalité de A _____ pour nouvelle décision doit être considéré comme une admission seulement partielle du recours au vu des conclusions prises par le recourant, dont la plupart sont irrecevables (*supra* consid. 1.1 et 1.2). En outre, ce dernier échoue à démontrer le caractère illégal et intrinsèquement

discriminatoire du RCGD et de son annexe tarifaire et argue à tort de l'absence de décision formelle du conseil municipal fixant les taxes de base 2018.

5.2 Dans ces circonstances, il se justifie de faire supporter au recourant la moitié des frais de justice (art. 89 al. 1 LPJA). Les frais mis à sa charge doivent être arrêtés, au vu du principe de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 750 fr., débours inclus, pour l'instance de recours de droit administratif (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]. Les frais liés à la procédure précédente (708 fr.) mis à la charge du recourant sont ramenés à 354 fr. Le solde est remis à la commune de A _____ conformément à la règle de l'article 89 alinéa 4 LPJA.

5.3 X _____ a réclamé une indemnité de partie, respectivement des dépens pour les procédures successives.

5.3.1 L'allocation de dépens n'intervient que sur recours (cf. art 91 al. 1 LPJA). Les frais invoqués par le recourant en lien avec la procédure de réclamation (détermination complémentaire, p. 7) ne sauraient, de ce fait, d'emblée entrer en ligne de compte.

5.3.2 Le recourant ne s'est pas adjoint les services d'un mandataire professionnel pour la procédure de recours administratif.

Selon l'article 4 alinéa 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'indemnité allouée à la partie comprend le remboursement de ses débours et, lorsque des circonstances particulières le justifient, un dédommagement pour la perte de temps ou de gain. Selon la jurisprudence, cette indemnité est octroyée lorsque la cause est compliquée, que sa valeur litigieuse est élevée et qu'elle a provoqué un important travail plus conséquent que celui qu'un particulier doit normalement consentir pour s'occuper de ses propres affaires (arrêt du Tribunal fédéral 1C_847/2013 du 10 mars 2014 consid. 4.5 ; RVJ 2001 p. 309).

X _____ n'a pas allégué et démontré, devant le Conseil d'Etat, l'existence de circonstances particulières justifiant le versement d'un dédommagement pour une perte de temps ou de gain. Céans, son avocat produit une liste d'opérations selon laquelle son client aurait consacré près de 10h40 pour la défense de ses intérêts. Il explique que « l'attitude de la commune de A _____ refusant toute entrée en matière a justifié de prendre position à plusieurs reprises de manière circonstanciée auprès de l'autorité de

recours ». L'on ne saurait toutefois retenir que la commune de A _____ aurait procédé d'une manière spécialement critiquable. En outre, le recourant n'établit pas que les conditions susmentionnées seraient réunies pas plus qu'il ne démontre avoir concrètement subi une perte de gain. Dans ces conditions, seule une indemnité, réduite et fixée à 100 fr. (débours compris), lui sera allouée.

5.3.3 Maître M _____ a déposé un décompte faisant état de 12.2 heures d'activité, au tarif de 350 fr., ainsi que des frais à hauteur de 108 fr. 60.

La LTar consacre le principe de l'évaluation globale des dépens (art. 4 al. 1 et art. 27 al. 4 LTar). L'autorité dispose dans ce cadre d'un large pouvoir d'appréciation qu'elle doit néanmoins exercer dans les limites fixées par la loi (ATF 143 I 227 consid. 4.3.3) ; cela signifie qu'elle n'est pas entièrement libre en la matière, la fixation des dépens impliquant « une appréciation consciencieuse des critères qui découlent de l'esprit et du but de la réglementation légale » (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2D_35/2016 du 21 avril 2017 consid. 6.2 et la jurisprudence citée). Ainsi, le montant des honoraires du conseil juridique doit être évalué sur la base d'une pondération de critères que cite l'article 27 alinéa 1 LTar. Comme le permet la jurisprudence (ATF 141 I 124 consid. 4.3), la LTar prévoit une rémunération forfaitaire, et non un tarif horaire (cf. RVJ 2012 p. 210 consid. 5.1, 2001 p. 316 consid. 3b). En effet, le temps utilement consacré par le conseil juridique n'est que l'un des divers critères d'évaluation des honoraires (arrêt du Tribunal fédéral 6B_767/2010 du 24 février 2011 consid. 3.4). L'article 5 alinéa 2 LTar prévoit la faculté de déposer un décompte de prestations, qui ne lie cependant pas le Tribunal (arrêt du Tribunal fédéral 2C_162/2013 du 8 juillet 2013 consid. 3.2 ; ACDP A1 18 48 du 16 mars 2018 consid. D). En outre, il convient de rappeler que le juge – respectivement la Cour – n'est pas toujours tenu de motiver la décision par laquelle il fixe le montant des dépens alloués à une partie obtenant totalement ou partiellement gain de cause dans un procès ; il est admis de façon générale que le juge est en mesure de se rendre compte de la nature et de l'ampleur des opérations que le procès a nécessitées. Lorsqu'il existe un tarif ou une règle légale fixant des minima et maxima, le juge ne doit motiver sa décision que s'il sort de ces limites, si des éléments extraordinaires sont invoqués par la partie concernée ou si le juge s'écarte d'une note de frais produite par l'intéressé et alloue une indemnité inférieure au montant habituel, en dépit d'une pratique bien définie (ATF 139 V 496 consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 4D_37/2018 du 5 avril 2019 consid. 4).

En l'occurrence, les dépens dus à X _____, qui doivent être eux aussi réduits de moitié compte tenu de l'admission seulement partielle du recours, peuvent être arrêtés à 1500 fr. (TVA comprise). En sus de l'indemnisation des débours annoncés (108 fr. 50),

ce montant procède d'une pondération des critères que cite l'article 27 alinéa 1 LTar, parmi lesquels figure l'activité utile déployée par le mandataire de la recourante. Cette activité peut être évaluée à environ 10 heures, couvrant notamment l'étude du dossier et les entretiens avec le client (2h), la rédaction du recours (5h [les 21 pages du mémoire déposé comportant une argumentation largement redondante]) et la rédaction d'une détermination complémentaire (2h). Restant dans les limites que fixe l'article 39 LTar, ce montant prend aussi en considération l'enjeu financier limité de la cause et son absence de difficultés particulières.

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est partiellement admis au sens du considérant 3.3. Il est pour le reste rejeté dans la mesure de sa recevabilité.
2. La décision attaquée est annulée. L'affaire est renvoyée à la commune de A _____ pour nouvelle décision au sens du considérant précité.
3. Le recourant supportera des frais de justice de 750 fr. céans et de 354 fr. pour la procédure devant le Conseil d'Etat.
4. La commune de A _____ versera à X _____ une indemnité de partie de 100 fr. pour la procédure de recours administratif et des dépens de 1500 fr. pour la procédure de recours de droit administratif.
5. Le présent arrêt est communiqué à Maître M _____, pour le recourant, à Maître N _____, pour la commune de A _____, et au Conseil d'Etat.

Sion, le 10 juin 2021