A1 25 132

ARRET DU 16 AOÛT 2026

Tribunal cantonal du Valais
Cour de droit public

Composition : Christophe Joris, président ; Dr Thierry Schnyder et Matthieu Sartoretti, juges ; Patrizia Pochon, greffière ;

en la cause

X _____, recourant, représenté par Maître Elena Toledo, avocate à Sierre,

contre

ADMINISTRATION COMMUNALE DE Y _____, autre autorité, représentée par Maître Frédéric Pitteloud, avocat à Sion, et **CONSEIL D'ETAT DU VALAIS**, autorité attaquée.

(Emolument & taxe)

recours de droit administratif contre la décision du 18 juin 2025

Faits

A. X _____ est propriétaire de la parcelle nº xxx, plan nº xx, nom local « A _____ », située à la B _____, sur le territoire de la Commune Y _____. Il est également propriétaire de la part de propriété par étages (PPE) nº xxxx, sur la parcelle de base nº xxx1, plan nº xx1, nom local « C _____ », sise à la D _____, sur le territoire de la même commune. Chacun de ces immeubles comprend un logement.

B. Le 8 mars 2024, le Conseil communal Y _____ (ci-après : le Conseil communal) a adressé à X _____ deux factures (nos 388882 et 388883) portant sur la livraison d'eau potable et l'évacuation des eaux usées pour l'année 2023.

La facture nº 388882, concernant l'appartement sis à la B _____, se décomposait comme suit :

«

Compteur	Date relevé	Index Ancien	Index Nouveau	Quantité	Taux	TVA	Montant
Eau et épuration							
Livraison eau potable							
1600107	09.01.2024	2481	2503	22.00 m3	0.30	CHF 1 2	6.60
Relevé par carte							
Taxe liée au volume de construction				925.00 m3	0.085	CHF 1 2	78.65
Taxe appartement				1.00 uni	110.50	CHF 1 2	110.50
Evacuation eaux usées							
Taxe épuration sur consommation				22.00 m3	0.24	CHF 4 1	5.30
Taxe liée au volume de construction				925.00 m3	0.08	CHF 4 1	74.00
Taxe appartement				1.00 uni	104.00	CHF 4 1	104.00
Déduction acompte eau						1 2	-95.00
Déduction acompte épuration						4 1	-90.00
Total Eau et épuration							**194.05**

[…] »

La facture nº 388883, se rapportant à l'appartement situé à la D _____, se présentait de la sorte :

«

Compteur	Date relevé	Index Ancien	Index Nouveau	Quantité	Taux	TVA	Montant
Eau et épuration							
Livraison eau potable							
203535477	30.12.2023	32479	33528	131.13 m3	0.30	CHF 1 2	39.35
Relevé par carte							
Taxe liée au volume de construction				434.00 m3	0.085	CHF 1 2	36.90
Taxe appartement				1.00 uni	110.50	CHF 1 2	110.50
Evacuation eaux usées							
Taxe épuration sur consommation				131.13 m3	0.24	CHF 4 1	31.45
Taxe liée au volume de construction				434.00 m3	0.08	CHF 4 1	34.70

Taxe appartement	1.00 uni	104.00	CHF	4 1	104.00
Déduction acompte eau				1 2	-95.00
Déduction acompte épuration				4 1	-90.00
Total Eau et épuration					**171.90**

[…] »

En définitive, les factures nos 388882 et no 388883 s'élevaient respectivement à 204 fr. 20 et 180 fr. 80, taxe sur la valeur ajoutée (TVA) comprise.

C. Le 3 avril 2024, X _____ a formé une réclamation à l'encontre de ces deux factures.

Par décision du 8 août 2024, le Conseil communal a rejeté la réclamation et confirmé les factures litigieuses.

D. Par écriture du 9 septembre 2024, X _____ a interjeté un recours administratif auprès du Conseil d'Etat. Sous suite de frais et dépens, il a conclu à l'annulation de la décision du 8 août 2024 ainsi que des factures nos 388882 et 388883 et à l'établissement de nouvelles factures relatives à la fourniture d'eau potable et à l'évacuation des eaux usées, sans la « taxe appartement ».

Le 13 novembre 2024, le Conseil communal a proposé le rejet du recours, sous suite de frais et de dépens.

Le 16 décembre 2024, X _____ a répliqué.

Le 23 décembre 2024, le Conseil communal a maintenu ses conclusions.

Par décision du 18 juin 2025, notifiée le 23 juin suivant, le Conseil d'Etat a rejeté le recours et mis les frais, par 608 fr., à la charge de X _____. En substance, il a considéré que le règlement tarifaire des services d'eau et d'égout de la commune Y _____ (ci-après : le règlement communal), dans sa version approuvée le 23 février 1994, faisait foi, les modifications adoptées le 10 avril 2003 n'ayant jamais été approuvées par le Conseil d'Etat. Il a toutefois relevé que l'art. 5 al. 1 du règlement communal, selon lequel le tarif annuel pour l'égout devait être identique à celui appliqué pour l'eau potable, était critiquable dès lors que ces deux services reposaient sur des bases légales différentes et supportaient des charges différentes. Il a néanmoins constaté que la Commune avait, dans le présent cas, appliqué des montants distincts pour chacun des deux services, ce qui, bien que contraire au règlement communal, était en meilleure adéquation avec les obligations financières communales en matière de taxe. Le Conseil d'Etat a considéré que la nécessité d'une décision incitative visant à

éviter un vide juridique devait permettre l'application provisoire de la règlementation du 23 février 1994, tout en précisant que la Commune devait modifier sa réglementation dans les meilleurs délais.

Le Conseil d'Etat s'est ensuite fondé sur l'ordonnance du 21 décembre 2016 concernant les installations d'alimentation en eau potable (RS/VS 817.101 ; ci-après : l'ordonnance), ainsi que la LEaux et la LcEaux pour retenir que les taxes de base relatives à la distribution de l'eau potable et à l'évacuation des eaux usées pouvaient être calculées selon des critères schématiques, indépendamment de la consommation effective. Il a relevé que le règlement communal combinait, pour chacun des services, une taxe fixe fondée sur le volume du bien (non contestée), ainsi qu'une taxe liée à l'affectation du bien (« *taxe appartement* »). Selon lui, rien n'interdisait, en principe, à une Commune de combiner deux taxes reposant sur des critères différents, car cela s'inscrivait dans le cadre du pouvoir d'appréciation et de d'autonomie de cette dernière. Il a laissé ouverte la question de la conformité des taxes litigieuses au principe de causalité vu qu'elles respectaient le principe de la couverture des frais. En effet, il ressortait des comptes et des budgets de la Commune, librement accessibles sur le site internet de cette dernière, que tant le compte lié à l'eau potable que celui relatif aux égouts, étaient déficitaires pour l'année 2023 notamment.

S'agissant de la « *taxe appartement* » liée à la distribution d'eau potable, le Conseil d'Etat a relevé que, même si ce critère ne ressortait pas de la liste, « semble-t-il exhaustive », de l'ordonnance précitée, il permettait indirectement de tenir compte de la consommation. En outre, une admission du recours aurait pu encourager d'autres administrés à exiger une annulation de cette taxe, ce qui aurait risqué de compromettre le financement d'un service public déjà déficitaire.

Le Conseil d'Etat a ensuite retenu que les taxes litigieuses respectaient le principe de la proportionnalité. Il a rappelé que les taxes de base visaient à financer les coûts fixes des infrastructures, indépendamment de leur utilisation effective. Compte tenu des charges liées à l'entretien des réseaux d'eau potable et d'assainissement, il a considéré que les montants réclamés au recourant n'étaient pas excessifs et demeuraient en rapport avec la valeur objective des prestations fournies.

Enfin, il a relevé que les recommandations de la VSA/ASIC, selon laquelle la part fixe devait représenter entre 50 % et 70 % des recettes annuelles ne constituait pas un critère qui devait se vérifier pour chaque cas particulier et qu'au final, l'intégralité des coûts (tant fixes que variables) devaient être couverts par les taxes prélevées. Il a estimé

qu'un raisonnement cherchant à démontrer une corrélation directe entre la consommation et les taxes n'était pas possible car les coûts fixes ne dépendaient pas directement de la consommation.

E. Le 23 juillet 2025, X _____ a formé céans un recours de droit administratif contre la décision du Conseil d'Etat du 18 juin 2025 en prenant les conclusions suivantes :

> « Plaise au Tribunal cantonal, dire et statuer :
>
> 1. Le présent recours est admis.
>
> A titre principal :
>
> 2. La décision du Conseil d'Etat du 18 juin 2025 est annulée et réformée comme suit :
>
>   Les factures n^{os} 388882 et 388883 de la Commune Y _____ sont annulées. La Commune Y _____ fera parvenir à M. X _____ les factures concernant la livraison d'eau potable et l'évacuation des eaux usées sans la "taxe appartement".
>
> A titre subsidiaire :
>
> 3. La décision du Conseil d'Etat du 18 juin 2025 est annulée et la cause est renvoyée à la Commune Y _____, à charge pour elle d'établir des nouvelles factures pour la livraison d'eau potable et l'évacuation des eaux usées, dans le sens des considérants.
>
> Dans tous les cas :
>
> 4. Tous les frais ainsi qu'une équitable indemnité pour les dépens sont mis à la charge de l'Etat. »

Le 27 août 2025, le Conseil d'Etat a déposé son dossier et proposé le rejet du recours.

Le 14 octobre 2025, dans le délai prolongé qui lui avait été accordé, le Conseil communal a également proposé le rejet du recours, sous suite de frais et dépens.

Le 4 novembre 2025, X _____ a indiqué ne pas avoir de remarques complémentaires à fournir et a renvoyé, pour le surplus, au contenu de son recours.

Considérant en droit

1. Déposé le 23 juillet 2025 contre la décision du 18 juin 2025, notifiée le 23 juin suivant, le recours est intervenu dans le délai légal (art. 46 et 80 let. b LPJA). Directement touché par la décision qui rejette sa demande, le recourant dispose en outre d'un intérêt digne de protection à son annulation (art. 44 al. 1 et 72 LPJA).

2. Le dossier complet du Conseil d'Etat a été produit, de sorte que la demande du recourant en ce sens est satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

Pour le surplus, en tant qu'elle porte sur des moyens de preuve « réservés », la requête est irrecevable puisqu'elle constitue une clause de style prohibée (ACDP A1 25 103 du 18 mars 2026 consid. 2.2).

3.

3.1 Dans le présent cas, est seule contestée la « *taxe appartement* » des factures n^{os} 388882 et 388883, pour l'année 2023, dont le Conseil d'Etat a confirmé qu'elle était due par le prénommé. Le recourant se plaint à cet égard d'une violation des principes de légalité (*infra* consid. 4), de causalité (*infra* consid. 5), de couverture des frais, d'équivalence et de proportionnalité (*infra* consid. 6).

3.2 La nature de la « *taxe appartement* » n'est pas litigieuse. Tant la taxe de base liée à la distribution d'eau potable que celle ayant trait à l'évacuation des eaux usées ont été qualifiées, à juste titre, de taxes d'utilisation par le Conseil d'Etat, à savoir qu'elles reposent sur une contre-prestation étatique qui en constitue la cause (pour une présentation détaillée de cette notion, cf. ATF 147 I 16 consid. 3.2.1). En l'occurrence, elles constituent la contrepartie du droit accordé à chaque propriétaire foncier d'utiliser les installations publiques d'approvisionnement en eau potable et d'évacuation des eaux usées.

4. En premier lieu, le recourant se prévaut d'une violation du principe de légalité en ce qui concerne les taxes afférentes à l'affectation (« *taxe appartement* »). En substance, il soutient que les factures litigieuses sont dépourvues de base légale vu que les modifications tarifaires adoptées le 10 avril 2003 par le Conseil communal n'ont jamais été homologuées par le Conseil d'Etat.

4.1 Le principe de la légalité gouverne l'ensemble de l'activité de l'Etat (cf. art. 5 al. 1 Cst.). Il revêt une importance particulière en droit fiscal où il est érigé en droit constitutionnel indépendant à l'art. 127 al. 1 Cst. Cette norme – qui s'applique à toutes les contributions publiques, tant fédérales que cantonales ou communales – prévoit en effet 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 (ATF 143 I 220 consid. 5.1.1). 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 contributions causales (dont fait partie la taxe d'utilisation). La compétence d'en fixer 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 la couverture des frais et de

l'équivalence. Le principe de la légalité ne doit toutefois 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 149 II 177 consid. 8.3.2, 135 I 130 consid. 7.2).

4.2 Selon l'art. 6 let. e LCo, sous réserve des législations cantonale et fédérale, la commune a notamment pour attribution l'alimentation en eau potable, l'évacuation et l'épuration des eaux usées ainsi que le traitement des ordures. Elle est, dans les limites des dispositions légales, autonome dans l'exécution de cette tâche (art. 2 al. 1, 2e phr., LCo). Conformément à l'art. 105 LCo, les taxes que les collectivités de droit public perçoivent pour les services, en vertu de la législation spéciale, tiennent compte de l'amortissement des investissements, des frais d'entretien et d'exploitation et de la constitution d'un fonds de renouvellement (al. 1). Elles sont fixées dans un règlement déterminant au moins le montant maximal, le mode de perception et les personnes assujetties (al. 2).

4.3 En l'espèce, les taxes litigieuses sont fondées sur les art. 4 (tarif annuel pour l'eau) et 5 (tarif annuel pour l'égout) du règlement communal, lequel a été adopté par le Conseil communal le 17 novembre 1993, approuvé par l'Assemblée primaire le 27 décembre 1993 et homologué par le Conseil d'Etat le 23 février 1994. L'art. 6 du règlement fixe, quant à lui, la qualité de contribuable.

En application de l'art. 7 ch. 2 du règlement communal, lequel prévoit que, dans les limites de l'autofinancement des services d'eau et d'égout, le Conseil communal peut également adapter ces taxes et tarifs jusqu'à concurrence de plus ou moins 20 %, ce dernier a décidé, lors de sa séance du 10 avril 2003, de réduire de 15 % les taxes annuelles liées au volume construit et à l'affectation pour le service de l'eau potable et de 20 % celles afférentes au service des égouts. Ces adaptations n'ont toutefois pas eu pour effet d'abroger le règlement communal homologué en 1994, lequel demeure la base légale des taxes litigieuses (cf. art. 7 ch. 3 du règlement communal).

Pour l'année 2023, le Conseil communal a arrêté le montant de la taxe liée à l'affectation (« *taxe appartement* ») à 110 fr. 50 (130 fr. - 15 %) pour la distribution d'eau potable et à 104 fr. (130 fr. - 20 %) pour l'évacuation des eaux usées. Il s'ensuit que les taxes litigieuses reposent sur une base légale suffisante, ce qui exclut toute violation du principe de légalité sous cet angle.

4.4 Le recourant voit aussi une violation du principe de la légalité dans le fait que l'art. 5 ch. 1 du règlement communal prévoit que le tarif annuel de l'égout est identique à celui applicable à la distribution d'eau potable.

Le Conseil d'Etat a relevé, à juste titre, que l'obligation ancrée dans cette disposition était critiquable car les services d'eau et d'égout sont fondés sur des bases légales différentes, avec des charges et produits spécifiques. Il a toutefois constaté que, dans la pratique, la Commune appliquait des montants différenciés par rapport à chacun de ces services. Ainsi, bien que cette manière de procéder s'écartât de la lettre de l'art. 5 du règlement communal, elle était davantage conforme aux exigences légales relatives au financement des taxes causales.

Le Conseil d'Etat a ensuite considéré qu'il ne lui appartenait pas, dans le cadre de ses compétences, de substituer à la norme litigieuse une règlementation transitoire valable jusqu'à l'adoption d'un nouveau règlement communal. Afin d'éviter un vide juridique, il a dès lors rendu une décision incitative permettant l'application provisoire du règlement communal homologué le 23 février 1994, tout en invitant la Commune à adapter sa réglementation.

4.5 En l'espèce, le recourant se contente de soutenir que l'autorité attaquée s'est fondée sur une jurisprudence publiée dans la RVJ 2014 p. 71 ss, où le Tribunal cantonal avait annulé une décision du Conseil d'Etat qui appliquait un règlement contraire au droit supérieur et avait renvoyé la cause à la Commune afin qu'elle revoie sa méthode de taxation. Pour autant, il ne critique pas la motivation développée par le Conseil d'Etat si bien que la recevabilité de son grief paraît douteuse (art. 48 al. 2 et 80 al. 1 let. b LPJA). Quoi qu'il en soit, il n'y a pas lieu de trancher cette question, vu que, sur le fond, son grief devrait de toute manière être rejeté pour les motifs qui vont suivre.

4.6 En principe, lors d'un contrôle concret, le juge constitutionnel ne peut appliquer une loi qu'il a reconnue comme non conforme à la Constitution et doit ainsi annuler la décision attaquée. Il peut cependant, dans certains cas, constater l'inconstitutionnalité de la décision entreprise mais renoncer à l'annuler et rejeter le recours, le cas échéant dans le sens des considérants. Une telle décision est usuellement nommée décision incitative (« *Appellentscheid* »), car elle comporte un appel plus ou moins précis et directif à l'égard du législateur afin qu'il élabore une réglementation conforme à la Constitution (ATF 151 II 442 consid. 13.2).

Une décision incitative a ainsi pour conséquence, d'une part, de maintenir une décision viciée et de débouter un recourant qui sur le fond pourrait être suivi et, d'autre part, de

légitimer les autorités à continuer à appliquer, au moins temporairement, une norme reconnue comme n'étant pas conforme à la Constitution jusqu'à ce que le législateur adopte une nouvelle réglementation. Aussi une décision incitative ne peut-elle être admise qu'exceptionnellement et pour de justes motifs. Tel est le cas lorsque l'abandon de la norme jugée inconstitutionnelle 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 la norme en cause, la collectivité 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 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. La prise d'une telle décision est en outre d'autant plus admissible que l'atteinte portée par la norme en question à l'ordre constitutionnel est de moindre gravité (*ibidem* ; RVJ 2014 p. 71, 74).

4.7 En l’espèce, l’annulation des taxes afférentes à l’affectation exposerait la Commune à un important manque à gagner, susceptible de compromettre à brève échéance le financement de l’une de ses tâches d’intérêt public, ce d’autant plus que les comptes communaux relatifs à l’exercice 2023 étaient déficitaires. Au demeurant, la Commune paraît consciente de cette problématique étant donné que, dans les renseignements complémentaires relatifs au compte de résultat (librement disponibles sur https://www.Y _____.ch/commune/comptes-budgets.html, site consulté le 10 août 2026), le Conseil communal a relevé qu’en raison des « prélèvements réguliers ces dernières années du fonds sur les financements spéciaux pour la gestion de l'eau potable, il paraît nécessaire à court terme de revoir le règlement des eaux ».

Par ailleurs, il n’existe, dans le présent cas, aucune atteinte particulière insoutenable au droit supérieur. En effet il ressort du dossier que le Conseil communal n’a pas appliqué un tarif identique aux deux services puisque la taxe annuelle afférente à l'affectation s'élève à 110 fr. 50 pour la distribution d'eau potable et à 104 fr. pour l'évacuation des eaux usées. La Commune s'est ainsi écartée de l’art. 5 de son règlement communal afin d'appliquer un mode de calcul davantage conforme à la législation fédérale.

Dans ces circonstances particulières, le Conseil d'Etat pouvait valablement rendre une décision à caractère incitatif destinée à éviter un vide juridique, en maintenant

l'application de l'art. 5 du règlement communal, tout en invitant la Commune à adapter sa réglementation dans les meilleurs délais.

Par conséquent, le grief tiré d'une violation du principe de légalité doit être rejeté.

5. Il reste à examiner si le recours au critère de l'affectation d'un immeuble pour déterminer une partie de la taxe de base relative à la distribution d'eau potable et à l'évacuation des eaux usées est conforme au droit. A cet égard, le recourant se plaint d'une violation du principe de causalité.

5.1 Concernant le cas particulier des installations d'évacuation et d'épuration des eaux, l'art. 3*a* LEaux dispose, sous la note marginale « Principe de causalité », que celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la présente loi en supporte les frais.

L'art. 60*a* al. 1 LEaux relatif au financement des mesures, précise que les cantons veillent à ce que les coûts de construction, d'exploitation, d'entretien, d'assainissement et de remplacement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux concourant à l'exécution de tâches publiques soient mis, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes, à la charge de ceux qui sont à l'origine de la production d'eaux usées. Le montant des taxes est fixé en particulier en fonction (a) du type et de la quantité d'eaux usées produites, (b) des amortissements nécessaires pour maintenir la valeur du capital de ces installations, (c) des intérêts et (d) des investissements planifiés pour l'entretien, l'assainissement et le remplacement de ces installations, pour leur adaptation à des exigences légales ou pour des améliorations relatives à leur exploitation. L'alinéa 2 de cette disposition prévoit que si l'instauration de taxes couvrant les coûts et conformes au principe de causalité devait compromettre l'élimination des eaux usées selon les principes de la protection de l'environnement, d'autres modes de financement peuvent être introduits.

L'art. 60*a* LEaux poursuit ainsi un double objectif : assurer le financement des infrastructures tout en incitant les usagers à limiter la production d'eaux usées afin de réduire la sollicitation des installations et de renforcer la protection de l'environnement (Message du Conseil fédéral du 4 septembre 1996 relatif à la modification de la LEaux, FF 1996 IV 1213, p. 1219 ; ci-après : Message du Conseil fédéral). En revanche, pour autant que le principe de causalité soit respecté, l'art. 60*a* LEaux ne confère pas aux pollueurs un droit individuel à ce que les taxes acquittées correspondent exactement aux coûts supportés (ATF 149 I 305 consid. 3.8).

Afin d'atteindre ces objectifs, le législateur fédéral a préconisé un système combinant des taxes de base et des taxes variables (Message du Conseil fédéral, p. 1219). Une taxe périodique doit ainsi tenir compte de paramètres présentant un rapport avec l'utilisation effective des installations, sans qu'il soit pour autant nécessaire de répartir l'intégralité des coûts en fonction du seul volume des eaux usées produites (ATF 128 I 46 consid. 4a et 5b/bb). Cette souplesse permet notamment d'éviter des coûts administratifs disproportionnés liés à une détermination précise du type et de la quantité des eaux usées produites (Message du Conseil fédéral, p. 1220).

5.2 L'art. 60*a* LEaux, à l'instar de l'art. 32*a* LPE instaurant une taxe sur l'élimination des déchets urbains, constitue un mandat législatif à l'adresse des cantons, en ce sens que ceux-ci sont chargés de transposer les principes de financement posés dans ces dispositions dans leur législation ou de déléguer cette tâche aux communes (ATF 128 I 46 consid. 1b/cc ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_10/2018 du 18 juin 2018 consid. 3.1).

5.3 Le canton du Valais a transposé les principes de financement posés dans ces dispositions dans la LcEaux dont l'art. 15 al. 1 prévoit que celui qui est à l'origine d'une mesure fondée sur les dispositions fédérales ou de la présente loi en supporte les frais.

Selon l'art. 17 al. 1 LcEaux, les communes assurent l'autofinancement des coûts de construction, d'exploitation, d'entretien, d'assainissement et de remplacement des installations publiques d'évacuation et d'épuration des eaux par le biais de taxes causales fixées dans un règlement. Le montant des taxes est fixé selon une planification à long terme prenant également en considération les nouvelles charges financières prévisibles. Les communes utilisent à cet effet un compte à financement spécial. L'alinéa 3 de cette disposition précise qu'une taxe d'utilisation est perçue annuellement. Elle est composée (a) d'une partie de base correspondant aux coûts des infrastructures et qui est calculée selon un critère conforme au principe de causalité, tel que la surface du bien-fonds pondérée par le type de zone, la surface bâtie ou revêtue ou de construction brute, le volume de mètre cube SIA des bâtiments, le nombre de pièces-unités d'habitation ou le nombre d'unités de raccordement (dans la version allemande « *wie beispielsweise nach der Fläche der Liegenschaft* […] ») et (b) d'une partie proportionnelle au type et à la quantité des eaux à évacuer couvrant les frais d'exploitation.

Les coûts fixes correspondent notamment aux intérêts, aux amortissements des installations de traitement et des conduites, ainsi qu'aux frais d'administration et d'information. S'y ajoutent les frais de planification. Les coûts variables sont constitués

des frais d'exploitation des stations d'épuration et des installations d'évacuation des eaux. Les taxes doivent être arrêtées sur la base d'une planification financière à long terme, soit sur une période supérieure à dix ans, en tenant compte des charges futures prévisibles (Message du Conseil d'Etat du 5 septembre 2012 accompagnant le projet de loi cantonale sur la protection des eaux, *in* : BSGC, Session ordinaire de novembre 2012, p. 9 ; ci-après : Message du Conseil d'Etat ; JANSEN, *in* : Commentaire de la loi sur la protection des eaux et de la loi sur l'aménagement des cours d'eau, Bâle 2016, n. 20 ad art. 60*a*).

5.4 En pratique, la distinction entre coûts fixes et coûts variables conduit presque inévitablement à prévoir une taxe composée de deux éléments : une taxe de base destinée à couvrir les coûts fixes des infrastructures et une taxe variable destinée à financer les coûts d'exploitation. Si les exigences découlant du principe de causalité sont relativement souples s'agissant des critères de calcul de la taxe de base, la taxe variable doit, en revanche, être déterminée en fonction du type et de la quantité des eaux évacuées, cette dernière pouvant être estimée sur la base de la consommation d'eau potable (Message du Conseil d'Etat, p. 9 s.).

5.5 S'agissant de la distribution d'eau potable, l'ordonnance précitée, adoptée notamment sur la base de la LcEaux (cf. préambule), concrétise également le principe de la causalité en prévoyant que les communes veillent à ce que les agglomérations habitées disposent d'eau potable en suffisance pour assurer les besoins des services publics et des particuliers (art. 4 al. 1) et que les ouvrages et les travaux de distribution de l'eau potable sont à la charge des communes ou des consortages (art. 6 al. 1).

Aux termes de l'art. 7 de cette ordonnance, les communes garantissent, par la perception de taxes causales, l'autofinancement des frais pour l'étude, la construction, l'entretien, l'assainissement et le remplacement des infrastructures publiques pour l'approvisionnement en eau potable (al. 1). Le montant des taxes, fixé dans un règlement à faire préaviser par le Service en charge de la consommation, est établi sur la base d'une planification à long terme qui prend en considération la charge financière prévisible. Les communes garantissent le financement sur un compte spécial prévu à cet effet (al. 2). Les taxes sont perçues annuellement (al. 3). Elles sont composées (a) d'une part, d'une partie de base pour la couverture des frais d'infrastructure, établie sur le principe de causalité, en fonction de la surface de l'actif immobilier, de la surface bâtie, de la zone à bâtir brute, du volume de construction SIA (mètres cubes), du nombre de pièces disponibles par maison d'habitation ou du nombre de raccordements et (b) d'autre part, d'une partie proportionnelle à la quantité de l'eau potable consommée.

5.6 En application de ces dispositions, le Conseil communal a adopté le règlement communal précité, homologué par le Conseil d'Etat le 23 février 1994, dont l'art. 4, intitulé « Tarif annuel pour l'eau », prévoit ce qui suit :

« 1. Tarif annuel
Il s'agit du cumul des éléments qui découlent de l'application des points 2 à 4 ci-dessous, soit : taxe liée au volume + taxe afférente à l'affectation + coût de la consommation effective.

2. Taxe liée au volume
Il s'agit d'une taxe calculée selon le volume de taxation cadastrale des immeubles au prix de Fr. 0.10 le m3. Pour les garages indépendants, garages industriels, ateliers, dépôts ou autres locaux alimentés sommairement en eau (robinet pour nettoyages occasionnels, installations sanitaires modestes), la taxe selon le volume est au maximum de Fr. 200.--.

3. Taxe afférente à l'affectation
Il s'agit d'une taxe liée à l'affectation des immeubles, fondée sur la consommation domestique d'un habitant.
Les valeurs de référence sont les suivantes :

Appartement	Fr.	130.--
Studio (maximum 35m2 habitable)	Fr.	65.--
Hôtel, pension, par lit	Fr.	40.--
Colonie, par couchette	Fr.	13.--
Café, restaurant, bar, dancing, par place intérieure	Fr.	7.--
Garage industriel avec lavage self-service, laiterie	Fr.	170.--
Garage industriel sans lavage self-service	Fr.	105.--
Magasin, bureau, commerce, atelier, cave	Fr.	50.--
Grange, écurie, étable, garage isolé	Fr.	25.--
Ferme pour 10 têtes de bétail et plus	Fr.	80.--

Le Conseil communal est compétent pour apprécier l'affectation des immeubles et les paramètres qui en découlent.

4. Coût de la consommation effective
Il s'agit du coût effectif du volume consommé selon le relevé du compteur d'eau au tarif de Fr. 0.30 par m3.

5. Forfait
[…] »

S'agissant du tarif annuel pour l'égout, l'art. 5 ch. 1 du règlement communal prévoit que celui-ci est identique à celui applicable à l'eau potable.

5.7 En l'espèce, le Conseil d'Etat a considéré que rien n'interdisait, sur le principe, à la Commune de combiner plusieurs critères pour déterminer la taxe de base, tels que le volume de construction et l'affectation de l'immeuble. Selon lui, cette solution relevait de la marge d'appréciation reconnue aux communes. Il a également relevé que, bien que schématique, le critère de l'affectation permettait de tenir compte indirectement de la consommation potentielle, le règlement faisant lui-même référence à la « consommation domestique d'un habitant ».

Le Conseil d'Etat a néanmoins constaté que le critère de l'affectation ne figurait pas expressément parmi ceux « semble-t-il exhaustifs » énumérés à l'art. 7 al. 3 let. a de l'ordonnance. Il a toutefois laissé ouverte la question de la conformité de cette part de

taxe au principe de causalité vu qu'elle respectait le principe de la couverture des frais (cf. *infra* consid. 6). En outre, il a relevé qu'une annulation de cette taxe aurait pour la Commune comme conséquence une insuffisance de financement d'une de ses tâches d'intérêt public pendant une certaine période, alors même que le compte était déjà déficitaire, ce qui justifiait le maintien de l'art. 5 du règlement communal.

Le recourant invoque une violation du principe de causalité sans toutefois s'en prendre à la motivation du Conseil d'Etat relative à la décision incitative si bien que son grief tend vers l'irrecevabilité (art. 48 al. 2 et 80 al. 1 let. b LPJA).

5.8 Même recevable, il n'aurait de toute manière pas conduit à l'admission du recours. En effet, le règlement précité prévoit que les taxes pour la distribution d'eau potable et l'évacuation des eaux usées sont perçues annuellement et qu'elles comprennent une taxe liée au volume de taxation cadastrale des immeubles et une taxe afférente à l'affectation des immeubles fondée sur la consommation domestique d'un habitant, lesquelles constituent une taxe de base, ainsi qu'une taxe variable relative au coût effectif du volume consommé selon le relevé de compteur (art. 4 et 5). Par ailleurs, le règlement précise que les taxes de base servent à couvrir les frais fixes des services, alors que la totalité des montants perçus sur la base de la consommation effective sert à couvrir les frais variables des services (art. 2 ch. 4). Il s'ensuit que la Commune a mis en place un système qui combine, pour les taxes périodiques, le prélèvement d'une taxe de base (volume et affectation) et d'une taxe d'exploitation, laquelle tient compte de paramètres ayant un rapport avec l'utilisation effective de l'installation.

Contrairement à ce que soutient le recourant, cette manière de procéder est conforme à l'art. 60*a* LEaux ainsi qu'à l'art. 17 al. 3 let. a LcEaux, lequel prévoit que la taxe de base est calculée selon un critère conforme au principe de causalité, « *tel que* » la surface du bien-fonds pondérée par le type de zone, la surface bâtie ou revêtue ou de construction brute, le volume de mètre cube SIA des bâtiments, le nombre de pièces-unités d'habitation ou le nombre d'unités de raccordement. L'emploi de la locution « *tel que* » (« *beispielsweise* » dans la version allemande) démontre que cette énumération est exemplative et non exhaustive.

S'agissant de la distribution d'eau potable, il est vrai que la formulation retenue à l'art. 7 al. 3 de l'ordonnance diffère quelque peu de l'art. 17 al. 3 let.a LcEaux, en ce qu'elle prévoit que les taxes sont perçues annuellement et qu'elles sont composées, d'une part, d'une partie de base pour la couverture des frais d'infrastructure, établie sur le principe de causalité, en fonction (« *anhand* » dans la version allemande) de la surface de l'actif

immobilier, de la surface bâtie, de la zone à bâtir brute, du volume de construction SIA (mètres cubes), du nombre de pièces disponibles par maison d'habitation ou du nombre de raccordements (let. a) et, d'autre part, d'une partie proportionnelle à la quantité de l'eau potable consommée (let. b).

Cette différence rédactionnelle ne saurait toutefois être interprétée comme une volonté du législateur de restreindre les critères admissibles. En effet, l'ordonnance repose notamment sur la LcEaux (cf. préambule) et concrétise également le principe de causalité (cf. *supra* consid. 5.5). Rien ne permet ainsi de retenir que le législateur ait entendu limiter les critères de calcul de la taxe de base en matière d'alimentation en eau potable par rapport à ceux prévus pour l'évacuation des eaux usées. Admettre le contraire conduirait à une solution insoutenable dès lors que le champ des critères admissibles serait, sans justification objective, plus restreint pour l'alimentation en eau potable que pour l'évacuation des eaux usées.

Enfin, il ne saurait être reproché au Conseil d'Etat d'avoir confirmé que la Commune pouvait retenir deux critères pour déterminer la taxe de base. D'une part, le recours au critère du volume de construction n'est pas contesté par le recourant. D'autre part, rien ne permet de considérer que la combinaison de plusieurs critères serait contraire au droit. Le critère de l'affectation, quand bien même il présente un caractère schématique, repose sur une estimation de la consommation potentielle plutôt que sur la consommation effective. En outre, il permet de tenir compte des particularités de certaines affectations, notamment industrielles ou artisanales, qui impliquent généralement une utilisation différente des infrastructures. Il présente ainsi un lien suffisant avec les coûts fixes de celles-ci, lesquels demeurent indépendants de leur utilisation effective. Il s'ensuit que le système retenu par la Commune respecte le principe de causalité.

5.9 Si le critère de l'affectation peut être confirmé comme base de calcul, il reste néanmoins à examiner si le rapport entre la taxe de base et celle de consommation est conforme au principe de causalité. A cet égard, le recourant reproche au Conseil d'Etat d'avoir fait fi de la proportion « un tiers (coûts fixes) – deux tiers (coûts variables) » mentionnée dans des arrêts du Tribunal fédéral (ATF 137 I 257 et 2C_1034/2017 du 16 mai 2019) rendus en matière d'élimination des déchets.

5.9.1 Selon la jurisprudence (arrêt du Tribunal fédéral 2C_816/2009 du 3 octobre 2011 consid. 4.3), le rapport entre la taxe de base et la taxe d'exploitation directement proportionnelle à la quantité d'eau usée produite devrait à peu près correspondre au

rapport existant entre les frais fixes et les frais proportionnels à la charge de la collectivité publique pour les prestations fournies. La structure des coûts en matière d'évacuation et d'épuration des eaux usées est particulière en ce sens qu'une grande partie de ceux-ci résulte de la construction des infrastructures (réseau de canalisations, station d'épuration, etc.). Comme des taxes uniques relativement élevées sont prélevées pour financer ces coûts, sous la forme de taxes de raccordement (« *Anschlussgebühren* ») ou de charges de préférence (« *Vorzugslasten* »), la taxe de base devrait normalement représenter, malgré les importants coûts (fixes) de mise en place des équipements, une part moindre que la taxe variable dans les rentrées totales des taxes périodiques. Lors des débats aux Chambres fédérales portant sur l'art. 60*a* LEaux, les Parlementaires avaient envisagé d'inscrire dans la loi un plancher de 50 % pour la part variable de la taxe, puis y avaient renoncé, car les chiffres disponibles montraient que, dans la réalité, cette part variable représentait déjà, en moyenne, entre 50 et 65 % du montant des taxes périodiques encaissées (BO CN 1997 p. 434 et 1118 ; BO CE 1997 p. 427 ss). Au début des années 2000, dans les communes ayant opté pour un système de taxes combinées, la proportion était de 70 % pour la part variable des frais, contre 30 % pour sa part fixe (Informations concernant la protection des eaux, Berne 2003, cahier n. 42, Coûts de l'assainissement, p. 16). La doctrine indique que la proportion entre le montant de la taxe de base et celui de la taxe variable dépend de chaque situation et que des pourcentages sont rarement donnés. Elle est toutefois d'avis, au vu de la jurisprudence, que la tendance est de considérer que la taxe variable devrait être supérieure à celle de base (JANSEN, *op. cit.*, n. 63 ad art. 60*a* LEaux). Dans la mesure où cette tendance a pour effet de renforcer le caractère incitatif de la taxe variable fondée sur la consommation d'eau visant à ménager l'environnement (Message du Conseil fédéral, p. 1219), elle doit être approuvée (arrêt du Tribunal fédéral 2C_10/2018 du 28 juin 2018).

5.9.2 En l'espèce, il ressort du compte de résultat par classification fonctionnelle de l'exercice 2023 que la Commune a perçu 759'555 fr. 33 de taxes périodiques pour la gestion de l'eau potable, alors que les charges se sont élevées à 1'000'990 fr. 57, ce qui a nécessité un prélèvement de 241'435 fr. 24 sur le financement spécial. La gestion des eaux usées a également présenté un déficit, les recettes des taxes périodiques s'étant élevées à 658'251 fr. 86 pour des charges de 830'199 fr. 95, ce qui a impliqué un prélèvement de 155'381 fr. 09 sur le financement spécial.

Le compte de résultat précité distingue toutefois uniquement le produit global des taxes périodiques, sans ventiler les recettes provenant de la taxe de base et celles issues de

la taxe variable. Il n'est dès lors pas possible de déterminer le rapport entre ces deux taxes. Cette seule circonstance ne conduit toutefois pas à admettre le recours.

D'une part, les arrêts cités par le recourant se réfèrent à l'élimination des déchets urbains et ne sont pas directement transposables au cas d'espèce car une partie beaucoup plus grande des coûts résulte des infrastructures relatives aux eaux (JANSEN, *op. cit.*, n. 21 ad art. 60*a*). En outre, selon la doctrine, la taxe de base ne peut et ne doit pas correspondre aux coûts fixes ni la taxe variable à ceux d'exploitation. En effet, l'importance des montants liés aux infrastructures peut être telle que les coûts variables d'exploitation ne représentent qu'une partie minime de l'ensemble des frais. Dans ce cas, avec une taxe variable portant sur ces coûts (calculée selon le critère variable de la quantité et le type d'eaux produites), l'obligation légale de tenir compte suffisamment de ce critère variable ne serait par conséquent pas respectée (JANSEN, *op. cit.*, n. 69 ad art. 60*a*). D'autre part, les comptes démontrent, en l'espèce, que les recettes tirées de l'ensemble des taxes périodiques demeurent inférieures aux coûts effectifs des deux services. En effet, les comptes relatifs à la gestion de l'eau potable et des eaux usées sont déficitaires sur plusieurs exercices, ce qui a nécessité un prélèvement sur le financement spécial. Le Conseil communal a expressément relevé, dans la présentation des comptes 2023, que « vu les prélèvements réguliers ces dernières années du fonds sur les financements spéciaux pour la gestion de l'eau potable, il paraît nécessaire à court terme de revoir le règlement des eaux ». Cette déclaration confirme que la Commune est consciente des insuffisances de son système tarifaire et entend y remédier.

Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat pouvait valablement considérer qu'il se justifiait de maintenir provisoirement le système en vigueur afin d'éviter un vide juridique et un déficit de financement d'un service public essentiel, ce que le recourant ne remet d'ailleurs pas expressément en cause.

Enfin, il n'y a également pas lieu de s'interroger sur le respect des proportions précitées pour la situation du seul recourant. En effet, l'objectif de répartition des coûts doit se comprendre comme une moyenne qui porte sur l'ensemble des taxes périodiques prélevées par la collectivité publique, mais qui ne saurait valoir individuellement pour chaque administré.

Le grief tiré d'une violation du principe de causalité doit ains être rejeté.

6. Le recourant invoque encore une violation des principes de la couverture des frais, d'équivalence et de proportionnalité.

6.1 Selon le principe de la couverture des frais, le produit global des contributions ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la branche ou subdivision concernée de l'administration (ATF 145 I 52 consid. 5.2.2), y compris, dans une mesure appropriée, les provisions, les amortissements et les réserves (ATF 141 V 509 consid. 7.1.2). De telles réserves financières violent le principe précité lorsqu'elles ne sont plus justifiées objectivement, c'est-à-dire lorsqu'elles excèdent les besoins futurs prévisibles estimés avec prudence (ATF 143 I 220 consid. 5.2.1).

6.2 Le principe d'équivalence – qui est l'expression du principe de la proportionnalité en matière de contributions publiques – implique que le montant de la contribution soit en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et reste dans des limites raisonnables (ATF 139 I 138 consid. 3.2). La valeur de la prestation se mesure soit à son utilité pour l'administré, soit à son coût par rapport à l'ensemble des dépenses de l'activité administrative en cause (ATF 132 II 371 consid. 2.1). Le principe d'équivalence n'exige pas que la contribution corresponde dans tous les cas exactement à la valeur de la prestation pour l'administré ou à son coût pour la collectivité ; le montant de la contribution peut en effet être calculé selon un certain schématisme tenant compte de la vraisemblance et de moyennes. La contribution doit cependant être établie selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents (ATF 143 I 220 consid. 5.2.2 ; 143 I 147 consid. 6.3.1). La combinaison de taxes individuelles dépendant du volume et de taxes de bases fixes ou de plusieurs taxes différentes dépendant du volume sont autorisées (ATF 138 II 111 consid. 5.3.4 et les réf. citées ; ACDP A1 21 40 du 22 septembre 2021 consid. 4.2).

6.3 En l'espèce, les comptes communaux font apparaître, pour l'exercice 2023, un déficit tant pour la gestion de l'eau potable que pour celle des eaux usées. Les recettes provenant des taxes litigieuses ne couvrent ainsi pas les coûts des services concernés. Dans ces circonstances, une violation du principe de la couverture des frais est exclue. En outre, ce principe n'entre en ligne de compte que lorsque le principe de la légalité n'est pas respecté, ou pas entièrement, notamment lorsque la loi au sens formel ne règle pas de manière suffisante le calcul d'une taxe causale (ATF 149 I 305 consid. 3.2), ce qui n'est pas le cas céans.

Il ne saurait davantage exister une violation du principe d'équivalence. Le recourant ne soutient pas, à juste titre, que les prestations qui lui sont fournies, soit la distribution d'eau potable et l'évacuation des eaux usées, seraient sans rapport avec les taxes qui lui sont réclamées. A cet égard, les montants pour la taxe de base afférente à l'affection, soit 110 fr.50 pour le service d'eau et 104 fr. pour le service d'égouts, demeurent

modestes au regard de la valeur objective des prestations fournies par la Commune et des investissements consentis par celle-ci dans les domaines considérés. En outre, la taxe de base a précisément pour objet de financer les coûts fixes liés aux infrastructures, lesquels subsistent indépendamment de l'utilisation effective des réseaux. Elle ne dépend ainsi pas de l'utilisation effective des installations par l'usager, mais des seuls coûts fixes supportés par la collectivité publique pour assurer ses prestations, plus précisément ici pour couvrir les frais fixes de services (art. 2 ch. 4 du règlement communal). Dans ces conditions, le recours à un certain schématisme dans la détermination de cette taxe, domaine dans lequel le législateur communal jouit d'un large pouvoir d'appréciation, est admissible. En effet, il serait pratiquement impossible de déterminer, pour chaque usager, la part exacte des coûts fixes des infrastructures correspondant à son utilisation individuelle. Le recours à des critères schématiques se justifie dès lors également pour des motifs d'économie de procédure et de praticabilité administrative.

Il s'ensuit que le système retenu par la Commune, qui combine une taxe de base destinée à couvrir les coûts fixes des infrastructures et une taxe variable calculée en fonction de la consommation effective, s'inscrit dans le cadre tracé par le droit fédéral et cantonal et ne contrevient pas au principe d'équivalence. Le grief doit ainsi être rejeté.

7. Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

8. Vu l'issue du litige, les frais de la cause, fixés principalement au regard des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr., sont mis à la charge du recourant (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 LTar), lequel n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 *a contrario* LPJA).

La Commune n'a pas davantage droit à des dépens. En effet, il n'existe aucun motif particulier qui justifierait de déroger à l'art. 91 al. 3 LPJA en vertu duquel aucune indemnité pour les frais de procédure n'est, en règle générale, allouée aux autorités et organismes chargés de tâches de droit public qui obtiennent gain de cause (ACDP A1 23 30 du 26 juillet 2023 consid. 5.4). Contrairement à ce que soutient la Commune, le recours déposé céans ne saurait être qualifié de téméraire ou de chicanier, loin s'en faut. Par ailleurs, la cause ne présentait aucune complexité particulière nécessitant pour la Commune de recourir aux services d'un avocat.

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de X _____.

3. Il n’est pas alloué de dépens.

4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Elena Toledo, avocate à Sierre, pour X _____, à A _____ (Y _____), à Maître Frédéric Pitteloud, avocat à Sion, pour l’administration communale Y _____, et au Conseil d'Etat du Valais, à Sion.

Sion, le 16 août 2026.