

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

COUR FISCALE

Séance du 21 décembre 2007

Statuant sur les recours interjetés le 26 octobre 2006
(4F 06 190)

par

l'Hoirie X. ainsi que **Z.**

contre

les décisions sur recours rendues les 27 septembre et 5 octobre 2006 par le **Préfet du district de la Veveyse**, relatives à, respectivement, deux charges de préférence et deux taxes de base prélevées par la **Commune de A.**,

(évacuation et épuration des eaux)

Considérant :**En fait:**

- A. Les hoirs de X. sont propriétaires des articles 1 et 2 du registre foncier de la commune de A. (ci-après: la Commune). La parcelle 1 a une surface de 2'132 m² et se situe en zone village. Quant à la parcelle 2 dont la surface totale est de 66'375 m² et qui abrite une ferme, elle n'est que très partiellement affectée à la zone à bâtir (6'412 m² en zone village longeant à l'ouest la route de M. et 8'958 m² en zone faible densité situés à l'arrière de ces 6'412 m² et dont la partie nord longe la route du N.). L'article 2 doit faire l'objet d'un plan d'équipement de détail comme le signale le plan d'affectation des zones produit au dossier.

Le 30 septembre 2005, la Commune a notifié aux hoirs de X. deux factures "eau et épuration 2005" de 1'339,60 francs pour l'article 2 et de 262,25 francs pour l'article 1, selon le détail suivant:

Art. n° SEM 002

			MONTANTS
Taxe de base:	6'412 m ²	à Fr. 0,41/m ² x 0,60 l	Fr. 788.68
	8'958 m ²	à Fr. 0,41/m ² x 0,30 l	Fr. 550.92
TOTAL A PAYER JUSQU'AU 30-11-2005			Fr. 1339.60
Remarque: art. 2 de 66375 m2 dont 6412 en zone village et 8958 en zone résidentielle faible densité			

Période de facturation du 01-01-2005 au 30-06-2005

Art. n° SEM 0001

			MONTANTS
Taxe de base:	2'132 m ²	à Fr. 0,41/m ² x 0,60 l	Fr. 262.25
TOTAL A PAYER JUSQU'AU 30-11-2005			Fr. 262.25
Remarque:			

Période de facturation du 01-01-2005 au 30-06-2005

En date du 27 octobre 2005, Z., l'une des hoirs de X., a formé réclamation pour contester les deux factures précitées. Elle a exposé que le terrain, bien que situé en zone à bâtir, n'est pas construit et n'est par conséquent "pas raccordé à l'épuration". Elle a ajouté qu'elle acceptait de payer la taxe de base pour la partie comportant la ferme mais qu'elle recourait contre la facturation de la taxe pour le reste du terrain étant donné que les conduites

n'étaient pas utilisées, et que ce n'était pas ce terrain qui surchargeait les réseaux des égouts puisqu'il n'était pas raccordé.

Cette réclamation a été rejetée par la Commune le 9 novembre 2005 en application de l'art. 40 du nouveau règlement communal relatif à l'évacuation et à l'épuration des eaux.

Le 23 novembre 2005, la Commune a encore notifié aux hoirs de X. deux autres factures intitulées "charge de préférence" pour chacun des articles 1 et 2 du registre foncier de A., pour les montants suivants:

Parcelle N° 2	Surface m2	Prix	indice	Total
Surface en zone village	6'412			
Surface déjà facturée	1'000			
Surface à facturer zone village	5'412	7.60	0.60	24'678.70
Surface en zone faible densité	8'958	7.60	0.30	20'424.25
Montant total de la charge de préférence :				45'102.95

Parcelle N°1	Surface m2	Prix	indice	Total
1 - zone village	2'132	7.60	0.60	9'721.90
Montant total de la charge de préférence :				9'721.90

Chacun de ces deux montants pouvaient faire l'objet de paiement par acomptes à raison de trois tranches: 1/3 jusqu'au 31.12.2006, 1/3 jusqu'au 31.12.2007 et 1/3 jusqu'au 31.12.2008, d'un paiement de la totalité jusqu'au 30.06.2006, avec un escompte de 5%.

En date du 21 décembre 2005, les hoirs de X. ont formé réclamation pour contester les deux charges de préférence facturées le 23 novembre 2005. Ils se sont référés à l'art. 36 du règlement communal relatif à l'exigibilité de la charge de préférence et ont exposé que dans leur cas, le raccordement n'était possible que pour les parcelles en bordure et que la majeure partie du terrain en zone à bâtir se situait en retrait et nécessiterait l'aménagement d'une route et d'un réseau de distribution et de canalisation pour les eaux ce qui n'était pas le cas pour l'instant. Ils se sont également référés à l'art. 101 al. 2 de la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC, RSF 710.1) fixant à quelles conditions les propriétaires fonciers peuvent être obligés de participer aux frais d'équipement sous forme d'une contribution unique et ont exprimé leurs doutes au sujet de la couverture des frais effectifs en exigeant un décompte prouvant un investissement pour l'équipement de la parcelle 2. Dans un

dernier grief, ils ont relevé que, en application de l'art. 104 LATeC, la charge de préférence concernant cette parcelle ne pouvait pas être prélevée tant que l'aménagement d'une route et de canalisations n'étaient pas entrepris pour desservir les 5'412 m² de zone village et les 8'958 m² de zone faible densité.

La Commune a rejeté cette réclamation le 21 mars 2006, après un entretien qui s'est déroulé entre une délégation du Conseil communal et X.

- B. Le 7 décembre 2005, Z. a recouru auprès du Préfet du district (ci-après: le Préfet) contre le maintien des deux taxes de base pour les mêmes motifs que ceux exposés à la Commune le 27 octobre 2005.

Le 18 avril 2006, les hoirs de X. ont recouru contre le maintien des deux charges de préférence auprès du Préfet. Ils se sont référés aux motifs exposés à la Commune le 21 décembre 2005 en précisant être conscients qu'une taxe devait être payée, mais que celle-ci ne devait pas être aussi élevée et devait être perçue seulement lors de la vente des parcelles.

Par décision du 27 septembre 2006, le Préfet a rejeté le recours des hoirs de X. et maintenu les deux charges de préférence facturées le 23 novembre 2005. Il a retenu que les collecteurs communaux étaient déjà réalisés, ceci moyennant d'importants montants investis, permettant ainsi le raccord immédiat des parcelles concernées dans leur intégralité. Il a ajouté que l'équipement de détail et les projets relatifs à ces parcelles ainsi que le calendrier de ceux-ci étaient l'affaire des propriétaires concernés. Il a expliqué qu'il n'était pas possible à l'autorité communale d'attendre que les propriétaires réalisent leurs parcelles avant de prélever leurs participations aux frais d'équipement au vu de l'importance des investissements opérés par la collectivité.

Le 5 octobre 2006, le Préfet a rejeté le recours de Z. et maintenu les deux taxes de base facturées le 30 septembre 2005. Il a expliqué que le fait que le fonds de la recourante ne soit pas raccordé et que les conduites ne soient pas utilisées n'était pas relevant. Il a rappelé à cet égard que selon l'art. 40 du règlement communal, les taxes de base sont perçues auprès de tous les propriétaires des fonds raccordés ou *raccordables* compris dans le périmètre du réseau d'égouts publics. Il a également considéré que l'autorité communale ne pouvait pas attendre la vente des parcelles, au bon vouloir de leur propriétaire, pour percevoir les taxes en cause dans la mesure où elle avait procédé à des investissements importants.

C. Par acte du 25 octobre 2006, les hoirs de X. ont interjeté recours contre ces deux décisions du Préfet. Ils ont fait valoir ce qui suit:

"Concerne: Deux recours

- 1) Factures charge de préférence parcelles 1 et 2*
- 2) Factures taxes de base parcelles 1 et 2*

Suite au rejet de nos recours à la Commune et à la Préfecture, nous faisons recours auprès de votre office.

Lors de la mise à l'enquête du plan d'aménagement local, le Conseil communal ne nous a pas avertis que des taxes de préférence et taxes de base seraient facturées.

1) Nous trouvons ces taxes exagérées, nous sommes conscients que nous devons payer une taxe, mais pas si haute et qu'elle soit perçue lors de la vente des parcelles.

2) Concernant la taxe de base, il est inadmissible que l'on doive payer chaque année 3'203,70 francs pour des conduites que l'on n'emploie pas, surtout que ce terrain est notre outil de travail.

Nous sommes à votre entière disposition pour un rendez-vous, pour répondre à vos questions."

Invité à faire part de ses observations en date du 27 octobre 2006, le Préfet a conclu implicitement au rejet des recours en relevant qu'il n'avait rien de particulier à ajouter quant à ses décisions, les arguments étant identiques à ceux présentés dans la procédure antérieure.

Le 20 novembre 2006, la Commune a fait part des ses observations sur les recours en relevant qu'elle maintenait sa position. Elle rappelle que l'ancien règlement prévoyait déjà une taxe de raccordement de sorte que le grief des recourants, selon lequel ils ignoraient l'existence de telles taxes et autres charges lorsque le plan d'aménagement a été mis à l'enquête, est infondé. Elle ajoute que les taxes de base sont prélevées en application de l'art. 40 du règlement communal et ont pour but le maintien des installations. Quant aux charges de préférence, elles sont perçues sur toutes les surfaces constructibles non raccordées car ces surfaces ont été prises en compte dans le calcul des fonds réalisables et à épurer.

Une copie des observations du Préfet et de la Commune ont été transmises aux recourants pour information.

En droit:

1. a) Conformément à l'art. 114 al. 1 let. c du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), le Tribunal administratif connaît en dernière instance cantonale des recours contre les décisions prises par les préfets.
- b) L'acte du 26 octobre 2006 concernant deux recours formés contre les deux décisions du Préfet des 27 septembre et 5 octobre 2006 a été interjeté en temps utile et dans les formes légales prescrites. Toutefois, en tant que seule destinataire de la décision attaquée du 5 octobre 2006, Z. est seule directement touchée par cette décision et a qualité pour recourir au sens de l'art. 76 let. a CPJA. Il s'ensuit que le recours formé contre la décision du 5 octobre 2006 est recevable dans la mesure où il est formé par Z., mais il est irrecevable en tant qu'il est formé par Z. et consorts.
- c) L'art. 77 CPJA prévoit que le recours peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte et incomplète des faits pertinents (let. b). Il peut aussi être formé pour inopportunité si l'affaire concerne le domaine des contributions publiques (art. 78 CPJA).

C'est ainsi en l'espèce, qu'en s'opposant au prélèvement des taxes de base concernées au motif que les canalisations ne seraient pas utilisées, la recourante se plaint d'une violation du principe de causalité et d'équivalence. Son recours est recevable en la forme. S'agissant des charges de préférence litigieuses, les recourants s'en prennent au montant facturés qu'ils jugent trop élevés, sans indiquer en quoi l'autorité communale aurait violé son règlement communal, le droit cantonal ou encore le droit fédéral. Dans la mesure toutefois où ils concluent implicitement à une annulation partielle des deux charges de préférence en cause, il y a lieu de considérer que leur recours contre la décision préfectorale du 27 septembre 2006 répond aux exigences minimales de forme prescrites. Partant, leur recours peut être déclaré recevable à la forme.

2. a) Les contributions causales sont, à la différence des impôts, la contrepartie d'une prestation spéciale et déterminée ou d'un avantage particulier que l'Etat accorde à ses administrés, à charge pour eux d'en supporter les coûts (M.-O. BUFFAT, Les taxes liées à la propriété foncière, Lausanne 1989, p. 24 ss). En font notamment partie les taxes de raccordement aux canalisations publiques et les charges de préférence. Les taxes de raccordement aux canalisations publiques sont exigées des propriétaires qui

relient leur immeuble aux conduites d'amenée d'eau, de gaz et d'électricité ou d'évacuation des eaux usées; la prestation de l'Etat implique l'octroi du droit d'utiliser ces installations publiques et d'en tirer profit. Quant aux charges de préférence, leur prélèvement dépend uniquement de la possibilité de se raccorder et est exigible même en l'absence de raccordement (A. GRISEL, Précis de droit administratif, Neuchâtel 1984, p. 604 ss; ACCR FR 1990 VIII. A n° 8 cons. 3a et références, notamment ATF 112 la 260 s, ATF 106 la 241 ss).

- b) Aujourd'hui fondé sur l'art. 76 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. féd.; RS 101), l'art. 3a de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20), 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. A cet égard, conformément à l'art. 60a LEaux (introduit dans la LEaux le 20 juin 1997), 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. Entre autres critères de répartition, le prélèvement des taxes doit tenir compte du type et de la quantité d'eaux usées produite et des besoins financiers, en particulier des provisions, amortissements et intérêts, relatifs à la construction, à l'entretien, à l'assainissement et à l'amélioration des installations.

La LEaux ne prévoit aucune base légale relative à la perception de taxe concernant l'accomplissement des tâches de droit public dans le domaine de la protection des eaux. La loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP; RS 843) contient cependant quelques dispositions relatives à l'obligation de raccordement. En particulier, les collectivités de droit public compétentes selon le droit cantonal perçoivent auprès des propriétaires fonciers des contributions équitables aux frais d'équipement général (art. 6 al. 1). Les frais de raccordement doivent être reportés entièrement ou en majeure partie sur les propriétaires fonciers (art. 6 al. 2). Le Conseil fédéral édicte des dispositions-cadres sur les contributions exigibles, notamment en ce qui concerne leur montant et leur échéance (art. 6 al. 3). Par ailleurs, l'art. 19 al. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) prévoit que le droit cantonal règle la participation financière des propriétaires fonciers aux équipements prévus par l'art. 19 al. 1. Il en découle que le droit du canton et des communes de percevoir des contributions d'équipement résulte uniquement du droit cantonal et communal.

- c) Le canton de Fribourg a adopté, le 22 mai 1974, une loi d'application de l'ancienne loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (LALPEP; RSF 812.1). Cette loi cantonale, qui n'a pas été modifiée suite à l'adoption de la nouvelle loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux, est toujours en vigueur (voir l'arrêté du Conseil d'Etat du 7 décembre 1992 d'application de la loi sur la protection des eaux, RSF 812.11). Elle précise que la perception de taxes ou contributions ne peut toutefois se faire que sur la base d'un règlement communal (art. 33 LALPEP) adopté par l'assemblée communale ou le conseil général, sous réserve des compétences éventuellement déléguées à l'exécutif communal (art. 10 al. 1 let. e, 10 al. 3 et 52 al. 1 let. b de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes: LCo; RSF 140.1, dans leur version en vigueur depuis le 1^{er} février 1985). Le règlement doit avoir reçu l'approbation de la Direction des travaux publics (art. 33 LALPEP; art. 148 al. 2 LCo). Il ne peut entrer en vigueur avant cette approbation (art. 148 al. 3 LCo). Cette approbation, donnée *prima facie* et limitée au contrôle de la légalité (art. 149 LCo), ne lie pas les instances de recours (ACCR FR 1989 VIII. A n^o 5).

Le droit des communes de percevoir des taxes ou contributions pour couvrir les frais d'équipement, notamment les installations nécessaires à l'évacuation, à l'épuration et au traitement des eaux usées, repose également sur la loi cantonale du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1). L'art. 101 al. 1 LATEC dispose en ce sens que les propriétaires fonciers sont tenus de participer aux frais d'équipement par des contributions, selon le principe de la couverture des frais effectifs et en fonction des avantages retirés. Et l'art. 102 al. 1 et 2 prévoit que la perception des contributions s'effectue sur la base d'un règlement communal fixant le genre des contributions selon les genres d'équipement, les dépenses à répartir, les principes et les taux de répartition, le mode de perception ainsi que la procédure.

- d) Le 21 juin 2004, la Commune a adopté un règlement relatif à l'évacuation et à l'épuration des eaux (ci-après : le règlement communal). Ce règlement a été approuvé par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions le 6 septembre 2004, et s'applique à tous les bâtiments ainsi qu'à tous les fonds raccordés ou raccordables aux installations publiques d'évacuation et d'épuration des eaux (art. 3). Pour financer les installations publiques d'évacuation et d'épuration des eaux, la Commune se dote d'une planification financière pour laquelle elle dispose des ressources suivantes: les taxes uniques (taxe de raccordement et charge de préférence); les taxes périodiques (taxe de base, taxe d'exploitation, taxes spéciales) et les subventions et autres contributions de tiers (art. 25 al. 1).

3. a) Les charges de préférence

Les recourants qui admettent devoir s'acquitter de charges de préférence (apparemment pour le terrain situé en bordure des parcelles qui peut être raccordé selon la réclamation du 21 décembre 2005), estiment toutefois que les montants facturés à ce titre sont "exagérés" et qu'ils devraient être prélevés lors de la vente des parcelles.

Le règlement communal prévoit que la Commune perçoit une charge de préférence pour les fonds situés en zone à bâtir, qui ne sont pas encore raccordés aux installations publiques d'évacuation et d'épuration des eaux; elle est fixée selon les critères prévus par l'art. 28 al. 1 let. a pour la taxe unique de raccordement, à savoir Fr. 7.60 par m² de surface de la parcelle x l'indice d'utilisation fixé pour la zone considérée (art. 33). La charge de préférence est due dès que le raccordement est possible (art. 36). Le débiteur de la charge de préférence est le propriétaire foncier au moment où le fonds est raccordable (art. 37 al. 2). Ces règles correspondent à celles du règlement type du Service de l'environnement (ci-après: le SEn).

Selon les Recommandations sur le financement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux éditées en juillet 2002 par la Direction des travaux publics, l'Office de la protection de l'environnement et le Département des communes (ci-après: les recommandations du SEn publiées notamment sur le site Internet de ce service: <http://admin.fr.ch/sen>), la charge de préférence ou contribution d'équipement (en allemand, *Vorzugslast* ou *Erschliessungsbeitrag*) est prélevée auprès des propriétaires fonciers qui réalisent un avantage économique particulier. Cet avantage réside par exemple dans l'augmentation de la valeur d'un bien-fonds du fait de la possibilité de raccordement créée par l'aménagement du réseau d'égouts publics. Elle est due pour l'avantage spécifique qu'un propriétaire foncier retire des infrastructures publiques, même s'il ne les utilise pas parce qu'il a décidé de différer momentanément la mise en valeur de sa parcelle.

- b) Les contributions causales doivent respecter notamment le principe de la proportionnalité, en particulier le principe d'équivalence. Selon le principe d'équivalence, le montant de chaque redevance doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et rester dans des limites raisonnables. 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, ce qui n'exclut pas un certain schématisme ni l'usage de moyennes d'expérience. Les contributions doivent toutefois être établies selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents (ATF 2P.285/2004 du 12 août 2005 concernant une taxe unique d'évacuation des eaux claires et

des eaux usées perçue auprès de la Compagnie du chemin de fer Lausanne-Echallens-Bercher consid. 3.1 et référence citée).

Depuis la révision du 20 juin 1997 de la LEaux, les taxes ne doivent plus seulement satisfaire aux exigences constitutionnelles, mais doivent surtout aussi couvrir les coûts et être conformes au principe de causalité (art. 60 LEaux; P. KARLEN, Die Erhebung von Abwasserabgaben aus rechtlicher Sicht *in* DEP 1999 p. 539 ss). Le principe de la couverture des frais veut que l'ensemble des ressources provenant d'un émolument ou d'une taxe causale, comme en l'occurrence, ne dépassent pas (ou très peu) le montant total des dépenses consenties par la collectivité pour l'activité administrative en cause, y compris, dans une mesure appropriée, les provisions, les amortissements et les réserves, ce qui n'exclut pas que ces émoluments (ou autres contributions causales) soient fixés de manière schématique ou forfaitaire (voir ATF 2P.231/2005 consid. 4.1 in fine concernant une taxe de ramassage et de traitement des déchets; ATF 132 II 47 consid. 4.1 p. 55; ATF 131 II 735 consid. 3.2 p. 739/740; ATF 126 I 180 traduit *in* RDAF 2001 II 293 ss consid. 3a et les références cités). La Haute Cour a par ailleurs considéré que l'on peut attendre d'un privé qui se plaint, dans une procédure, d'une violation du principe de la couverture des frais qu'il en apporte lui-même les preuves dans la mesure où il dispose d'un libre accès aux pièces comportant les factures à payer. Celui qui se contente simplement, de manière évasive, de contester le principe de la couverture des frais, ne peut se plaindre d'une violation de l'art. 4 aCst. fédérale lorsque l'instance de recours saisie n'a pas examiné cette question plus avant (ATF 126 I 180 précité, consid. 3b/aa et références citées).

- c) En l'espèce, la Cour observe que les charges de préférence litigieuses ont été fixées sur la base du critère de 7,60 francs le m² multiplié par l'indice d'utilisation de 0.60 franc pour la zone village et 0,30 franc pour la zone faible densité, conformément à ce que prévoit l'art. 33 du règlement communal. Et comme l'a indiqué la Commune - ce que les recourants ne contestent pas au demeurant - les collecteurs communaux sont réalisés. Les plans produits au dossier permettent de constater que le collecteur des eaux usées passe à proximité des parcelles 1 et 2 (voir le point ESII/15-120 du plan n° 1646-01 et les points EII/I10-69, EII/I10-68 et EII/I10-67 du plan n° 1297-01). Ces bien-fonds situés en zone à bâtir entrent donc dans le périmètre du réseau communal d'évacuation et d'épuration des eaux dont l'aménagement et le remplacement sont à la charge de la collectivité (art. 98 al. 1 LATeC).

L'article 2, qui est occupée par la ferme (dont le creux à purin n'a apparemment pas fait l'objet d'une réfection en vue de sa mise en conformité aux normes actuelles selon la détermination de la Commune adressée au Préfet le 19 janvier 2006), fait toutefois partie d'un secteur soumis à

l'aménagement d'un plan d'équipement de détail. Le plan d'équipement de détail comprend notamment les conduites et canalisations nécessaires à la viabilité des terrains à bâtir et au raccordement de ceux-ci à l'équipement de base que constitue le réseau communal d'évacuation et d'épuration des eaux (art. 87 LATeC). L'équipement de détail est réalisé, au contraire de l'équipement de base, par les propriétaires et non par la collectivité (art. 98 al. 1 et 99 al. 1 LATeC). Contrairement à ce que semblaient penser les recourants dans leur réclamation adressée à la Commune le 21 décembre 2005 en se référant à l'art. 104 LATeC, les charges de préférence dues par tous les propriétaires de terrains à bâtir le sont dès la réalisation, non pas de l'équipement de détail, mais de l'équipement de base. C'est pourquoi les charges de référence litigieuses doivent être prélevées dès la réalisation du réseau communal d'évacuation et d'épuration des eaux. A cela s'ajoute le fait que l'on ne saurait exiger de la Commune qu'elle sursoit à la construction des installations nécessaires à l'évacuation, à l'épuration et au traitement des eaux parce qu'elle ne pourrait facturer le coût de ces installations que lorsque les propriétaires auraient réalisé l'équipement de détail permettant un tel raccordement, ou encore comme le soutiennent les recourants, lorsque les parcelles seront vendues. Les communes doivent pouvoir prévoir des installations dont la capacité tient compte des besoins d'épuration des eaux usées provenant non seulement des immeubles construits existants, mais également de ceux qui le seront un jour dès lors qu'ils se situent dans une zone à bâtir. Partant, les charges de préférence litigieuses ne sont pas inacceptables dans leur résultat et ne violent pas le principe d'équivalence. La Commune était donc en droit de facturer ces charges de préférence en application de l'art. 36 de son règlement, dès lors que les recourants peuvent raccorder leurs parcelles au réseau communal d'évacuation et d'épuration des eaux quand ils le décideront.

Les recourants n'invoquent plus le principe de la couverture des frais s'agissant de la parcelle 2, alors qu'ils avaient exprimé des doutes sur ce point dans leur réclamation du 21 décembre 2005 à la Commune et avaient demandé un décompte prouvant un investissement pour l'équipement de la parcelle. S'ils entendaient se prévaloir du respect de ce principe devant la Cour fiscale, ils leur appartenaient de motiver leurs conclusions sur ce point, ce qu'ils n'ont fait ni devant le Préfet après l'entretien qui s'est déroulé entre l'un des recourants et une délégation du Conseil communal le 21 mars 2006, ni devant la Cour fiscale. Partant, la Cour renonce à examiner cette question.

Le recours formé contre la décision préfectorale du 27 septembre 2006 est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.

4. a) Les taxes de base

La recourante s'oppose aux taxes de base litigieuses en considérant que les conduites ne sont pas utilisées, mettant implicitement en cause le principe de causalité.

Selon le règlement communal, les taxes périodiques comprennent les taxes de base, les taxes d'exploitation et les taxes spéciales. Elles sont perçues, annuellement, pour couvrir les frais financiers afférents aux ouvrages et les attributions aux financements spéciaux, ainsi que pour couvrir les coûts d'exploitation (art. 39). La taxe de base a pour but le maintien de la valeur des installations, en couvrant les frais fixes, respectivement toutes les charges qui y sont liées. Elle est fixée comme suit : - Fr. 0.41 par m² de surface de parcelle x l'indice d'utilisation; - ou Fr. 0.19 par m² de surface de parcelle pour les zones industrielles avec coefficient de masse. Elle est perçue auprès de tous les propriétaires des fonds (raccordés ou raccordables) compris dans le périmètre du réseau d'égouts publics (art. 40). Ces règles correspondent à celles du règlement type du Service de l'environnement (ci-après: le SEN).

Les Recommandations du SEN précisent à cet égard que la taxe de base, qui fait partie de la taxe périodique, "sert à couvrir les frais fixes tels que les amortissements, les intérêts et les montants nécessaires au maintien de l'état technique ou de la valeur des installations. Elle est perçue auprès de tous les fonds raccordés et raccordables (construits ou non construits). Cette taxe est, par exemple, fixée sur la base de la surface constructible des fonds compris dans le périmètre du réseau d'égouts publics". La taxe de base a pour but de financer le renouvellement de l'équipement et elle est prélevée périodiquement.

- b) Dans un arrêt publié du 10 octobre 2001 (ATF 128 I 46, consid. 5b/bb; voir également l'arrêt résumé *in* Archives 75 p. 91 s.), le Tribunal fédéral a précisé la portée du principe de causalité ancré aux art. 3a et 60a LEaux s'agissant des contributions causales à prélever en matière d'évacuation et d'épuration des eaux pour un terrain construit (donc une affaire où la question de la taxe de base se posait de manière quelque peu différente que dans le cas d'espèce). Tout en relevant la grande souplesse dont disposent les cantons, il a rappelé que ceux-ci doivent néanmoins prévoir « un système combinant des taxes de base et des taxes qui sont en fonction de la quantité d'eaux usées à évacuer » (FF 1996 IV 1213 p. 1219). Cette limite est mise en lumière par les objectifs assignés par le législateur au principe de causalité : « outre qu'elle garantit le financement de la protection des eaux, la répercussion des coûts sur le responsable, en incitant celui-ci à réduire la pollution des eaux, permet d'atteindre un objectif écologique: elle contribue à

diminuer l'utilisation des installations de traitement et ménage par conséquent l'environnement (...) et à accroître l'efficacité des mesures de protection de l'environnement » (FF 1996 IV 1213 p. 1219). Ce double objectif financier et écologique de protection des eaux exige qu'une taxe d'utilisation périodique tienne compte de paramètres ayant un rapport avec l'utilisation effective de l'installation en question (P. KARLEN, p. 539 ss, p. 550). En référence à sa jurisprudence relative aux taxes d'élimination des déchets, le Tribunal fédéral a toutefois précisé que même s'ils augmentent les exigences en matière de protection de l'environnement, les art. 3a et 60a LEaux n'imposent pas que les coûts soient répartis exclusivement en proportion des quantités d'eaux usées produites. La relative souplesse de telles limites permet aux cantons d'éviter des coûts administratifs démesurés découlant de l'évaluation du type et de la quantité d'eaux usées (FF 1996 IV 1213 p. 1220).

- c) Le 18 février 2003, dans le cadre d'un recours déposé contre l'adoption d'un règlement communal relatif à l'évacuation et à l'épuration des eaux, la 1^{ère} Cour administrative du Tribunal administratif a jugé que, du moment où la taxe périodique de base est affectée au renouvellement d'équipements dont l'importance et la quantité doivent être déterminées en fonction des potentialités d'utilisation de la zone à bâtir, il est conforme au principe de causalité que les propriétaires de terrains non encore construits situés en zone à bâtir participent de la même manière que les autres à la couverture de ces frais. Le calibrage de l'équipement imposant la prise en compte de l'éventualité de la construction de tous les terrains situés en zone à bâtir et l'engagement des frais correspondants, l'existence de terrains non encore raccordés mais raccordables a en effet une influence directe sur le montant des frais qu'une commune doit engager pour le renouvellement de ses équipements (voir ATA 1A 02 61 et 62 dans les causes S. M. et G. G. du 18 février 2003 *in* RFJ 2002 p. 325 ss, consid. 5b).

La Cour fiscale a confirmé que la perception d'une taxe périodique de base auprès des propriétaires de terrains non construits est en tout cas conforme aux principes de causalité et d'équivalence, lorsqu'elle est destinée à couvrir des frais financiers. Elle a même admis que tel était aussi le cas lorsque la taxe périodique de base couvre la part non variable des frais d'exploitation (ATA 4F 04 92 du 8 juillet 2005 en la cause L. SA, consid. 5a publié *in* RFJ 2005 p. 260 et à l'adresse internet www.fr.ch/tad; voir également ATA non publié 4F 04 34 du 4 novembre 2005 en la cause Commune de D.).

- d) En l'espèce, comme cela a été vu précédemment, les 6'412 m² en zone village et 8'958 m² en zone faible densité de l'article 2 ne sont constructibles que moyennant la réalisation d'un plan d'équipement de détail. La Cour de

céans a certes déjà été saisie du cas d'une parcelle située en zone village et occupée en partie par une ferme, où la taxe de base n'a pas été prélevée sur la partie de la parcelle dont le raccordement dépendait d'un plan d'équipement de détail. Dans cette affaire, la Commune avait cependant renoncé d'elle-même à facturer la taxe de base pour la partie de la parcelle dépourvue d'équipement de détail et la Cour en avait pris acte sans avoir eu ainsi à examiner si l'absence d'un plan d'aménagement de détail excluait légalement la perception de la taxe de base. Et la comparaison à laquelle elle avait procédé entre la partie construite de la parcelle et sa partie dépourvue d'équipement de détail était uniquement destinée à renforcer le maintien de la taxe de base prélevée sur le pâturage situé à côté de la ferme (voir ATA 4F 03 2 publié *in* RFJ 2004 p. 294 ss ainsi qu'à l'adresse Internet: <http://www.fr.ch/tad> le 1^{er} octobre 2004).

Dans la mesure où les bases légales qui fondent le prélèvement de la charge de préférence et celui de la taxe de base périodique sont les mêmes, à savoir qu'elles sont prélevées toutes deux auprès des propriétaires de terrains raccordables, la taxe de base perçue pour un terrain non construit s'apparente à une charge de préférence. Le Tribunal fédéral a d'ailleurs jugé qu'une taxe périodique peut être conçue sous la forme d'une charge de préférence dans un affaire de contribution d'éclairage public (ATF 131 I 313 consid. 3.3 résumé *in* RDAF 2006 p. 630 ss et *in* Archives 76 p. 101 s.). Cette opinion est également partagée par la doctrine (A. HUNGERBÜHLER, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, Eine Übersicht über die neuere Rechtsprechung und Doktrin *in* ZBI 2003 p. 505 ss, 510; P. KARLEN, Die Erhebung von Abwasserabgaben aus rechtlicher Sicht *in* DEP 1999 p. 539 ss, 556; au surplus, voir également l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Soleure, SOG 2005 p. 56 ss). En outre, rien ne justifie de traiter différemment le propriétaire d'un terrain non construit et dont la surface est suffisamment restreinte pour ne pas dépendre de la réalisation d'un plan d'équipement de détail, de celui qui dispose de surfaces plus étendues et qui devra les équiper moyennant un plan d'équipement. Les articles 2 et 1 sont raccordables. Ils se trouvent aux abords des collecteurs et peuvent d'ores et déjà être raccordés, moyennant la réalisation d'un plan d'équipement de détail pour l'article 2. Comme cela a été relevé plus avant (voir consid. 3c), il ressort des plans produits au dossier que les collecteurs des eaux usées passent à leur proximité (voir le point ESII/15-120 du plan n° 1646-01 et le point EII/I10-69 du plan n° 1297-01). Il importe de rappeler que la taxe de base est destinée à financer le renouvellement des équipements existants, et à cet égard, que les collectivités publiques doivent prévoir l'aménagement d'équipements de traitement des eaux usées en tenant compte de l'utilisation maximale des zones constructibles. Le fait qu'aucun bâtiment ne soit érigé ni sur l'article 1 ni sur la plus grande partie de l'article 2 et que les conduites ne soient pas utilisées ne justifie pas l'annulation de la taxe de base facturée

pour ces deux parcelles. Aussi la Commune est-elle en droit, pour assurer le renouvellement de l'équipement déjà construit, de prélever la taxe de base en cause en tenant compte des 2'132 m² en zone village de la parcelle 1 ainsi que des 6'412 m² en zone village et des 8'958 m² en zone faible densité de la parcelle 2. Qu'il s'agisse d'un outil de travail pour la recourante n'y change rien. Dès lors que ces surfaces se situent en zone à bâtir et qu'elles sont raccordables puisque les collecteurs passent à leur proximité, elles doivent être prises en compte pour le financement du renouvellement du réseau communal d'évacuation et d'épuration des eaux. Il convient d'observer enfin que le montant de ces deux taxes n'est pas exorbitant. Le recours formé contre la décision préfectorale du 5 octobre 2006 est rejeté.

5. En vertu de l'art. 131 al. 1 CPJA, les frais de procédure doivent être mis à la charge de la partie recourante déboutée. Le montant de l'émolument est fixé compte tenu du temps et du travail requis, de l'importance de l'affaire ainsi que, dans les affaires de nature pécuniaire, de la valeur litigieuse en cause (art. 2 du Tarif du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative: Tarif JA; RSF 150.12). Il peut être compris entre 50 et 10'000 francs (art. 1 Tarif JA).

En l'espèce, pour le recours formé contre la décision préfectorale du 27 septembre 2006 relative aux charges de préférence, il se justifie d'arrêter les frais de procédure à 2500 francs, lesquels sont mis à la charge des recourants solidairement entre eux. Quant au recours formé contre la décision préfectorale du 5 octobre 2006 relative aux taxes de base, un émolument de 250 francs est mis à la charge de la recourante déboutée.

419.3; 419.21; 419.27

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

COUR FISCALE

Séance du 21 décembre 2007

Statuant sur les recours interjetés le 26 octobre 2006
(4F 06 190)

par

l'Hoirie X. ainsi que **Z.**

contre

les décisions sur recours rendues les 27 septembre et 5 octobre 2006 par le **Préfet du district de la Veveyse**, relatives à, respectivement, deux charges de préférence et deux taxes de base prélevées par la **Commune de A.**,

(évacuation et épuration des eaux)

Considérant :**En fait:**

- A. Les hoirs de X. sont propriétaires des articles 1 et 2 du registre foncier de la commune de A. (ci-après: la Commune). La parcelle 1 a une surface de 2'132 m² et se situe en zone village. Quant à la parcelle 2 dont la surface totale est de 66'375 m² et qui abrite une ferme, elle n'est que très partiellement affectée à la zone à bâtir (6'412 m² en zone village longeant à l'ouest la route de M. et 8'958 m² en zone faible densité situés à l'arrière de ces 6'412 m² et dont la partie nord longe la route du N.). L'article 2 doit faire l'objet d'un plan d'équipement de détail comme le signale le plan d'affectation des zones produit au dossier.

Le 30 septembre 2005, la Commune a notifié aux hoirs de X. deux factures "eau et épuration 2005" de 1'339,60 francs pour l'article 2 et de 262,25 francs pour l'article 1, selon le détail suivant:

Art. n° SEM 002

			MONTANTS
Taxe de base:	6'412 m ²	à Fr. 0,41/m ² x 0,60 l	Fr. 788.68
	8'958 m ²	à Fr. 0,41/m ² x 0,30 l	Fr. 550.92
TOTAL A PAYER JUSQU'AU 30-11-2005			Fr. 1339.60
Remarque: art. 2 de 66375 m2 dont 6412 en zone village et 8958 en zone résidentielle faible densité			

Période de facturation du 01-01-2005 au 30-06-2005

Art. n° SEM 0001

			MONTANTS
Taxe de base:	2'132 m ²	à Fr. 0,41/m ² x 0,60 l	Fr. 262.25
TOTAL A PAYER JUSQU'AU 30-11-2005			Fr. 262.25
Remarque:			

Période de facturation du 01-01-2005 au 30-06-2005

En date du 27 octobre 2005, Z., l'une des hoirs de X., a formé réclamation pour contester les deux factures précitées. Elle a exposé que le terrain, bien que situé en zone à bâtir, n'est pas construit et n'est par conséquent "pas raccordé à l'épuration". Elle a ajouté qu'elle acceptait de payer la taxe de base pour la partie comportant la ferme mais qu'elle recourait contre la facturation de la taxe pour le reste du terrain étant donné que les conduites

n'étaient pas utilisées, et que ce n'était pas ce terrain qui surchargeait les réseaux des égouts puisqu'il n'était pas raccordé.

Cette réclamation a été rejetée par la Commune le 9 novembre 2005 en application de l'art. 40 du nouveau règlement communal relatif à l'évacuation et à l'épuration des eaux.

Le 23 novembre 2005, la Commune a encore notifié aux hoirs de X. deux autres factures intitulées "charge de préférence" pour chacun des articles 1 et 2 du registre foncier de A., pour les montants suivants:

Parcelle N° 2	Surface m2	Prix	indice	Total
Surface en zone village	6'412			
Surface déjà facturée	1'000			
Surface à facturer zone village	5'412	7.60	0.60	24'678.70
Surface en zone faible densité	8'958	7.60	0.30	20'424.25
Montant total de la charge de préférence :				45'102.95

Parcelle N°1	Surface m2	Prix	indice	Total
1 - zone village	2'132	7.60	0.60	9'721.90
Montant total de la charge de préférence :				9'721.90

Chacun de ces deux montants pouvaient faire l'objet de paiement par acomptes à raison de trois tranches: 1/3 jusqu'au 31.12.2006, 1/3 jusqu'au 31.12.2007 et 1/3 jusqu'au 31.12.2008, d'un paiement de la totalité jusqu'au 30.06.2006, avec un escompte de 5%.

En date du 21 décembre 2005, les hoirs de X. ont formé réclamation pour contester les deux charges de préférence facturées le 23 novembre 2005. Ils se sont référés à l'art. 36 du règlement communal relatif à l'exigibilité de la charge de préférence et ont exposé que dans leur cas, le raccordement n'était possible que pour les parcelles en bordure et que la majeure partie du terrain en zone à bâtir se situait en retrait et nécessiterait l'aménagement d'une route et d'un réseau de distribution et de canalisation pour les eaux ce qui n'était pas le cas pour l'instant. Ils se sont également référés à l'art. 101 al. 2 de la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC, RSF 710.1) fixant à quelles conditions les propriétaires fonciers peuvent être obligés de participer aux frais d'équipement sous forme d'une contribution unique et ont exprimé leurs doutes au sujet de la couverture des frais effectifs en exigeant un décompte prouvant un investissement pour l'équipement de la parcelle 2. Dans un

dernier grief, ils ont relevé que, en application de l'art. 104 LATeC, la charge de préférence concernant cette parcelle ne pouvait pas être prélevée tant que l'aménagement d'une route et de canalisations n'étaient pas entrepris pour desservir les 5'412 m² de zone village et les 8'958 m² de zone faible densité.

La Commune a rejeté cette réclamation le 21 mars 2006, après un entretien qui s'est déroulé entre une délégation du Conseil communal et X.

- B. Le 7 décembre 2005, Z. a recouru auprès du Préfet du district (ci-après: le Préfet) contre le maintien des deux taxes de base pour les mêmes motifs que ceux exposés à la Commune le 27 octobre 2005.

Le 18 avril 2006, les hoirs de X. ont recouru contre le maintien des deux charges de préférence auprès du Préfet. Ils se sont référés aux motifs exposés à la Commune le 21 décembre 2005 en précisant être conscients qu'une taxe devait être payée, mais que celle-ci ne devait pas être aussi élevée et devait être perçue seulement lors de la vente des parcelles.

Par décision du 27 septembre 2006, le Préfet a rejeté le recours des hoirs de X. et maintenu les deux charges de préférence facturées le 23 novembre 2005. Il a retenu que les collecteurs communaux étaient déjà réalisés, ceci moyennant d'importants montants investis, permettant ainsi le raccord immédiat des parcelles concernées dans leur intégralité. Il a ajouté que l'équipement de détail et les projets relatifs à ces parcelles ainsi que le calendrier de ceux-ci étaient l'affaire des propriétaires concernés. Il a expliqué qu'il n'était pas possible à l'autorité communale d'attendre que les propriétaires réalisent leurs parcelles avant de prélever leurs participations aux frais d'équipement au vu de l'importance des investissements opérés par la collectivité.

Le 5 octobre 2006, le Préfet a rejeté le recours de Z. et maintenu les deux taxes de base facturées le 30 septembre 2005. Il a expliqué que le fait que le fonds de la recourante ne soit pas raccordé et que les conduites ne soient pas utilisées n'était pas relevant. Il a rappelé à cet égard que selon l'art. 40 du règlement communal, les taxes de base sont perçues auprès de tous les propriétaires des fonds raccordés ou *raccordables* compris dans le périmètre du réseau d'égouts publics. Il a également considéré que l'autorité communale ne pouvait pas attendre la vente des parcelles, au bon vouloir de leur propriétaire, pour percevoir les taxes en cause dans la mesure où elle avait procédé à des investissements importants.

C. Par acte du 25 octobre 2006, les hoirs de X. ont interjeté recours contre ces deux décisions du Préfet. Ils ont fait valoir ce qui suit:

"Concerne: Deux recours

- 1) Factures charge de préférence parcelles 1 et 2*
- 2) Factures taxes de base parcelles 1 et 2*

Suite au rejet de nos recours à la Commune et à la Préfecture, nous faisons recours auprès de votre office.

Lors de la mise à l'enquête du plan d'aménagement local, le Conseil communal ne nous a pas avertis que des taxes de préférence et taxes de base seraient facturées.

1) Nous trouvons ces taxes exagérées, nous sommes conscients que nous devons payer une taxe, mais pas si haute et qu'elle soit perçue lors de la vente des parcelles.

2) Concernant la taxe de base, il est inadmissible que l'on doive payer chaque année 3'203,70 francs pour des conduites que l'on n'emploie pas, surtout que ce terrain est notre outil de travail.

Nous sommes à votre entière disposition pour un rendez-vous, pour répondre à vos questions."

Invité à faire part de ses observations en date du 27 octobre 2006, le Préfet a conclu implicitement au rejet des recours en relevant qu'il n'avait rien de particulier à ajouter quant à ses décisions, les arguments étant identiques à ceux présentés dans la procédure antérieure.

Le 20 novembre 2006, la Commune a fait part de ses observations sur les recours en relevant qu'elle maintenait sa position. Elle rappelle que l'ancien règlement prévoyait déjà une taxe de raccordement de sorte que le grief des recourants, selon lequel ils ignoraient l'existence de telles taxes et autres charges lorsque le plan d'aménagement a été mis à l'enquête, est infondé. Elle ajoute que les taxes de base sont prélevées en application de l'art. 40 du règlement communal et ont pour but le maintien des installations. Quant aux charges de préférence, elles sont perçues sur toutes les surfaces constructibles non raccordées car ces surfaces ont été prises en compte dans le calcul des fonds réalisables et à épurer.

Une copie des observations du Préfet et de la Commune ont été transmises aux recourants pour information.

En droit:

1. a) Conformément à l'art. 114 al. 1 let. c du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), le Tribunal administratif connaît en dernière instance cantonale des recours contre les décisions prises par les préfets.
- b) L'acte du 26 octobre 2006 concernant deux recours formés contre les deux décisions du Préfet des 27 septembre et 5 octobre 2006 a été interjeté en temps utile et dans les formes légales prescrites. Toutefois, en tant que seule destinataire de la décision attaquée du 5 octobre 2006, Z. est seule directement touchée par cette décision et a qualité pour recourir au sens de l'art. 76 let. a CPJA. Il s'ensuit que le recours formé contre la décision du 5 octobre 2006 est recevable dans la mesure où il est formé par Z., mais il est irrecevable en tant qu'il est formé par Z. et consorts.
- c) L'art. 77 CPJA prévoit que le recours peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte et incomplète des faits pertinents (let. b). Il peut aussi être formé pour inopportunité si l'affaire concerne le domaine des contributions publiques (art. 78 CPJA).

C'est ainsi en l'espèce, qu'en s'opposant au prélèvement des taxes de base concernées au motif que les canalisations ne seraient pas utilisées, la recourante se plaint d'une violation du principe de causalité et d'équivalence. Son recours est recevable en la forme. S'agissant des charges de préférence litigieuses, les recourants s'en prennent au montant facturés qu'ils jugent trop élevés, sans indiquer en quoi l'autorité communale aurait violé son règlement communal, le droit cantonal ou encore le droit fédéral. Dans la mesure toutefois où ils concluent implicitement à une annulation partielle des deux charges de préférence en cause, il y a lieu de considérer que leur recours contre la décision préfectorale du 27 septembre 2006 répond aux exigences minimales de forme prescrites. Partant, leur recours peut être déclaré recevable à la forme.

2. a) Les contributions causales sont, à la différence des impôts, la contrepartie d'une prestation spéciale et déterminée ou d'un avantage particulier que l'Etat accorde à ses administrés, à charge pour eux d'en supporter les coûts (M.-O. BUFFAT, Les taxes liées à la propriété foncière, Lausanne 1989, p. 24 ss). En font notamment partie les taxes de raccordement aux canalisations publiques et les charges de préférence. Les taxes de raccordement aux canalisations publiques sont exigées des propriétaires qui

relient leur immeuble aux conduites d'amenée d'eau, de gaz et d'électricité ou d'évacuation des eaux usées; la prestation de l'Etat implique l'octroi du droit d'utiliser ces installations publiques et d'en tirer profit. Quant aux charges de préférence, leur prélèvement dépend uniquement de la possibilité de se raccorder et est exigible même en l'absence de raccordement (A. GRISEL, Précis de droit administratif, Neuchâtel 1984, p. 604 ss; ACCR FR 1990 VIII. A n° 8 cons. 3a et références, notamment ATF 112 la 260 s, ATF 106 la 241 ss).

- b) Aujourd'hui fondé sur l'art. 76 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. féd.; RS 101), l'art. 3a de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20), 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. A cet égard, conformément à l'art. 60a LEaux (introduit dans la LEaux le 20 juin 1997), 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. Entre autres critères de répartition, le prélèvement des taxes doit tenir compte du type et de la quantité d'eaux usées produite et des besoins financiers, en particulier des provisions, amortissements et intérêts, relatifs à la construction, à l'entretien, à l'assainissement et à l'amélioration des installations.

La LEaux ne prévoit aucune base légale relative à la perception de taxe concernant l'accomplissement des tâches de droit public dans le domaine de la protection des eaux. La loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP; RS 843) contient cependant quelques dispositions relatives à l'obligation de raccordement. En particulier, les collectivités de droit public compétentes selon le droit cantonal perçoivent auprès des propriétaires fonciers des contributions équitables aux frais d'équipement général (art. 6 al. 1). Les frais de raccordement doivent être reportés entièrement ou en majeure partie sur les propriétaires fonciers (art. 6 al. 2). Le Conseil fédéral édicte des dispositions-cadres sur les contributions exigibles, notamment en ce qui concerne leur montant et leur échéance (art. 6 al. 3). Par ailleurs, l'art. 19 al. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) prévoit que le droit cantonal règle la participation financière des propriétaires fonciers aux équipements prévus par l'art. 19 al. 1. Il en découle que le droit du canton et des communes de percevoir des contributions d'équipement résulte uniquement du droit cantonal et communal.

- c) Le canton de Fribourg a adopté, le 22 mai 1974, une loi d'application de l'ancienne loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (LALPEP; RSF 812.1). Cette loi cantonale, qui n'a pas été modifiée suite à l'adoption de la nouvelle loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux, est toujours en vigueur (voir l'arrêté du Conseil d'Etat du 7 décembre 1992 d'application de la loi sur la protection des eaux, RSF 812.11). Elle précise que la perception de taxes ou contributions ne peut toutefois se faire que sur la base d'un règlement communal (art. 33 LALPEP) adopté par l'assemblée communale ou le conseil général, sous réserve des compétences éventuellement déléguées à l'exécutif communal (art. 10 al. 1 let. e, 10 al. 3 et 52 al. 1 let. b de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes: LCo; RSF 140.1, dans leur version en vigueur depuis le 1^{er} février 1985). Le règlement doit avoir reçu l'approbation de la Direction des travaux publics (art. 33 LALPEP; art. 148 al. 2 LCo). Il ne peut entrer en vigueur avant cette approbation (art. 148 al. 3 LCo). Cette approbation, donnée *prima facie* et limitée au contrôle de la légalité (art. 149 LCo), ne lie pas les instances de recours (ACCR FR 1989 VIII. A n^o 5).

Le droit des communes de percevoir des taxes ou contributions pour couvrir les frais d'équipement, notamment les installations nécessaires à l'évacuation, à l'épuration et au traitement des eaux usées, repose également sur la loi cantonale du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1). L'art. 101 al. 1 LATEC dispose en ce sens que les propriétaires fonciers sont tenus de participer aux frais d'équipement par des contributions, selon le principe de la couverture des frais effectifs et en fonction des avantages retirés. Et l'art. 102 al. 1 et 2 prévoit que la perception des contributions s'effectue sur la base d'un règlement communal fixant le genre des contributions selon les genres d'équipement, les dépenses à répartir, les principes et les taux de répartition, le mode de perception ainsi que la procédure.

- d) Le 21 juin 2004, la Commune a adopté un règlement relatif à l'évacuation et à l'épuration des eaux (ci-après : le règlement communal). Ce règlement a été approuvé par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions le 6 septembre 2004, et s'applique à tous les bâtiments ainsi qu'à tous les fonds raccordés ou raccordables aux installations publiques d'évacuation et d'épuration des eaux (art. 3). Pour financer les installations publiques d'évacuation et d'épuration des eaux, la Commune se dote d'une planification financière pour laquelle elle dispose des ressources suivantes: les taxes uniques (taxe de raccordement et charge de préférence); les taxes périodiques (taxe de base, taxe d'exploitation, taxes spéciales) et les subventions et autres contributions de tiers (art. 25 al. 1).

3. a) Les charges de préférence

Les recourants qui admettent devoir s'acquitter de charges de préférence (apparemment pour le terrain situé en bordure des parcelles qui peut être raccordé selon la réclamation du 21 décembre 2005), estiment toutefois que les montants facturés à ce titre sont "exagérés" et qu'ils devraient être prélevés lors de la vente des parcelles.

Le règlement communal prévoit que la Commune perçoit une charge de préférence pour les fonds situés en zone à bâtir, qui ne sont pas encore raccordés aux installations publiques d'évacuation et d'épuration des eaux; elle est fixée selon les critères prévus par l'art. 28 al. 1 let. a pour la taxe unique de raccordement, à savoir Fr. 7.60 par m² de surface de la parcelle x l'indice d'utilisation fixé pour la zone considérée (art. 33). La charge de préférence est due dès que le raccordement est possible (art. 36). Le débiteur de la charge de préférence est le propriétaire foncier au moment où le fonds est raccordable (art. 37 al. 2). Ces règles correspondent à celles du règlement type du Service de l'environnement (ci-après: le SEn).

Selon les Recommandations sur le financement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux éditées en juillet 2002 par la Direction des travaux publics, l'Office de la protection de l'environnement et le Département des communes (ci-après: les recommandations du SEn publiées notamment sur le site Internet de ce service: <http://admin.fr.ch/sen>), la charge de préférence ou contribution d'équipement (en allemand, *Vorzugslast* ou *Erschliessungsbeitrag*) est prélevée auprès des propriétaires fonciers qui réalisent un avantage économique particulier. Cet avantage réside par exemple dans l'augmentation de la valeur d'un bien-fonds du fait de la possibilité de raccordement créée par l'aménagement du réseau d'égouts publics. Elle est due pour l'avantage spécifique qu'un propriétaire foncier retire des infrastructures publiques, même s'il ne les utilise pas parce qu'il a décidé de différer momentanément la mise en valeur de sa parcelle.

- b) Les contributions causales doivent respecter notamment le principe de la proportionnalité, en particulier le principe d'équivalence. Selon le principe d'équivalence, le montant de chaque redevance doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et rester dans des limites raisonnables. 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, ce qui n'exclut pas un certain schématisme ni l'usage de moyennes d'expérience. Les contributions doivent toutefois être établies selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents (ATF 2P.285/2004 du 12 août 2005 concernant une taxe unique d'évacuation des eaux claires et

des eaux usées perçue auprès de la Compagnie du chemin de fer Lausanne-Echallens-Bercher consid. 3.1 et référence citée).

Depuis la révision du 20 juin 1997 de la LEaux, les taxes ne doivent plus seulement satisfaire aux exigences constitutionnelles, mais doivent surtout aussi couvrir les coûts et être conformes au principe de causalité (art. 60 LEaux; P. KARLEN, Die Erhebung von Abwasserabgaben aus rechtlicher Sicht *in* DEP 1999 p. 539 ss). Le principe de la couverture des frais veut que l'ensemble des ressources provenant d'un émolument ou d'une taxe causale, comme en l'occurrence, ne dépassent pas (ou très peu) le montant total des dépenses consenties par la collectivité pour l'activité administrative en cause, y compris, dans une mesure appropriée, les provisions, les amortissements et les réserves, ce qui n'exclut pas que ces émoluments (ou autres contributions causales) soient fixés de manière schématique ou forfaitaire (voir ATF 2P.231/2005 consid. 4.1 in fine concernant une taxe de ramassage et de traitement des déchets; ATF 132 II 47 consid. 4.1 p. 55; ATF 131 II 735 consid. 3.2 p. 739/740; ATF 126 I 180 traduit *in* RDAF 2001 II 293 ss consid. 3a et les références cités). La Haute Cour a par ailleurs considéré que l'on peut attendre d'un privé qui se plaint, dans une procédure, d'une violation du principe de la couverture des frais qu'il en apporte lui-même les preuves dans la mesure où il dispose d'un libre accès aux pièces comportant les factures à payer. Celui qui se contente simplement, de manière évasive, de contester le principe de la couverture des frais, ne peut se plaindre d'une violation de l'art. 4 aCst. fédérale lorsque l'instance de recours saisie n'a pas examiné cette question plus avant (ATF 126 I 180 précité, consid. 3b/aa et références citées).

- c) En l'espèce, la Cour observe que les charges de préférence litigieuses ont été fixées sur la base du critère de 7,60 francs le m² multiplié par l'indice d'utilisation de 0.60 franc pour la zone village et 0,30 franc pour la zone faible densité, conformément à ce que prévoit l'art. 33 du règlement communal. Et comme l'a indiqué la Commune - ce que les recourants ne contestent pas au demeurant - les collecteurs communaux sont réalisés. Les plans produits au dossier permettent de constater que le collecteur des eaux usées passe à proximité des parcelles 1 et 2 (voir le point ESII/15-120 du plan n^o 1646-01 et les points EII/I10-69, EII/I10-68 et EII/I10-67 du plan n^o 1297-01). Ces biens-fonds situés en zone à bâtir entrent donc dans le périmètre du réseau communal d'évacuation et d'épuration des eaux dont l'aménagement et le remplacement sont à la charge de la collectivité (art. 98 al. 1 LATeC).

L'article 2, qui est occupée par la ferme (dont le creux à purin n'a apparemment pas fait l'objet d'une réfection en vue de sa mise en conformité aux normes actuelles selon la détermination de la Commune adressée au Préfet le 19 janvier 2006), fait toutefois partie d'un secteur soumis à

l'aménagement d'un plan d'équipement de détail. Le plan d'équipement de détail comprend notamment les conduites et canalisations nécessaires à la viabilité des terrains à bâtir et au raccordement de ceux-ci à l'équipement de base que constitue le réseau communal d'évacuation et d'épuration des eaux (art. 87 LATeC). L'équipement de détail est réalisé, au contraire de l'équipement de base, par les propriétaires et non par la collectivité (art. 98 al. 1 et 99 al. 1 LATeC). Contrairement à ce que semblaient penser les recourants dans leur réclamation adressée à la Commune le 21 décembre 2005 en se référant à l'art. 104 LATeC, les charges de préférence dues par tous les propriétaires de terrains à bâtir le sont dès la réalisation, non pas de l'équipement de détail, mais de l'équipement de base. C'est pourquoi les charges de référence litigieuses doivent être prélevées dès la réalisation du réseau communal d'évacuation et d'épuration des eaux. A cela s'ajoute le fait que l'on ne saurait exiger de la Commune qu'elle sursoit à la construction des installations nécessaires à l'évacuation, à l'épuration et au traitement des eaux parce qu'elle ne pourrait facturer le coût de ces installations que lorsque les propriétaires auraient réalisé l'équipement de détail permettant un tel raccordement, ou encore comme le soutiennent les recourants, lorsque les parcelles seront vendues. Les communes doivent pouvoir prévoir des installations dont la capacité tient compte des besoins d'épuration des eaux usées provenant non seulement des immeubles construits existants, mais également de ceux qui le seront un jour dès lors qu'ils se situent dans une zone à bâtir. Partant, les charges de préférence litigieuses ne sont pas inacceptables dans leur résultat et ne violent pas le principe d'équivalence. La Commune était donc en droit de facturer ces charges de préférence en application de l'art. 36 de son règlement, dès lors que les recourants peuvent raccorder leurs parcelles au réseau communal d'évacuation et d'épuration des eaux quand ils le décideront.

Les recourants n'invoquent plus le principe de la couverture des frais s'agissant de la parcelle 2, alors qu'ils avaient exprimé des doutes sur ce point dans leur réclamation du 21 décembre 2005 à la Commune et avaient demandé un décompte prouvant un investissement pour l'équipement de la parcelle. S'ils entendaient se prévaloir du respect de ce principe devant la Cour fiscale, ils leur appartenaient de motiver leurs conclusions sur ce point, ce qu'ils n'ont fait ni devant le Préfet après l'entretien qui s'est déroulé entre l'un des recourants et une délégation du Conseil communal le 21 mars 2006, ni devant la Cour fiscale. Partant, la Cour renonce à examiner cette question.

Le recours formé contre la décision préfectorale du 27 septembre 2006 est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.

4. a) Les taxes de base

La recourante s'oppose aux taxes de base litigieuses en considérant que les conduites ne sont pas utilisées, mettant implicitement en cause le principe de causalité.

Selon le règlement communal, les taxes périodiques comprennent les taxes de base, les taxes d'exploitation et les taxes spéciales. Elles sont perçues, annuellement, pour couvrir les frais financiers afférents aux ouvrages et les attributions aux financements spéciaux, ainsi que pour couvrir les coûts d'exploitation (art. 39). La taxe de base a pour but le maintien de la valeur des installations, en couvrant les frais fixes, respectivement toutes les charges qui y sont liées. Elle est fixée comme suit : - Fr. 0.41 par m² de surface de parcelle x l'indice d'utilisation; - ou Fr. 0.19 par m² de surface de parcelle pour les zones industrielles avec coefficient de masse. Elle est perçue auprès de tous les propriétaires des fonds (raccordés ou raccordables) compris dans le périmètre du réseau d'égouts publics (art. 40). Ces règles correspondent à celles du règlement type du Service de l'environnement (ci-après: le SEN).

Les Recommandations du SEN précisent à cet égard que la taxe de base, qui fait partie de la taxe périodique, "sert à couvrir les frais fixes tels que les amortissements, les intérêts et les montants nécessaires au maintien de l'état technique ou de la valeur des installations. Elle est perçue auprès de tous les fonds raccordés et raccordables (construits ou non construits). Cette taxe est, par exemple, fixée sur la base de la surface constructible des fonds compris dans le périmètre du réseau d'égouts publics". La taxe de base a pour but de financer le renouvellement de l'équipement et elle est prélevée périodiquement.

- b) Dans un arrêt publié du 10 octobre 2001 (ATF 128 I 46, consid. 5b/bb; voir également l'arrêt résumé *in* Archives 75 p. 91 s.), le Tribunal fédéral a précisé la portée du principe de causalité ancré aux art. 3a et 60a LEaux s'agissant des contributions causales à prélever en matière d'évacuation et d'épuration des eaux pour un terrain construit (donc une affaire où la question de la taxe de base se posait de manière quelque peu différente que dans le cas d'espèce). Tout en relevant la grande souplesse dont disposent les cantons, il a rappelé que ceux-ci doivent néanmoins prévoir « un système combinant des taxes de base et des taxes qui sont en fonction de la quantité d'eaux usées à évacuer » (FF 1996 IV 1213 p. 1219). Cette limite est mise en lumière par les objectifs assignés par le législateur au principe de causalité : « outre qu'elle garantit le financement de la protection des eaux, la répercussion des coûts sur le responsable, en incitant celui-ci à réduire la pollution des eaux, permet d'atteindre un objectif écologique: elle contribue à

diminuer l'utilisation des installations de traitement et ménage par conséquent l'environnement (...) et à accroître l'efficacité des mesures de protection de l'environnement » (FF 1996 IV 1213 p. 1219). Ce double objectif financier et écologique de protection des eaux exige qu'une taxe d'utilisation périodique tienne compte de paramètres ayant un rapport avec l'utilisation effective de l'installation en question (P. KARLEN, p. 539 ss, p. 550). En référence à sa jurisprudence relative aux taxes d'élimination des déchets, le Tribunal fédéral a toutefois précisé que même s'ils augmentent les exigences en matière de protection de l'environnement, les art. 3a et 60a LEaux n'imposent pas que les coûts soient répartis exclusivement en proportion des quantités d'eaux usées produites. La relative souplesse de telles limites permet aux cantons d'éviter des coûts administratifs démesurés découlant de l'évaluation du type et de la quantité d'eaux usées (FF 1996 IV 1213 p. 1220).

- c) Le 18 février 2003, dans le cadre d'un recours déposé contre l'adoption d'un règlement communal relatif à l'évacuation et à l'épuration des eaux, la 1^{ère} Cour administrative du Tribunal administratif a jugé que, du moment où la taxe périodique de base est affectée au renouvellement d'équipements dont l'importance et la quantité doivent être déterminées en fonction des potentialités d'utilisation de la zone à bâtir, il est conforme au principe de causalité que les propriétaires de terrains non encore construits situés en zone à bâtir participent de la même manière que les autres à la couverture de ces frais. Le calibrage de l'équipement imposant la prise en compte de l'éventualité de la construction de tous les terrains situés en zone à bâtir et l'engagement des frais correspondants, l'existence de terrains non encore raccordés mais raccordables a en effet une influence directe sur le montant des frais qu'une commune doit engager pour le renouvellement de ses équipements (voir ATA 1A 02 61 et 62 dans les causes S. M. et G. G. du 18 février 2003 *in* RFJ 2002 p. 325 ss, consid. 5b).

La Cour fiscale a confirmé que la perception d'une taxe périodique de base auprès des propriétaires de terrains non construits est en tout cas conforme aux principes de causalité et d'équivalence, lorsqu'elle est destinée à couvrir des frais financiers. Elle a même admis que tel était aussi le cas lorsque la taxe périodique de base couvre la part non variable des frais d'exploitation (ATA 4F 04 92 du 8 juillet 2005 en la cause L. SA, consid. 5a publié *in* RFJ 2005 p. 260 et à l'adresse internet www.fr.ch/tad; voir également ATA non publié 4F 04 34 du 4 novembre 2005 en la cause Commune de D.).

- d) En l'espèce, comme cela a été vu précédemment, les 6'412 m² en zone village et 8'958 m² en zone faible densité de l'article 2 ne sont constructibles que moyennant la réalisation d'un plan d'équipement de détail. La Cour de

céans a certes déjà été saisie du cas d'une parcelle située en zone village et occupée en partie par une ferme, où la taxe de base n'a pas été prélevée sur la partie de la parcelle dont le raccordement dépendait d'un plan d'équipement de détail. Dans cette affaire, la Commune avait cependant renoncé d'elle-même à facturer la taxe de base pour la partie de la parcelle dépourvue d'équipement de détail et la Cour en avait pris acte sans avoir eu ainsi à examiner si l'absence d'un plan d'aménagement de détail excluait légalement la perception de la taxe de base. Et la comparaison à laquelle elle avait procédé entre la partie construite de la parcelle et sa partie dépourvue d'équipement de détail était uniquement destinée à renforcer le maintien de la taxe de base prélevée sur le pâturage situé à côté de la ferme (voir ATA 4F 03 2 publié *in* RFJ 2004 p. 294 ss ainsi qu'à l'adresse Internet: <http://www.fr.ch/tad> le 1^{er} octobre 2004).

Dans la mesure où les bases légales qui fondent le prélèvement de la charge de préférence et celui de la taxe de base périodique sont les mêmes, à savoir qu'elles sont prélevées toutes deux auprès des propriétaires de terrains raccordables, la taxe de base perçue pour un terrain non construit s'apparente à une charge de préférence. Le Tribunal fédéral a d'ailleurs jugé qu'une taxe périodique peut être conçue sous la forme d'une charge de préférence dans un affaire de contribution d'éclairage public (ATF 131 I 313 consid. 3.3 résumé *in* RDAF 2006 p. 630 ss et *in* Archives 76 p. 101 s.). Cette opinion est également partagée par la doctrine (A. HUNGERBÜHLER, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, Eine Übersicht über die neuere Rechtsprechung und Doktrin *in* ZBI 2003 p. 505 ss, 510; P. KARLEN, Die Erhebung von Abwasserabgaben aus rechtlicher Sicht *in* DEP 1999 p. 539 ss, 556; au surplus, voir également l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Soleure, SOG 2005 p. 56 ss). En outre, rien ne justifie de traiter différemment le propriétaire d'un terrain non construit et dont la surface est suffisamment restreinte pour ne pas dépendre de la réalisation d'un plan d'équipement de détail, de celui qui dispose de surfaces plus étendues et qui devra les équiper moyennant un plan d'équipement. Les articles 2 et 1 sont raccordables. Ils se trouvent aux abords des collecteurs et peuvent d'ores et déjà être raccordés, moyennant la réalisation d'un plan d'équipement de détail pour l'article 2. Comme cela a été relevé plus avant (voir consid. 3c), il ressort des plans produits au dossier que les collecteurs des eaux usées passent à leur proximité (voir le point ESII/15-120 du plan n° 1646-01 et le point EII/I10-69 du plan n° 1297-01). Il importe de rappeler que la taxe de base est destinée à financer le renouvellement des équipements existants, et à cet égard, que les collectivités publiques doivent prévoir l'aménagement d'équipements de traitement des eaux usées en tenant compte de l'utilisation maximale des zones constructibles. Le fait qu'aucun bâtiment ne soit érigé ni sur l'article 1 ni sur la plus grande partie de l'article 2 et que les conduites ne soient pas utilisées ne justifie pas l'annulation de la taxe de base facturée

pour ces deux parcelles. Aussi la Commune est-elle en droit, pour assurer le renouvellement de l'équipement déjà construit, de prélever la taxe de base en cause en tenant compte des 2'132 m² en zone village de la parcelle 1 ainsi que des 6'412 m² en zone village et des 8'958 m² en zone faible densité de la parcelle 2. Qu'il s'agisse d'un outil de travail pour la recourante n'y change rien. Dès lors que ces surfaces se situent en zone à bâtir et qu'elles sont raccordables puisque les collecteurs passent à leur proximité, elles doivent être prises en compte pour le financement du renouvellement du réseau communal d'évacuation et d'épuration des eaux. Il convient d'observer enfin que le montant de ces deux taxes n'est pas exorbitant. Le recours formé contre la décision préfectorale du 5 octobre 2006 est rejeté.

5. En vertu de l'art. 131 al. 1 CPJA, les frais de procédure doivent être mis à la charge de la partie recourante déboutée. Le montant de l'émolument est fixé compte tenu du temps et du travail requis, de l'importance de l'affaire ainsi que, dans les affaires de nature pécuniaire, de la valeur litigieuse en cause (art. 2 du Tarif du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative: Tarif JA; RSF 150.12). Il peut être compris entre 50 et 10'000 francs (art. 1 Tarif JA).

En l'espèce, pour le recours formé contre la décision préfectorale du 27 septembre 2006 relative aux charges de préférence, il se justifie d'arrêter les frais de procédure à 2500 francs, lesquels sont mis à la charge des recourants solidairement entre eux. Quant au recours formé contre la décision préfectorale du 5 octobre 2006 relative aux taxes de base, un émolument de 250 francs est mis à la charge de la recourante déboutée.

419.3; 419.21; 419.27