

A1 21 40

JUGEMENT DU 22 SEPTEMBRE 2021

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

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Léna Jordan, greffière *ad hoc* ;

en la cause

Y_____, recourant, représenté par Maître M_____, avocat

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, autorité attaquée

et

COMMUNE DE Z_____, autorité concernée, représentée par Maître N_____, avocat.

(Emolument & taxe)

recours de droit administratif contre la décision du Conseil d'Etat du 3 février 2021

Faits et Procédure

A. Y_____ et A_____ sont copropriétaires de la parcelle n° xxx située sur le territoire de la Commune de Z_____ (ci-après : la Commune), secteur B_____, nom local « C_____ », plan n° xxx, sur laquelle se trouve un chalet comportant un seul logement.

B. Par facture n° xxx1 du 15 décembre 2018, la Commune a réclamé à Y_____ le paiement des taxes fixes et variables d'eau, des taxes fixes et variables d'égout et de la taxe de base sur l'élimination des déchets urbains pour une somme totale de 657 fr. 90 pour l'année 2018, en prenant pour base de calcul un logement de quatre pièces, le nombre étant fixé d'après la directive concernant la détermination des pièces dans les logements d'habitation adoptée le 8 mars 2019 par le conseil municipal de Z_____ (ci-après : la directive). L'intéressé l'a réglée le 3 janvier 2019. Il n'y pas, au dossier, de trace d'une opposition écrite à l'encontre de celle-ci.

C. A la suite d'une remarque, vraisemblablement orale, faite par Y_____ à la Commune à l'encontre de cette même facture, formulée malgré le paiement, et dans laquelle il estimait que le chalet ne comportait que trois pièces et non quatre, une vision locale été organisée le 22 mars 2019 par la police des constructions de la Commune afin de déterminer le nombre de pièces dans le bâtiment en question. Il ressort du constat du même jour que ce dernier est composé, au rez inférieur, d'une buanderie, d'une salle de bain, d'un séjour et d'une chambre de 17.81 m², au rez-supérieur, d'une cuisine / coin à manger et d'un salon / séjour et au premier étage, d'un hall, une douche / WC, une chambre de 5.95 m² et d'une seconde chambre d'une dimension de 18.98 m². La surface des locaux, hormis celle des trois chambres, n'est pas indiquée.

Le 12 avril 2019, la Commune a communiqué à l'intéressé qu'elle maintenait sa facture de taxes 2018, étant donné qu'il ressortait du constat que le chalet comportait bien quatre pièces.

D. Par courrier adressé à la Commune le 17 juillet (*recte* : avril) 2019, Y_____ a formé une nouvelle réclamation à l'encontre du nombre de pièces retenu pour le calcul des taxes de son chalet. Il y estimait ce qui suit : « mon mayen à C_____ ne comprend pas 2 séjours mais une cuisine salle à manger ouverte pour huit personnes qui est le nombre de ma famille directe, sans compter les conjoints et petits-enfants ».

Le 30 juin 2019, une nouvelle facture n° xxx2 visant au paiement des taxes de l'année 2019 a été adressée à l'intéressé, pour une somme totale de 657 fr. 90, prenant toujours pour base un logement de quatre pièces.

E. Le 30 juillet 2019, le Conseil municipal a décidé de maintenir le nombre de pièces à quatre, compte tenu du fait que, selon D_____, responsable du département technique communal et présent le jour de la vision locale, le séjour du rez inférieur pourrait être aménagé avec des lits et devait donc être considéré comme une chambre. Par courrier du 30 août 2019, la Commune informait l'intéressé de sa décision, maintenait sa facture (déjà acquittée) des taxes communales 2018 et l'invitait à payer la facture n° xxx2 pour les taxes communales 2019.

F. A l'encontre de ce prononcé, Y_____ a formé « opposition », en retournant à la Commune de Z_____ le courrier du 30 août 2019, sur lequel il avait corrigé, à la main, le nombre de pièces. Celle-ci lui a signalé, par réponse du 23 septembre 2019, qu'un recours ne pouvait être adressé qu'au Conseil d'Etat et lui a accordé un nouveau délai de 30 jours pour faire valoir ses droits.

Par écriture du 2 octobre 2019, l'intéressé a interjeté recours administratif auprès du Conseil d'Etat. A l'appui de celui-ci, il estimait que son mayen ne comportait que trois pièces, à savoir une chambre au rez-de-chaussée, un séjour-cuisine à l'étage et une seconde chambre aux combles de plus de 6m². Il contestait également expressément que le séjour du rez-de-chaussée soit habitable, compte tenu du fait que seule « une petite fenêtre de 60/60 » y existait et que cet espace servait de hall d'entrée, mais également de zone de distribution entre les différentes pièces du rez-de-chaussée, ainsi qu'entre cet étage et les combles. A ce recours était annexé un plan du rez-de-chaussée du chalet, non coté, daté de 1994 et signé par Y_____.

La Commune s'est déterminée, le 19 novembre 2019, et a proposé le rejet du recours, sous suite de frais et dépens. Le 24 février 2019, Me M_____ a indiqué avoir été mandaté par Y_____ pour la suite de la procédure.

G. Par décision du 3 février 2021, notifiée le 8 février, le Conseil d'Etat a rejeté le recours, au motif que la directive indiquait expressément, à son art. 4 al. 5, que « le nombre de pièces situées à l'intérieur du logement comprend toutes les pièces d'habitation formant le logement, telle que les séjours, les chambres à coucher, les chambres d'enfants, les bureaux, les pièces mansardées, etc... ». Cette directive s'appliquait dans le cadre de la détermination du nombre de pièces en vue de fixer les taxes litigieuses. Il était ainsi évident que le local du rez-de-chaussée entrait dans la

catégorie de « pièces » telle que définie par la directive, compte tenu du fait qu'il était suffisamment spacieux, lumineux et meublé spécifiquement en vue d'être occupé et utilisé pendant une certaine durée par plusieurs personnes en tant que salon. Ni l'exception de petite surface, soit moins de 6 m², ni celle du corridor, toutes deux consacrées par l'art. 4 al. 6 de la directive, ne pouvaient s'appliquer ici.

H. Le 11 mars 2021, Y_____ a interjeté recours de droit administratif à l'encontre de cette décision, au motif que le règlement sur l'eau potable (ci-après : REP) et celui sur les eaux à évacuer (ci-après : REE) violaient le principe de droit fédéral de la causalité, qui ressortait de l'article 60a de la loi fédérale sur la protection des eaux du 24 janvier 1991 (LEaux ; RS 814.20). Les taxes facturées étaient également contraires aux principes d'équivalence et de couverture des frais. Enfin, le nombre de pièces retenu par la Commune, puis le Conseil d'Etat, pour le chalet de l'intéressé l'avait été sur la base d'une directive qui ne bénéficiait d'aucune légitimité juridique, car il ne s'agissait pas d'une loi au sens formel. Cet élément était également contraire au droit fédéral en ce sens que l'art. 2 al. 1 de l'ordonnance fédérale du 12 mai 1989 concernant la surface nette habitable, le nombre et la dimension des pièces (programme), l'aménagement de la cuisine et l'équipement sanitaire (RS 843.142.3) prévoyait que la surface minimale d'une chambre pour une personne était de 10 m². Ainsi, en retenant une surface de 6 m², la directive communale était en contradiction directe avec le droit supérieur. Enfin, la qualification de séjour pour la pièce située au rez-de-chaussée était erronée car la surface, si l'on retirait celle dévolue à la cheminée ainsi que celle consacrée à l'accès depuis la porte d'entrée principale, était inférieure à 6 m². S'agissant d'une surface mixte, la pièce devait être examinée au regard de l'affectation effective de ces espaces. Il a conclu à l'annulation de la décision de la Commune, mais également à ce que celle-ci soit « invitée à taxer nouvellement, sur une base de trois pièces, le chalet propriété de Y_____, à C_____, et à corriger le problème lié à la causalité des taxes d'eau potable et d'évacuation par une modification de ses règlements ».

Par réponse du 31 mars 2021, le Conseil d'Etat maintenu sa décision et proposé le rejet du recours, sous suite de frais.

La Commune, par écriture du 27 avril 2021, a également proposé le rejet, sous suite de frais et dépens.

Le 10 mai 2021, le recourant s'est déterminé sur les écritures précitées et a maintenu ses conclusions et les moyens de preuve requis dans son recours du 11 mars 2021.

Invitée à se déterminer le 11 mai 2021, la Commune n'a pas fait usage de cette faculté.

Considérants

1.1 La décision attaquée constitue non seulement l'une des conditions formelles de recevabilité du recours, mais délimite à l'égard du recourant le « cadre » matériel admissible de l'objet du litige. En application de ce principe, la contestation susceptible d'être portée devant le Tribunal doit se rapporter aux questions examinées par l'autorité précédente ou qui auraient dû l'être (Bovay, Procédure administrative, 2e éd. 2015, p. 554 ; RVJ 2021 p. 3 consid. 1.1 ; ACDP A1 20 128 du 20 mai 2021, consid. 3.1). L'objet de la procédure administrative ne peut donc pas s'étendre ou qualitativement se modifier au fil des instances.

La présentation de moyens nouveaux en fait et en droit est recevable, sauf disposition légale contraire (art. 79 al. 1 LPJA).

En l'espèce, le recourant a déféré c'éans une décision du Conseil d'Etat confirmant les taxes de séjours facturées par la Commune de Z_____ en application des règlements REP et REE et prenant pour base un nombre de quatre pièces. Seul le nombre de pièces reconnu par la Commune pour le logement était litigieux devant l'autorité inférieure, comme l'a retenu, à juste titre, le Conseil d'Etat dans sa décision (cf. consid. 2 du prononcé entrepris), le recourant n'ayant, en particulier, pas contesté la validité des règlements communaux.

Cependant, sur la base de l'article précité, les moyens nouveaux en fait et en droit sont recevables. Ainsi, les nouveaux arguments contenus dans le recours du 11 mars 2021 relatifs à la validité des règlements communaux seront examinés ci-après.

1.2 La directive communale également critiquée par le recourant précise ce qu'il faut entendre par « pièce ». Cette notion constitue, dans les règlements applicables, un facteur de calcul des taxes litigieuses. La directive donne ainsi des indications sur la manière d'appliquer les règlements communaux. A ce titre, elle peut être qualifiée d'ordonnance administrative interprétative (Moor / Flückiger / Martenet, Droit administratif, vol. I, 3e éd. 2012. p. 423), qui est un acte dépourvu de force de loi (Dubey / Zufferey, Droit administratif général, Bâle 2014, nos 837, 840 et 841 p. 301 à 303 ; Auer / Malinverni / Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. I, 3e éd. 2013, n° 1650 p. 558).

En vertu de la jurisprudence, une ordonnance administrative peut toutefois exceptionnellement être attaquée par la voie du recours en matière de droit public lorsque, d'une part, elle déploie des effets externes - c'est-à-dire qu'elle porte atteinte au moins indirectement à la position juridique des administrés - et que, d'autre part, son

application ne peut pas se traduire dans une décision formelle contre laquelle l'administré pourrait recourir de manière efficace et raisonnable en invoquant ses droits fondamentaux (ATF 136 II 415 consid. 1.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_21/2020 du 23 mars 2021 consid. 2.2).

Or, dès lors que la tâche dévolue au Tribunal consiste à contrôler la légalité (art. 78 let. a de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA ; RS/VS 172.6]) des décisions administratives (art. 5 et 72 LPJA), il n'y a pas lieu de se prononcer, du moins directement, sur la validité en tant que telle de la directive (Knapp, Précis de droit administratif, 4e éd. 1991, no 373 p. 79 ; ACDP A1 20 10 du 26 octobre 2020, consid. 1.1). De surcroît, les conditions restrictives posées par la jurisprudence pour le recours contre une ordonnance administrative ne sont ici, à l'évidence, pas satisfaites.

1.3 Compte tenu du fait que Y_____ a réglé la première facture litigieuse concernant les taxes de 2018, le 3 janvier 2019, sans trace de réclamation écrite au dossier, la question de sa qualité pour recourir, en particulier celle de l'existence d'un intérêt digne de protection actuel à l'annulation ou la modification de la décision (art. 44 al. 1 let. a LPJA, sur renvoi de l'art. 80 al. 1 LPJA) se pose. Cependant, la Commune semble avoir considéré les remarques faites par l'intéressé comme une réclamation formelle. De plus, en raison du fait que le nombre de pièces du chalet est utilisé comme base de calcul pour les taxes communales sur l'eau potable, sur l'évacuation des eaux usées et sur les déchets, la décision du Conseil d'Etat affecte le futur calcul de celles-ci. De surcroît, la facture pour les taxes 2019 reste également litigieuse. En ce sens, l'intérêt pour recourir doit être admis.

Sous réserve des remarques précédentes, le recours est recevable (art. 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48, art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

2.1 L'autorité de décision peut se livrer à une appréciation anticipée de l'utilité du moyen de preuve offert et renoncer à l'administrer lorsque le fait dont les parties veulent établir la réalité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque sa preuve résulte déjà de constatations versées au dossier ou lorsque cette autorité arrive à la conclusion que ces preuves ne sont pas décisives pour la solution du litige, voire qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 et 140 I 285 consid. 6.3.1 ; RVJ 2009 p. 49 consid. 3b).

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,

l'édition par la Commune de ses comptes relatifs aux produits encaissés et aux charges effectives du service de la voirie et du service de l'eau requise par le recourant est rejetée par appréciation anticipée de leur utilité (ATF 145 I 167 précité consid. 4.1). En effet, la Cour estime que les pièces au dossier permettent de trancher le litige à la lumière des faits pertinents (cf. *infra* consid. 4.5), si bien qu'il n'y a pas lieu d'administrer le moyen de preuve proposé.

3.1 Le recourant semble se plaindre de la constatation inexacte ou incomplète des faits (art. 47 al. 2 LPJA) quant à la qualification de « pièce » de l'entrée du mayen, retenue par le Conseil d'Etat. Il estime que la surface intérieure est inférieure à 6 m² « si l'on enlève la surface dévolue à la cheminée ainsi que la surface obligatoirement dévolue à l'accès depuis la porte d'entrée principale du bâtiment » jusqu'aux différentes pièces desservies. Ainsi, compte tenu de l'affectation mixte de la pièce, celle-ci ne pouvait être considérée comme habitable sur toute sa surface. L'autorité inférieure aurait ainsi fait preuve d'arbitraire en omettant de prendre en compte le fait que, dans la pièce litigieuse, certaines étendues devaient obligatoirement être laissées libres pour le passage.

3.2 La constatation des faits est incomplète lorsque toutes les circonstances de fait et les moyens de preuves déterminants pour la décision n'ont pas été pris en compte par l'autorité administrative ; elle est inexacte (notion qui correspond à celle de l'arbitraire au sens de l'art. 9 de la constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. ; RS 101 ; ATF 136 II 304 consid. 2.4) lorsque celle-ci a omis d'administrer la preuve d'un fait pertinent, a apprécié de manière erronée le résultat de l'administration d'un moyen de preuves ou a fondé sa décision sur des faits erronés, en contradiction avec les pièces (ATAF 2007, n° 37, p. 462). Agit arbitrairement, lors de l'établissement des faits et de l'appréciation des preuves, l'autorité qui ne prend pas en compte, sans raison sérieuse, un élément de preuve propre à modifier la décision, se trompe manifestement sur son sens et sa portée ou encore, se fondant sur les éléments recueillis, en tire des constatations insoutenables (ATF 144 II 281 consid. 3.6.2 ; 137 III 226 consid. 4.2).

3.3 En l'espèce, il ressort du dossier que le recourant n'a pas contesté la taille de la pièce litigieuse ni devant l'instance inférieure, ni durant la procédure auprès de la Commune. En particulier, il n'a jamais indiqué, avant le présent recours, que la surface était, selon lui, inférieure à 6 m². En l'absence de toute contestation, cet élément n'avait donc pas à être examiné par le Conseil d'Etat.

Comme le relève à juste titre le recourant, la question de savoir si les meubles de la pièce peuvent être remplacés par des lits n'est aucunement pertinente dans le cadre de

la qualification de l'espace litigieux. Cependant, bien que cet élément ait été mentionné par la Commune, il n'a pas été repris par le Conseil d'Etat dans sa décision du 3 février 2021. Au contraire, ce dernier a expressément souligné que le local n'était pas utilisé comme chambre à coucher.

De plus, l'autorité inférieure a retenu les points suivants : « aucun désaccord n'a été manifesté par les parties sur les éléments de faits suivants : le local litigieux a une surface supérieure à 6 m² ; il comporte des meubles ainsi qu'une cheminée et une fenêtre permettant d'y séjourner ; il n'est pas utilisé comme chambre à coucher ; il est situé directement à l'entrée du chalet et a une fonction d'espace de distribution entre divers locaux et étages de celui-ci » (prononcé entrepris, consid. 2.2). Ainsi, l'affectation mixte du local a également été prise en compte.

Le Conseil d'Etat a cependant considéré que, compte tenu du fait que la pièce était meublée de manière à pouvoir être occupée pendant une certaine durée par plusieurs personnes en tant que salon ainsi que suffisamment spacieuse et lumineuse à cette fin, la définition de corridor en tant qu'espace de service où personne ne séjourne ne s'y appliquait pas. Il a ainsi estimé que l'emplacement du local immédiatement après la porte d'entrée et le fait qu'il donnait accès à plusieurs autres espaces n'était pas décisif dans ce contexte.

Force est de constater que rien n'indique que les faits auraient été établis de manière incomplète ou inexacte par le Conseil d'Etat. Au contraire, celui-ci a pris en compte tous les éléments invoqués par le recourant. En particulier, l'affectation mixte du local ressort clairement de la décision, de même que sa fonction d'espace de distribution entre les autres pièces et l'étage.

Ce grief doit donc être écarté.

4.1 Dans un second grief, le recourant conteste la validité des règlements communaux, en particulier celle du REP et du REE. Il estime qu'ils violent en particulier le principe de la causalité, posé par l'article 60a LEaux, ainsi que les principes généraux d'équivalence et de couverture des frais.

4.2 Le principe de la couverture des frais veut que le produit global des contributions ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la subdivision concernée de l'administration (ATF 135 I 130 consid. 2). Il s'applique aux contributions causales dépendantes des coûts, c'est-à-dire à celles dont le montant est attribué à une activité administrative précise, qui sont chiffrables et qui sont engendrées

par la demande ou le comportement de l'administré (Dubey / Zufferey, op. cit., n° 1846). Les dépenses à couvrir ne comprennent pas seulement les dépenses courantes de la subdivision administrative concernée, mais aussi, dans une mesure appropriée, les provisions, les amortissements et les réserves (ATF 126 I 180 consid. 3a. aa).

Selon le principe de l'équivalence, le montant de la redevance doit se trouver en adéquation avec la valeur objective de la prestation fournie qu'elle rétribue. Il s'applique à toutes les redevances causales, qu'elles soient dépendantes ou indépendantes des coûts (Dubey / Zufferey, op. cit., n° 1849 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_329/2008 du 15 octobre 2008 consid. 4.2). La valeur de la prestation se mesure soit à son utilité pour le contribuable, soit à son coût par rapport à l'ensemble des dépenses administratives en cause. L'interdiction de l'arbitraire (art. 5 al. 2 Cst.) et le droit à l'égalité de traitement, garanti à l'art. 8 al. 1 Cst., exigent en outre d'établir les contributions selon des critères objectifs et de s'abstenir de créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents (cf. ATF 128 I 46 consid. 4a ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_754/2019 du 2 avril 2020 consid. 5.1). L'avantage économique retiré par chaque bénéficiaire d'un service public est souvent difficile, voire impossible à déterminer en pratique. Pour cette raison, la jurisprudence admet un certain schématisme dans la détermination des taxes et de leur montant, afin d'éviter aux cantons des coûts administratifs démesurés pour évaluer le type et la quantité d'eau rejetée dans les canalisations (cf. ATF 137 I 257 consid. 6.1.1). 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).

En matière d'impôt, les exigences sont strictes en ce qui concerne la base légale prévoyant son prélèvement. Il doit s'agir d'une loi au sens formel définissant au moins la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul (art. 127 al. 1 Cst.).

Cependant, en matière de redevances causales, on admet que les exigences découlant du principe de la légalité peuvent être moins strictes qu'en matière fiscale, car les principes de couverture des frais et de l'équivalence prémunissent suffisamment les administrés contre les excès de l'état lorsqu'ils s'appliquent (ATF 132 II 371 consid. 2.1).

4.3 L'art. 60a al. 1 LEaux prévoit 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: du type et de la quantité d'eaux usées produites (let. a); des amortissements nécessaires pour maintenir la valeur du capital de ces installations (let.b); des intérêts (let. c); 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 (let. d).

L'art. 60a LEaux 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 cette disposition dans leur législation ou de déléguer cette tâche aux communes (ATF 128 I 46 consid. 1b/cc ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_2018 du 28 juin 2018 consid. 3.1).

Dans le canton du Valais, selon l'art. 17 al. 1 de la loi cantonale sur la protection des eaux du 16 mai 2013 (LcEaux ; RS/VS 814.3), 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. Une taxe unique peut être perçue lors du raccordement, respectivement en cas d'augmentation du volume des eaux à évacuer due une nouvelle construction ou une transformation (al. 2). La taxe d'utilisation est composée comme suit (al. 3) : d'une part, 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 (let. a) et, d'autre part, une partie proportionnelle au type et à la quantité des eaux à évacuer couvrant les frais d'exploitation (let. b).

Au niveau communal, les art. 38 et 39 REE concrétisent le principe des taxes sur les eaux à évacuer (art. 38 al. 1 REE), de même que leur mode de calcul (art. 39 REE). En particulier, l'art. 39 alinéa 1 prévoit expressément que la taxe annuelle d'utilisation est composée d'une partie de base (taxe de base) correspondant aux coûts des infrastructures (intérêts et amortissements des installations, administration, information, coûts fixes d'exploitation, etc.) et calculée par ménage en fonction du nombre de pièces-unités d'habitation recensées (let. a) ainsi que d'une partie proportionnelle au type et à la quantité des eaux polluées à épurer (taxe variable) couvrant les frais variables d'exploitation et calculée par ménage selon la composition du ménage. Pour les

personnes domiciliées, une personne équivaut à 1 UPM (unité par ménage). Pour les personnes non domiciliées, le nombre de pièces détermine l'UPM qui est multiplié par un coefficient de 0.3. La constitution du ménage est appliquée de la manière suivante : 1 à 2 pièces équivaut à 2 UPM ; 3 pièces équivaut à 4 UPM ; 4 pièces équivaut à 6 UPM, 5 pièces équivaut à 8 UPM, 6 pièces et plus équivaut à 10 UPM (let. b).

Enfin, l'art. 40 al. 1 REE prévoit expressément le cercle des débiteurs. Selon cet article, les taxes sont dues par le propriétaire de l'immeuble raccordé au réseau communal. Le propriétaire inscrit au registre foncier au 1^{er} janvier de l'année de la taxation est responsable du paiement intégral des taxes (al. 1).

4.4 Les taxes de fourniture d'eau potable constituent en principe des contributions causales et plus particulièrement des taxes d'utilisation (arrêt du Tribunal fédéral 2C_768/2015 du 17 mars 2017 consid. 4.4). L'art. 7 al. 1 de l'ordonnance cantonale concernant les installations d'alimentation en eau potable du 21 décembre 2016 (RS/VS 817.101), prévoit que 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. La composition de ces dernières est fixées par l'al. 3 qui prévoit également qu'elles sont composées, d'une part, d'une partie de base pour la couverture des frais d'infrastructure établie sur le principe de la 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 (let. a) et d'autre part, une partie proportionnelle à la quantité d'eau potable consommée (let. b).

Au niveau communal, le REP prévoit des dispositions similaires à celle du REE pour les taxes sur l'eau potable. L'art. 36 REP fixe les principes de financement, l'art. 37 al. 1 prévoit la structure des taxes pour les particuliers, soit une taxe divisée en deux parties, l'une fixe et l'autre proportionnelle (let. a et b), l'art. 38 al. 1 REP fixe le cercle des contribuables, soit le propriétaire de l'immeuble raccordé au réseau communal, et l'art. 39 REP indique les modes de facturation et de paiement.

Les deux règlements communaux ont été approuvés par le conseil municipal les 8 mai et 29 mai 2018 et adoptés par l'assemblée primaire le 11 juin 2018. Ils ont ensuite été homologués par le Conseil d'Etat, le 21 novembre 2018 pour le REP et le 28 novembre 2018 pour le REE.

4.5 En l'espèce, les deux règlements dont se plaint le recourant fixent chacun de manière très claire la qualité de contribuable (art. 40 al. 1 REE et art. 38 al. 1 REP), l'objet de l'impôt (art. 38 al. 1 et 3 REE et art. 36 al. 1 et 3 REP) ainsi que son mode de calcul (art. 39 al. 1 REE et art. 37 al. 1 REP). Ces principes figurent dans des règlements approuvés par le conseil municipal, adoptés par l'assemblée primaire et homologués par le Conseil d'Etat. Le principe de la légalité est donc parfaitement respecté.

Les principes de la couverture des frais et d'équivalence sont prévus à l'art. 60a LEaux et à l'art. 17 al. 1 LcEaux pour la taxe sur les eaux usées. Pour l'eau potable, ils sont mentionnés à l'art. 7 al. 1 de l'ordonnance cantonale concernant les installations d'alimentation en eau potable (cf. *supra* consid. 4.4) Ceux-ci sont également mentionnés une nouvelle fois dans chacun des deux règlements litigieux (art. 38 al. 1 et 3 REE et art. 36 al. 1 et 3 REP). Ces principes sont ainsi parfaitement respectés par la prévoyance d'une taxe comptant deux éléments : le premier étant fixe (taxe de base) et correspondant aux coûts des infrastructures et calculés par ménage en fonction du nombre de pièces-unités d'habitation recensée, le second étant proportionnel au type et la quantité d'eau polluée à épurer, respectivement à la quantité d'eau potable. Les deux parties de la taxe sont, par ailleurs, d'ores et déjà prévue par la loi cantonale, à l'art. 17 al. 2 LcEaux en ce qui concerne l'évacuation des eaux usées et à l'art. 7 al. 3 de l'ordonnance cantonale concernant les installations d'alimentation en eau potable pour cette dernière.

Pour le surplus, il ne serait guère praticable de vérifier la quantité d'eau usée ou d'eau potable concrètement consommée du recourant, en relation avec le coût total des infrastructures de la Commune. Selon la jurisprudence précitée (cf. *supra* consid. 4.3), un certain schématisme dans la fixation des taxes est admissible, y compris une fixation sous la forme d'un montant forfaitaire unique par ménage ou logement. Force est ici de constater que les deux règlements litigieux appliquent à la lettre les dispositions et la jurisprudence précités. Ils respectent ainsi tant le principe de la légalité que ceux de l'équivalence et de la couverture des frais.

Dès lors, le grief du recourant ne peut qu'être écarté.

5.1 Dans un ultime grief, toujours sous l'angle de l'arbitraire, mais quant à l'application du droit, le recourant se plaint d'une violation de l'art. 2 al. 1 de l'ordonnance concernant la surface nette habitable (cf. *supra* consid. H). En effet, selon lui, c'est cette disposition qui doit s'appliquer pour qualifier une pièce d'habitable et non la directive communale.

5.2 Une décision est arbitraire (art. 9 Cst.) lorsqu'elle méconnaît gravement une règle de droit ou un principe clair et indiscuté ou qu'elle contredit de manière choquante le sentiment de la justice ou de l'équité (ATF 144 I 170 consid. 7.3). Dans le premier cas, il y a illégalité qualifiée ; la décision se révèle ainsi insoutenable, manifestement contraire aux dispositions légales qu'elle prétend appliquer. Arbitraire et violation de la loi ne sauraient donc être confondus ; une violation doit être manifeste et reconnue d'emblée pour être considérée comme arbitraire. Il ne suffit pas qu'une autre solution eût été possible, ni préférable. Il n'y a donc pas arbitraire du seul fait qu'une autre solution pourrait aussi se défendre et sembler même plus correcte. En revanche, une décision est arbitraire lorsqu'elle s'écarte du texte clair de la loi (ATAF 2009 / 57 consid. 4.1.3).

5.3 L'art. 2 al. 1 de l'ordonnance concernant la surface nette habitable se fonde sur l'art. 48 de l'ordonnance relative à la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements du 30 novembre 1981 (OLCAP ; RS 843.1), qui se fonde elle-même sur la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logement du 4 octobre 1974 (LCAP ; RS 843). Or, l'art. 2 al. 3 LCAP indique expressément que les résidences secondaires et les logements de vacances ne tombent pas sous le coup de la loi.

L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités municipales une liberté de décision relativement importante (arrêt du Tribunal fédéral 1C_423/2011 du 2 avril 2012, consid. 3.1). C'est le cas notamment en ce qui concerne les méthodes de calcul et les directives qu'elles souhaitent appliquer dans le cadre de la perception de taxes communales, pour autant que la question ne soit pas réglée par le droit supérieur (ACDP A1 20 10 précité, consid. 3.6 ;).

5.4 En l'espèce, les dispositions fédérales invoquées par le recourant ne s'appliquent pas, compte tenu du fait que le mayen est une résidence secondaire ou un logement de vacances, au sens de l'art. 2 al. 3 LCAP. La Commune était donc parfaitement en droit d'appliquer une directive interne, étant donné que la notion de pièce habitable en ce qui concerne les résidences secondaires ou logement de vacances n'est pas définie par le droit fédéral, ni cantonal.

Il convient également de souligner que, de manière totalement contradictoire, le recourant soutient, d'une part, que l'application de la directive communale relève de

l'arbitraire et d'autre part, il se prévaut de celle-ci et des exceptions prévues par son art. 4 al. 6 en estimant que la surface dévolue au corridor ne devrait pas être comptée comme pièce et que celle-ci mesure moins de 6 m². Ce comportement n'est pas cohérent avec son argumentation, puisque ce faisant, le recourant lui-même reconnaît l'application de la directive.

Enfin, la directive elle-même, à son article 7 alinéa 3, indique ce qui suit : « la surface d'une pièce est déterminée par la surface nette. Par surface nette, on entend la partie de la surface de plancher déterminée par l'enveloppe de l'immeuble et par les éléments intérieurs de la construction (par exemple, une armoire fixe et encastrée fait partie de la surface nette de la pièce) ». Dès lors, et contrairement à l'appréciation du recourant, il ressort de cet article et des exemples qui y sont mentionnés que l'espace dévolu à la cheminée ne doit pas être retranché dans le cadre du calcul de la surface de la pièce. Ainsi, sur la base du plan fourni par le recourant, on peut constater que la partie litigieuse du local, soit celle où sont installés les canapés, une table de salon, un tapis, une cheminée et une fenêtre, selon les photos figurant au dossier, a une surface supérieure à 6 m².

Partant, ce grief ne peut qu'être rejeté.

6. Compte tenu de ce qui précède, le recours est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

7. Y_____ qui succombe, supportera un émolument de justice fixé, notamment au vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr. (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 sur le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives – LTar ; RS/VS 173.8). Il n'est pas alloué de dépens au Conseil d'Etat, ni à la Commune de Z_____, bien que cette dernière ait expressément conclu à leur allocation en sa faveur, car ils n'ont pas invoqué de circonstances particulières justifiant de déroger à la règle refusant les dépens aux autorités et organismes chargés de tâches de droit public qui obtiennent gain de cause (art. 91 al. 3 LPJA ; RVJ 1992 p. 75).

Par ces motifs,

Prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de Y_____.
3. Le présent arrêt est communiqué à Me M_____ pour le recourant et au Conseil d'Etat du Valais, et à Me N_____ pour la Commune de Z_____.

Sion, le 22 septembre 2021