

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

COUR FISCALE

Séance du 27 avril 2007

Statuant sur le recours interjeté le 7 avril 2006
(4F 06 75)

par

A., à **X.**, représentée par Me Jean-Jacques Collaud, avocat, rue de Romont 18,
1701 Fribourg

contre

la décision sur opposition rendue le 9 mars 2006 par la **Commune de X.**, relative
aux tableaux des contributions du Quartier de Y. (Etape I) de la Commune de X.

**(contribution à l'équipement de détail d'une zone à bâtir;
évacuation et épuration des eaux)**

C o n s i d é r a n t :

En fait:

- A. A. est propriétaire de trois immeubles construits qui forment les articles suivants du registre foncier de la Commune de X. :
- art. xxx, d'une surface d'environ 6'000 m², situé en zone d'activité 1;
 - art. yyy, d'une surface d'environ 400 m², situé en zone d'activité 1;
 - art. zzz, d'une surface d'environ 1'500 m², situé en zone d'activité 2.

- B. Courant 2004, la Commune de X. (ci-après: la Commune) a entrepris des travaux en vue d'assainir le "Quartier de Y.". Le 7 juillet 2004, une séance d'information a été organisée à l'intention des propriétaires des zones d'activité "B." et "C." qui comprennent en particulier les trois immeubles susmentionnés appartenant à A. Cette séance avait pour objet une description du projet et l'annonce des clés de répartition et des contributions financières prévues. Le procès-verbal ainsi qu'un rapport de l'ingénieur responsable du projet ont été communiqués le 14 juillet 2004 à tous les propriétaires concernés, pour information et observations éventuelles.

Par courrier du 13 août 2004 à la Commune, A. a formulé des objections. Suite à cette intervention, une séance bilatérale a été organisée le 29 novembre 2004. Les observations émises par A. à cette occasion ont été formalisées par écrit le 17 décembre 2004 et la Commune y a répondu le 26 janvier 2005. Pour autant que besoin, ces éléments seront repris en détail dans les considérants en droit du présent arrêt.

- C. Par publication dans la Feuille officielle du canton de Fribourg, sous la mention "Clé de répartition Etape I / Station de pompage et bassin de rétention", la Commune a mis à l'enquête publique les tableaux contributions relatifs à la première étape de l'assainissement du Quartier de Y. (zones d'activité "B." et "C.").

Le principal document mis à l'enquête indiquait en particulier les ouvrages nouvellement construits, à savoir une station de pompage, un déversoir d'orage avec dégrilleur électrique et un bassin de rétention des eaux claires avec chambre de dérivation (chiffre 2), leur coût total de 301'734.25 francs réparti à raison de 176'960 francs pour la station de pompage et 124'774.05 francs pour le bassin de rétention (chiffre 3) et les clés appliquées pour la répartition de ce coût entre les propriétaires concernés (chiffre 1).

La mise à l'enquête portait également sur les périmètres des surfaces concernées respectivement par la réalisation de la station de pompage et par celle du bassin de rétention, ainsi que sur les tableaux des contributions effectives à verser par les propriétaires en contrepartie de la réalisation de ces ouvrages. Il ressortait en outre d'un décompte récapitulatif que le montant total des contributions dues par A. était de 33'000 francs.

- D. Par acte du 6 janvier 2006, A. a formé opposition contre les tableaux des contributions. Principalement, elle a conclu à la récusation du Conseil communal dans son ensemble et à ce que le dossier soit confié au Préfet de la Sarine pour nouvelle mise à l'enquête. Le motif principal invoqué était que la majorité des terrains situés dans le périmètre concerné par le projet appartenait à la Commune. Subsidiairement, sous la mention "défaut de base légale suffisante pour percevoir des contributions", elle a demandé l'annulation de la mise à l'enquête au motif que les critères retenus pour établir les tableaux des contributions n'étaient pas conformes à la réglementation communale. Très subsidiairement, elle s'est notamment référée au plan d'aménagement local et au règlement communal d'urbanisme pour soutenir que ses terrains appartenaient à une partie du Quartier de Y. déjà suffisamment équipée, de telle sorte qu'ils devaient bénéficier d'une clé de répartition favorable ou être simplement exclus du périmètre visé par les tableaux des contributions. Enfin, A. a conclu qu'à tout le moins les investissements qu'elle avait consentis dans le passé en lien direct avec l'équipement de détail soient imputés sur les contributions exigées.

Le 6 février 2006, la Commune et A. se sont rencontrées pour une séance de conciliation. Celle-ci n'a toutefois pas abouti et l'opposition a été maintenue.

Par courrier du 9 février 2006, la Commune a fait parvenir à A. une note explicative concernant la "clé de répartition des frais de construction", établie le 8 février 2006 par le bureau d'ingénieur responsable du projet.

- E. Par décision du 9 mars 2006, la Commune a entièrement rejeté l'opposition du 6 janvier 2006. Elle a d'abord exposé de façon circonstanciée les raisons pour lesquelles elle considérait que la demande de récusation était dépourvue de fondements juridiques sérieux et paraissait dès lors destinée essentiellement à retarder la procédure. S'agissant ensuite des critères retenus pour l'élaboration des tableaux des contributions, elle a indiqué pour l'essentiel qu'ils étaient conformes à la pratique et aux recommandations de l'Office fédéral de l'environnement, qu'ils n'étaient ni arbitraires, ni partiaux et que le facteur de pondération dû au ruissellement, utilisé couramment dans

le dimensionnement des ouvrages hydrauliques, était lié au critère de la nature du terrain mentionné dans le règlement. La Commune rejette également les autres conclusions et griefs de A. en relevant que l'équipement de détail réalisé par celle-ci en 1977 n'empêchait pas les eaux usées de se déverser dans le ruisseau en aval et ne pouvait dès lors pas être assimilé à la construction d'un bassin de rétention et d'une station de pompage des eaux usées destinées à permettre l'évacuation des eaux usées vers la station d'épuration.

- F. Par mémoire de son mandataire du 7 avril 2006, A. a recouru contre la décision sur opposition. Abandonnant sa conclusion principale relative à la récusation du Conseil communal dans son ensemble, elle reprend les autres griefs qu'elle avait déjà développés dans son opposition.

Principalement, la recourante conclut à la nullité ou à l'annulation de la décision querellée et, partant, des tableaux des contributions litigieux. A l'appui de sa position, elle invoque le fait que les critères de répartition des coûts appliqués par la Commune, à savoir le périmètre de la surface constructible assorti d'un facteur de pondération dû au ruissellement ne sont pas conformes au règlement communal applicable qui prévoit la fixation de la contribution individuelle de chaque propriétaire en fonction de la surface du fonds, de l'affectation et de la nature du terrain, de l'indice d'utilisation et de l'utilisation des équipements réalisés. Elle ajoute en particulier que le facteur de pondération dû au ruissellement ne présente pas les garanties d'objectivité, de précision et de fiabilité souhaitées.

Subsidiairement, la recourante conclut en substance à ce que ses terrains bénéficient d'une clé de répartition favorable ou soient simplement exclus du périmètre visé par le tableau des contributions. Pour l'essentiel, elle se base notamment sur la réglementation communale et sur l'inexistence d'un plan de détail pour réaffirmer que ses terrains appartiennent à une partie du Quartier de Y. déjà suffisamment équipée, de telle sorte que l'application d'une clé de répartition uniforme s'avère arbitraire et contraire tant à l'égalité de traitement qu'au critère de "l'avantage retiré par les propriétaires" prévu par le règlement communal.

Très subsidiairement, la recourante conclut à ce qu'un montant de 83'129.15 francs (y compris l'indexation au jour de la mise à l'enquête publique) soit imputé sur les contributions dues. A cet égard, la recourante admet que les travaux d'assainissement visant le passage du système unitaire au système séparatif représentent une amélioration à laquelle il se justifie qu'elle participe. Elle indique toutefois que les importants travaux d'équipement qu'elle a fait réaliser en 1977 doivent être pris en considération dans la fixation de cette participation, ce qui serait confirmé par la jurisprudence et

par le règlement communal lui-même lorsqu'il prescrit entre autres critères que la contribution individuelle de chaque propriétaire est fixée en fonction de l'utilisation des équipements réalisés.

Par ailleurs, la recourante émet une réserve en relation avec le fait que la Commune n'aurait pas procédé à l'extension adéquate du plan directeur des égouts et des eaux, ce qui constituerait un motif supplémentaire d'annulation de la mise à l'enquête faisant l'objet de la présente procédure.

Enfin, la recourante demande qu'une équitable indemnité de partie lui soit octroyée et qu'il ne soit pas perçu de frais.

G. Dans ses observations du 11 mai 2006, la Commune conclut au rejet du recours.

A titre préliminaire, elle relève en particulier que les équipements réalisés par la recourante en 1977 rejetaient les eaux au ruisseau et que l'assainissement d'ores et déjà réalisé (étape I) a permis d'amener l'ensemble des eaux usées du Quartier de Y. à la station d'épuration. Elle ajoute que la participation litigieuse concerne le financement de l'équipement de détail des zones à bâtir et doit à ce titre être distingué clairement des contributions d'équipement destinées aux infrastructures de base de la Commune (station d'épuration et divers collecteurs; voir l'acompte de 60% facturé à la recourante en décembre 2005).

Sur la conclusion principale, la Commune maintient en substance que les critères de répartition retenus, à savoir la surface constructible pondérée par un facteur de ruissellement, sont admissibles au regard du règlement communal. Selon elle, les griefs de la recourante relèvent du juridisme et ne démontrent pas qu'elle serait désavantagée par les critères appliqués. Quant au facteur de pondération, il permet de tenir compte des quantités d'eau à évacuer en cas d'orage et son caractère variable ne l'empêche pas d'être précis.

Sur la conclusion subsidiaire, la Commune réfute le raisonnement de la recourante et insiste sur le fait que celle-ci bénéficie des nouveaux équipements réalisés, avec ou sans plan d'aménagement de détail.

Quant à la conclusion très subsidiaire, la Commune relève que les travaux réalisés en 1977 envoyaient les eaux au ruisseau, qu'ils concernaient en partie l'adduction d'eau et qu'ils n'ont fait l'objet d'aucune convention permettant à la recourante de déduire le montant investi.

Enfin, s'agissant du plan directeur des égouts et des eaux, la Commune mentionne que la zone de la Gare y figurait déjà, mais que les infrastructures étaient à réaliser par les privés.

- H. Par mémoire de son mandataire du 12 juin 2006, la recourante a déposé des contre-observations circonstanciées, aux termes desquelles elle maintient ses conclusions et son argumentation.

Le 20 juillet 2006, la Commune a formulé des ultimes remarques relatives à certains points du litige. Elle a elle aussi maintenu sa position et son argumentation.

Dans la mesure nécessaire à la résolution du cas, les différents éléments ressortant des déterminations susmentionnées seront repris en détail dans la partie en droit du présent arrêt.

En droit:

1. ...
2. a) A teneur de l'art. 19 al. 1 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), un terrain est réputé équipé lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès et par des conduites auxquelles il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés pour l'alimentation en eau et en énergie, ainsi que pour l'évacuation des eaux usées.

Selon l'art. 19 al. 2, 1^{ère} phrase, LAT, les zones à bâtir sont équipées par la collectivité intéressée dans le délai prévu par le programme d'équipement. S'agissant plus particulièrement de l'équipement nécessaire à l'évacuation des eaux usées, l'art. 11 de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20) prévoit une obligation générale de raccordement aux égouts publics. Cette obligation englobe les zones à bâtir ainsi que les autres zones, dès qu'elles sont équipées d'égouts. C'est ainsi que lorsqu'une construction se trouve dans le périmètre des égouts publics, les autorités responsables n'ont plus à se poser la question de savoir si d'autres systèmes d'évacuation des eaux polluées seraient possibles, voire préférables (voir notamment ATF 115 Ib 28, consid. 2a, cité *in* Obligations de raccordement aux réseaux des égouts publics: quand faut-il raccorder les bâtiments situés hors zone à bâtir, Informations VLP-ASPAN 14/2001).

Quant aux eaux non polluées, l'art. 7 al. 2 LEaux énonce qu'elles doivent être évacuées par infiltration conformément aux règlements cantonaux (1^{ère} phrase), qu'elles peuvent aussi être déversées dans des eaux superficielles si les conditions locales ne permettent pas l'infiltration et avec l'autorisation du canton (2^{ème} phrase) et que, dans la mesure du possible, des mesures de rétention doivent être prises afin de régulariser les écoulements en cas de fort débit (3^{ème} phrase).

En droit cantonal, l'art. 86 al. 1 LATeC dispose que les communes ont l'obligation de prévoir au moins l'équipement de base, conformément à leur plan d'affectation des zones et à leurs plans directeurs, et d'assurer sa réalisation en temps utile, selon les besoins. En ce qui concerne les eaux usées et les eaux de pluie, l'équipement de base comprend les installations nécessaires à l'évacuation, à l'épuration et au traitement des eaux et des déchets (voir art. 87 al. 1 LATeC). Il s'oppose à l'équipement de détail qui vise les canalisations nécessaires au raccordement des terrains à bâtir à l'équipement de base (voir art. 87 al. 2 LATeC). Cette distinction entre équipement de base (ou équipement général, "*Grobverschliessung*") et équipement de détail (ou équipement de raccordement, "*Feinverschliessung*") se retrouve également de façon générale en droit fédéral. A cet égard, la doctrine précise que l'équipement de base comprend les principaux éléments des installations d'équipement desservant directement la zone, jouant ainsi un rôle de concentration, alors que l'équipement de détail joue plutôt un rôle de desserte, en ce sens qu'il sert essentiellement à l'usage des riverains et non des habitants des quartiers extérieurs (P. ZEN-RUFFINEN / C. GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 332; B. WALDMANN/P. HÄNNI, Raumplanungsgesetz, n. 5 ad art. 19, p. 458 s.; ATA du 3 juillet 1998 dans la cause 2A 97 26, consid. 2a; voir également l'art. 4 de la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété, LCAP, RS 843, qui s'applique en tant que législation spéciale uniquement dans les zones destinées à la construction de locaux d'habitation).

Selon l'art. 98 al. 1 LATeC, c'est en règle générale la commune qui construit les ouvrages et installations qui font partie de l'équipement de base et qui sont ou qui seront sa propriété. Pour l'équipement de détail, l'art. 99 LATeC prévoit le contraire en énonçant qu'il est réalisé en règle générale par les propriétaires dont les terrains sont compris dans le périmètre, par une corporation de droit public ou par un syndicat de remaniement de terrains à bâtir (al. 1). Il n'en reste pas moins que si les propriétaires ne réalisent pas l'équipement, la commune peut l'entreprendre à leurs frais, en exerçant au besoin son droit d'expropriation (al. 5).

- b) Concernant la prise en charge du coût de l'équipement des zones à bâtir, l'art. 19 al. 2, 2^{ème} phrase, LAT dispose qu'il appartient au droit cantonal de régler la participation financière des propriétaires fonciers aux frais d'équipement des zones à bâtir.

S'agissant plus spécifiquement des équipements nécessaires à l'évacuation des eaux, la législation fédérale contient également des normes de délégation. L'art. 3a LEaux, aujourd'hui fondé sur l'art. 76 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), fait ainsi référence au principe de causalité en énonçant que celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la loi en supporte les frais. Entré en vigueur le 1^{er} novembre 1997, l'art. 60a al. 1 LEaux est encore plus précis puisqu'il enjoint les cantons de concrétiser ce principe en veillant 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. Cette disposition ajoute notamment que le montant des taxes doit être 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 des installations (let. b), des intérêts (let. c) et des investissements planifiés pour l'entretien, l'assainissement et le remplacement des installations, pour leur adaptation à des exigences légales ou pour des améliorations relatives à leur exploitation (let. d).

En droit cantonal, pour l'équipement de détail, les art. 19 al. 2, 2^{ème} phrase, LAT, 3a LEaux et 60 LEaux sont d'abord concrétisés par l'art. 99 al. 5 LATeC déjà cité, dont il ressort que les propriétaires doivent supporter les frais des travaux qui ont été entrepris à leur place par la commune.

Dans un chapitre intitulé "Participation financière des propriétaires fonciers", l'art. 101 al. 1 LATeC prévoit plus généralement que les propriétaires fonciers sont tenus de participer aux frais d'équipement par des contributions, selon le principe des frais effectifs et en fonction des avantages retirés. L'art. 102 al. 1 et 2 LATeC précise que la perception des contributions s'effectue sur la base d'un règlement communal qui fixe 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. Quant à l'art. 103 al. 1 LATeC, il dispose que le tableau des contributions, comprenant notamment le périmètre, la classification fonctionnelle des routes, la clef de répartition et le montant approximatif de la contribution, est mis à l'enquête pendant trente jours par le Conseil communal qui informe par écrit les propriétaires intéressés. Ces derniers peuvent faire opposition pendant le délai d'enquête.

Outre sa législation en matière d'aménagement du territoire, 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 (RSF 812.1; LALPEP). 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). En relation avec le principe de causalité, l'art. 33 LALPEP prévoit que les communes adoptent un règlement relatif à l'épuration des eaux, que ce règlement peut prévoir la perception d'une taxe dont le produit doit être affecté exclusivement à l'épuration des eaux, que la taxe est perçue auprès des propriétaires ou des usufruitiers d'immeubles bâtis ou non bâtis et que pour fixer le montant de la taxe, il doit être tenu équitablement compte de l'affectation des immeubles et des bâtiments.

- c) En application des dispositions de droit fédéral et cantonal mentionnées ci-dessus, la Commune de X. a d'abord adopté le Règlement communal du 27 octobre 1994 relatif à l'évacuation et à l'épuration des eaux. Celui-ci a pour but d'assurer, dans les limites du périmètre du réseau d'égout, l'évacuation et l'épuration des eaux usées, ainsi que des eaux de surface et des eaux de pluie s'écoulant de fonds bâtis et non bâtis (art. 1). Il s'applique à tous les bâtiments raccordés ou raccordables aux installations publiques d'évacuation et d'épuration des eaux (art. 2). Ce règlement énonce en particulier le principe selon lequel les propriétaires et les usufruitiers d'immeubles, bâtis ou non, et de bâtiments sur fonds d'autrui, situés dans le périmètre du réseau d'égout, sont astreints à participer au financement de la construction et de l'entretien des installations publiques d'évacuation et d'épuration des eaux par des émoluments administratifs, des taxes de raccordement et une taxe annuelle d'utilisation, cette dernière pouvant dans certains cas être remplacée par une taxe spéciale (art. 16 al. 1; voir également art. 19 à 23). En outre, la participation des propriétaires ou des usufruitiers au financement de la construction et de l'utilisation des installations d'évacuation et d'épuration des eaux dans le cadre d'un plan de quartier, zone artisanale ou industrielle ou d'un lotissement, est réservée (art. 16 al. 2).

La Commune a ensuite adopté le Règlement communal du 7 juillet 2005 sur le financement de l'équipement de détail des zones à bâtir (ci-après: le Règlement sur l'équipement de détail). Dans l'énoncé de son but, celui-ci se réfère spécifiquement à l'art. 99 al. 5 LATeC, mentionné ci-dessus, en indiquant qu'il vise à déterminer la participation financière des propriétaires fonciers aux frais de l'équipement de détail réalisé par la Commune (art. 1). En cela, il peut être rapproché de la réserve formulée par l'art. 16 al. 2 du Règlement communal du 27 octobre 1994 relatif à l'évacuation et à

l'épuration des eaux. Après avoir rappelé le principe selon lequel la Commune entreprend elle-même l'équipement de détail si les propriétaires ne le réalisent pas eux-mêmes (art. 4), le Règlement sur l'équipement de détail prévoit en particulier que les frais à répartir se calculent d'après la totalité des dépenses rendues nécessaires à la viabilité des terrains, notamment la signalisation lumineuse, l'éclairage public, les frais engagés pour l'acquisition du terrain, l'élaboration du projet, la conduite des travaux (frais administratifs inclus), l'abornement des routes (frais de géomètre, notaire et registre foncier) et les intérêts du crédit à la construction (art. 6 al. 1). La répartition entre les propriétaires fonciers a lieu en fonction de l'avantage qu'ils en retirent (art. 7). A cette fin, il est d'abord établi un périmètre englobant l'ensemble des biens-fonds dont les propriétaires retirent un avantage (art. 8 al. 1), puis les contributions individuelles sont fixées en fonction de quatre critères énoncés à l'art. 8 al. 2, à savoir la surface du fonds (let. a), l'affectation et la nature du terrain (let. b), l'indice d'utilisation (let. c) et l'utilisation des équipements à réaliser (let. d). Quant à la procédure, les art. 9 ss du Règlement sur l'équipement de détail reprennent en substance le contenu des art. 103 ss LATeC déjà relevés ci-dessus. Il est ajouté à l'art. 11 al. 3 qu'en cas de modification des éléments faisant l'objet de la mise à l'enquête à la suite d'oppositions ou de recours, les propriétaires intéressés doivent en être avisés; ils peuvent alors faire opposition ou recourir uniquement en ce qui concerne les éléments modifiés.

- d) En l'espèce, la contribution litigieuse est une participation financière exigée d'une propriétaire d'immeuble en relation avec la réalisation d'infrastructures qui relèvent de l'équipement de détail en matière d'évacuation des eaux. Fondée sur les principes généraux énoncés par la réglementation fédérale sur l'aménagement du territoire et la protection des eaux, elle est perçue sur la base de l'art. 99 al. 5 LATeC, des art. 101 à 103 LATeC et des dispositions communales du Règlement sur l'équipement de détail.

Selon sa nature, cette participation financière est une contribution causale, en ce sens qu'elle représente la contrepartie d'une prestation spéciale et déterminée que la Commune accorde à un particulier, à charge pour lui d'en supporter les coûts. En droit de l'équipement, on parle plus spécifiquement de contribution d'équipement ("Erschliessungsbeitrag"). Il s'agit d'une charge de préférence ("Vorzugslast") qui est prélevée auprès des propriétaires qui retirent un avantage économique particulier lié à l'ouvrage ou à l'installation réalisés dans l'intérêt public. Comme sa définition l'indique, elle ne touche qu'un nombre restreint de personnes, et l'avantage patrimonial qu'en retirent celles-ci doit clairement se distinguer du bénéfice retiré par l'ensemble des citoyens (M.-O. BUFFAT, Les taxes liées à la propriété foncière, Lausanne 1989, p. 24 ss; F. MEYER-STAUFFER, Comment financer l'équipement des zones à bâtir ? Exemple de la contribution d'équipement, mémoire 72 VLP-

ASPAN, Berne 2002, p. 18, et les références citées; P. KLEB, *Kosten und Entschädigungen im zürcherischen Quartierplanverfahren*, Thèse, Zurich 2004, p. 132; également ATA non publié du 5 juillet 2002 dans la cause 4F 01 139, consid. 3a, et les références citées).

En tant que contribution causale, la contribution d'équipement au sens de ce qui précède doit en particulier respecter le principe de la légalité, c'est-à-dire être mentionnée dans une loi formelle adoptée par l'autorité législative et assujettie au referendum, le principe de la couverture des frais, dans le sens que l'ensemble des recettes perçues ne doit pas dépasser le total des dépenses consacrées à la réalisation de l'équipement, le principe de l'équivalence, qui suppose que le montant de la redevance corresponde à la valeur objective de la prestation et se situe dans des limites raisonnables, et les principes de l'égalité de traitement et de l'interdiction de l'arbitraire, ancrés aux art. 8 et 9 Cst. (voir notamment F. MEYER-STAUFFER, p. 25 ss, et les références citées).

3. a) Parmi ses griefs, la recourante affirme que ses terrains appartiennent à une partie du Quartier de Y. qui était déjà suffisamment équipée avant les travaux réalisés, de telle sorte qu'ils devaient bénéficier d'une clé de répartition favorable ou être simplement exclus du périmètre visé par le tableau des contributions au sens de l'art. 103 LATeC.
- b) Pour déterminer quels sont les propriétaires qui retirent un avantage économique particulier lié à l'ouvrage réalisé dans l'intérêt public, il convient de délimiter un périmètre englobant les parcelles qui, en raison de leur situation par rapport à cet ouvrage, en bénéficient effectivement ("périmètre de participation", selon l'art. 9 let. a du Règlement sur l'équipement de détail).

La jurisprudence et la doctrine admettent qu'il n'est pas toujours facile, en pratique, d'établir quels sont les propriétaires qui profitent de l'infrastructure réalisée dans une mesure plus importante que l'intérêt de tout un chacun (ATA non publiés du 5 juillet 2002 dans la cause 4F 01 139, consid. 5a, et du 8 mai 1998 dans la cause 4F 96 75, consid. 3e; F. MEYER-STAUFFER, p. 32). Il faut examiner les circonstances concrètes locales en se référant à plusieurs règles. D'abord, le périmètre doit être cohérent par rapport aux objectifs d'aménagement du territoire. A ce titre, il doit tenir compte du développement à moyen et à long terme du secteur considéré (type d'affectations, nature des activités admises, etc.). Ensuite, la topographie et la structure parcellaire jouent également un rôle puisqu'elles déterminent la réalisation technique des installations, notamment dans le domaine des eaux usées (pente, degré d'infiltration, qualité du sol).

Quant à la concrétisation patrimoniale de l'avantage particulier retiré, il est admis que la construction d'une nouvelle route ou d'une installation d'évacuation ou d'épuration des eaux dans un secteur non encore équipé augmente la valeur patrimoniale de ces biens-fonds puisqu'elle rend possible leur construction (voir art. 22 al. 2 LAT). Selon la jurisprudence, il en va de même lors de la transformation d'une route (amélioration ou élargissement) ou de la construction d'un trottoir, dans la mesure où de tels travaux facilitent l'accès automobile ou piétonnier des immeubles situés dans le périmètre desservi, y assurent la sécurité des usagers et par conséquent améliorent les conditions de vie des habitants de ce périmètre (voir F. MEYER-STAUFFER, p. 33 s., et les références citées; également ATA non publiés du 5 juillet 2002 dans la cause 4F 01 139, consid. 5a, et du 8 mai 1998 dans la cause 4F 96 75, consid. 3e). En matière d'approvisionnement en eau potable, l'existence d'une telle plus-value a également été reconnue dans un cas où des installations provisoires réalisées par un propriétaire privé avaient été remplacées par un raccordement exécuté dans le cadre d'un programme d'équipement (décision du 17 février 2004 de la Commission d'estimation du canton d'Argovie, AGVE 2004, n. 98). Enfin, dans une décision rendue le 5 mai 2004, le Tribunal administratif du canton de Zurich a retenu que, même en présence d'un immeuble construit déjà équipé, la réalisation d'une nouvelle conduite permettant la mise en place d'un système séparatif d'évacuation des eaux constituait une plus-value, dès lors qu'il permettait une mise en conformité avec le plan général d'évacuation des eaux applicable au quartier concerné (BEZ 2004, n. 23).

- c) En l'espèce, il n'est pas contesté qu'avant la réalisation des ouvrages concernés par le présent litige, les eaux usées et les eaux de pluie issues des trois immeubles de la recourante n'étaient pas raccordées au système d'égouts communal et à la station d'épuration. Il existait certes des conduites d'évacuation des eaux, mais celles-ci n'empêchaient pas les eaux de se mélanger et de se déverser directement dans le ruisseau en contrebas (voir courrier du 26 janvier 2005 de la Commune, p. 2). A cet égard, le bureau d'ingénieurs responsable du projet relève ce qui suit dans sa notice explicative du 8 février 2006 (p. 1): "Jusqu'à ces dernières années, la collecte complète et l'évacuation des eaux usées hors de la zone urbanisée se basaient essentiellement sur des critères d'hygiène, de protection des biens, constructions et installation, ainsi que sur le confort. Les conséquences négatives de cette manière d'évacuer les eaux se manifestent de plus en plus clairement avec l'extension des constructions dans les zones à bâtir. L'imperméabilisation des surfaces provoque, en cas de forte pluie, des pointes de débits qui par leurs fréquences ont des effets destructeurs sur l'équilibre naturel du cours d'eau".

Il est également admis que les ouvrages réalisés ont intégré les trois immeubles au système d'égouts de la Commune et les ont raccordés à la station d'épuration de Z., par le biais de la station de pompage. Les nouveaux collecteurs, de type séparatif, permettent un traitement différencié des eaux usées et des eaux de pluie. Quant au bassin de rétention, il sert à réguler, temporiser et atténuer l'impact des écoulements d'eaux pluviales vers le cours d'eau (voir courrier du 26 janvier 2005, p. 2, et notice explicative susmentionnée, p. 1).

Il résulte de ce qui précède que les travaux d'équipement de détail réalisés par la Commune ont amélioré la situation des trois immeubles de la recourante de façon importante, en permettant notamment leur mise en conformité avec les art. 19 LAT et 11 LEaux (voir ci-dessus, consid. 2a). En outre, dans la mesure où ces travaux relèvent d'une obligation légale et sont normalement du ressort du propriétaire, il est évident que leur réalisation par la Commune constitue un avantage de nature patrimoniale pour les propriétaires concernés, ce qui semble être admis par la recourante elle-même (voir recours, p. 23, ch. 16, et contre-observations, p. 4, ad 6). L'intégration des trois immeubles dans le périmètre de participation au sens de l'art. 9 let. a du Règlement sur l'équipement de détail s'avère en conséquence justifiée.

- d) La recourante s'oppose à son intégration dans le périmètre de participation en invoquant également l'existence de deux parties distinctes du Quartier de Y. Se référant au Règlement communal d'urbanisme (RCU), elle relève que ses immeubles, contrairement à d'autres, ne sont pas englobés dans le "territoire à prescriptions particulières" mentionné à l'art. 17 ch. 7 RCU, au sujet duquel il est expressément précisé que l'équipement de détail est inexistant et insuffisant et que les propriétaires ont l'obligation d'établir un plan de l'équipement de détail. Elle en déduit que ses immeubles disposaient déjà d'un équipement de détail suffisant.

Le raisonnement de la recourante est basé sur une approche purement formelle et une interprétation a contrario d'une disposition réglementaire qui ne concerne pas directement ses immeubles. En tant que tel, il ne remet absolument pas en cause les constatations de fait énoncées ci-dessus, dont il ressort en substance qu'avant la réalisation des travaux d'assainissement, l'équipement des immeubles n'était pas conforme aux prescriptions légales en matière d'aménagement du territoire et de protection des eaux. L'intégration des trois immeubles dans le périmètre de participation doit en conséquence être confirmée sous cet angle également.

4. a) La recourante affirme ensuite que la contribution litigieuse est dépourvue de base légale puisque les critères de répartition appliqués ne correspondent pas à ceux mentionnés dans le Règlement sur l'équipement de détail.

D'après la jurisprudence relative au principe de la légalité garanti par les art. 127 al. 1 et 164 al. 1 let. d Cst., la perception de contributions publiques - à l'exception des émoluments de chancellerie - doit être prévue, quant à son principe, dans une loi au sens formel. Si cette dernière délègue à l'organe exécutif la compétence d'établir une contribution, la norme de délégation ne peut constituer un blanc-seing en faveur de cette autorité; elle doit indiquer, au moins dans les grandes lignes, le cercle des contribuables, l'objet et la base de calcul de cette contribution. Le Tribunal fédéral examine librement si la norme de délégation litigieuse satisfait à ces exigences. Ces dernières ont cependant été assouplies par la jurisprudence pour certaines contributions causales, notamment en ce qui concerne leur calcul, lorsque leur montant est limité par des principes constitutionnels contrôlables, tels que ceux de la couverture des frais et de l'équivalence, et lorsque ce n'est pas seulement la réserve de la loi qui remplit cette fonction protectrice. Le principe de la légalité ne doit toutefois pas être vidé de sa substance ni appliqué avec une exagération telle qu'il entre en contradiction irréductible avec la réalité juridique et les exigences de la pratique (ATF du 6 septembre 2004 dans la cause 2P. 134/2003, publié sur internet sous <http://www.bger.ch>, consid. 11.2; ATF 129 I 346, consid. 5.1 et la jurisprudence citée).

Le Règlement sur le financement de l'équipement de détail a été adopté le 7 juillet 2005 par l'assemblée communale de la Commune de X. et approuvé le 24 octobre 2005 par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions. Visant à déterminer la participation financière des propriétaires fonciers aux frais de l'équipement de détail réalisé par la Commune, il concrétise l'art. 99 al. 5 LATeC en précisant en particulier le mode de calcul des frais à financer, le cercle des propriétaires concernés et les critères de répartition appliqués pour fixer les contributions dues (voir ci-dessus consid. 2c). Sur le vu de la jurisprudence exposée ci-dessus, il constitue dès lors une base légale suffisante pour la perception des contributions litigieuses.

- b) En invoquant le principe de la légalité, la recourante reproche à la Commune d'avoir fixé les contributions des différents propriétaires concernés en violation de l'art. 8 al. 2 du Règlement sur l'équipement de détail, qui prévoit l'application de critères bien définis, à savoir la surface du fonds (let. a), l'affectation et la nature du terrain (let. b), l'indice d'utilisation (let. c) et l'utilisation des équipements à réaliser (let. d) (voir ci-dessus, consid. 2c).

Parmi les critères réglementaires, celui de la surface du fonds et de l'indice d'utilisation ne nécessitent pas de précisions complémentaires. Le critère de l'affectation et de la nature du terrain semble quant à lui comprendre deux aspects bien distincts: l'affectation de l'immeuble, qui se réfère selon toute vraisemblance à la classification de celui-ci dans le plan d'affectation des zones, et la nature de l'immeuble, qui permet d'intégrer des données telles que la déclivité ou le type de sol. Enfin, le critère de l'utilisation des équipements à réaliser pourrait se référer tant à l'utilisation actuelle qu'à l'utilisation potentielle des installations d'évacuation des eaux.

- c) Pour répartir entre les propriétaires concernés les frais liés à l'évacuation des eaux usées, soit essentiellement la réalisation d'une station de pompage (voir en fait, let. C), la Commune a appliqué un seul critère, soit la surface constructible.

Selon l'art. 58 du Règlement du 18 décembre 1984 d'exécution de la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RELATeC; RSF 710.11), la surface constructible du fonds correspond à la surface des parcelles ou parties de parcelles situées à l'intérieur de la zone à bâtir, à l'exclusion des surfaces des voies publiques et des voies privées affectées à l'usage commun, existantes ou projetées, ainsi que des surfaces des forêts, des lacs et des cours d'eau. Il en résulte que la notion de surface constructible - indépendamment du fait que son utilisation pourrait s'avérer appropriée pour le calcul d'une contribution causale en matière d'évacuation des eaux usées - ne correspond à aucun des critères énoncés par le règlement.

Il ressort de ce qui précède que, pour la part concernant l'évacuation des eaux usées, la contribution litigieuse a été fixée indépendamment des critères prévus dans le Règlement sur l'équipement de détail et se fonde au contraire sur un critère non énoncé par ce règlement. Partant, elle est illégale et la décision qui la fixe doit être annulée. Contrairement aux affirmations de l'autorité intimée dans ses observations, il ne s'agit pas de juridisme, mais de conformité à la base légale sur laquelle se fonde la perception des contributions causales concernées.

- d) Pour répartir entre les propriétaires concernés les frais liés à l'évacuation des eaux de pluie, soit essentiellement un déversoir d'orage avec dégrilleur électrique et un bassin de rétention avec chambre de dérivation (voir en fait, let. C), la Commune a repris le critère de la surface constructible en l'assortissant d'un facteur lié au ruissellement.

En tant que facteur de pondération, le critère du ruissellement se fonde sur le fait que les surfaces imperméabilisées par des bâtiments ou des autres

aménagements sollicitent de façon accrue les installations d'évacuation. Dans sa notice du 8 février 2006 (voir en fait, let. D, à la fin), l'ingénieur responsable du projet apporte à cet égard les précisions suivantes: "la pratique et les recommandations de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage relatives à la détermination du coefficient d'écoulement maximum admettent pour les zones industrielles et artisanales, un coefficient d'écoulement qui varie entre 0.50 et 0.60. Dans le cas particulier, les coefficients retenus sont de 0.50 pour les surfaces partiellement imperméabilisées, de 0.59 à 0.70 pour les secteurs fortement imperméabilisés et de 0.25 pour les zones non aménagées. Cette pondération correspond à ce que le 50%, voire le 70% du volume d'eaux pluviales qui s'écoule d'une zone imperméabilisée aboutit à la canalisation. Quant aux zones non aménagées, seul le 25% des eaux superficielles parviennent dans les canalisations." Il en résulte que le critère du ruissellement pourrait être tout au plus rapproché du critère réglementaire de l'utilisation des équipements réalisés, pour autant que celui-ci ne vise que l'utilisation actuelle des installations.

Il ressort de ce qui précède que, pour la part concernant l'évacuation des eaux de pluie, la contribution litigieuse a été fixée sur la base de deux critères, dont un seul pourrait être rapproché d'un des quatre critères énoncés par le Règlement sur l'équipement de détail. Partant, elle est illégale et la décision qui la fixe doit être annulée. Comme pour la part des frais concernant l'évacuation des eaux usées, il ne s'agit pas de juridisme, mais de conformité à la base légale sur laquelle se fonde la perception des contributions causales concernées.

5. a) Indépendamment des conclusions qui précèdent et pour des raisons d'économie de procédure, il se justifie encore d'examiner le grief de la recourante relatif au fait que le calcul de la contribution ne tient pas compte des frais d'équipement qu'elle avait engagés en 1977, à titre privé.

A l'appui de sa position, la recourante fait référence à la jurisprudence, rendue sous l'angle du principe de non-rétroactivité des lois, selon laquelle une collectivité publique qui améliore son réseau d'évacuation des eaux usées a la possibilité d'édicter un règlement fixant une nouvelle taxe de raccordement et de la percevoir également auprès des propriétaires des constructions qui étaient déjà raccordées auparavant à la canalisation. Elle souligne toutefois qu'une telle perception ne peut avoir lieu que sous déduction des éventuelles taxes déjà versées (voir ATF 97 I 337, consid. 2c, et les références citées).

Outre le passage mis en évidence par la recourante, il est relevé dans l'arrêt susmentionné que la nouvelle taxe de raccordement est admissible au

regard du principe de non-rétroactivité parce qu'elle n'est pas fondée sur le raccordement en tant que tel, réalisé quelques années auparavant, mais sur un état de fait présent, à savoir l'existence du raccordement au moment de l'adoption du règlement. L'important est que le propriétaire concerné ne soit pas frappé plus lourdement parce que son fonds a été raccordé à la canalisation quelques années avant l'entrée en vigueur de la nouvelle taxe. Ainsi, les avantages qu'il a pu retirer auparavant ne doivent pas être pris en considération et il doit être traité comme si son immeuble n'était raccordé qu'à partir de cette entrée en vigueur (voir ATF 97 I 337, consid. 2a). C'est dans ce contexte que s'inscrit le principe selon lequel la perception d'une nouvelle taxe de raccordement ne peut avoir lieu que sous déduction des éventuelles taxes déjà versées.

- b) S'agissant du cas particulier, il convient d'abord de rappeler que la contribution en cause n'est pas une taxe de raccordement au sens de la jurisprudence qui précède, mais une participation financière exigée d'une propriétaire d'immeuble en relation avec des installations qui relèvent de l'équipement de détail et qui, en principe, auraient dû être réalisées à ses frais par la propriétaire elle-même (art. 99 al. 5 LATeC; ci-dessus consid. 2). Il faut en outre constater que la recourante se réfère uniquement à des investissements qu'elle a réalisés elle-même en 1977 et n'allègue pas qu'elle aurait déjà versé une contribution relative à un tel équipement de détail, de telle sorte que le principe jurisprudentiel relatif à la déduction d'éventuelles taxes déjà versées ne saurait être transposé directement.

Il n'est ensuite pas litigieux que la contribution exigée de la recourante est calculée uniquement sur la base des frais qui sont directement liés à ces installations et qui doivent en tout état de cause être supportés par les propriétaires concernés, conformément à l'art. 99 al. 5 LATeC et aux art. 4ss du Règlement sur l'équipement de détail. Le fait que la recourante avait déjà construit elle-même à ses frais, en 1977, un système d'évacuation des eaux qui s'est avéré obsolète une trentaine d'années plus tard, n'y change rien. En effet, si la Commune n'avait pas réalisé les travaux en cause, la recourante aurait dû les entreprendre elle-même, à ses frais. Dans la même hypothèse, si les travaux avaient été engagés en commun par plusieurs propriétaires, les autres intéressés n'auraient en aucun cas accepté de réduire la part de la recourante au motif qu'elle avait construit un autre équipement quelque trente ans auparavant.

Il résulte de ce qui précède que la perception de la contribution litigieuse n'est pas assimilable à la perception d'une nouvelle taxe de raccordement au sens de la jurisprudence citée par la recourante, que cette contribution ne présente aucun élément de rétroactivité et qu'il ne se justifie pas d'en déduire, avec ou sans indexation, les frais engagés par la recourante pour la

réalisation antérieure d'une canalisation désormais obsolète. La situation pourrait tout au plus être différente si cette canalisation financée à titre privé avait pu être reprise dans le cadre du nouvel équipement de détail réalisé par la Commune. Dans un tel cas, il aurait en effet convenu d'établir la valeur de celle-ci, de créditer cette valeur à la recourante et de l'intégrer dans le coût global à répartir entre les différents propriétaires concernés (voir la décision du 21 mai 2002 de la Commission d'estimation argovienne relative à la loi sur les constructions, AGVE 2002 p. 493, consid. 3.7, dont il ressort en outre que la reprise d'équipements privés existants n'a pas de conséquence particulière pour la détermination de la clé de répartition des coûts, même au regard du principe d'égalité).

6. a) Pour l'ensemble des raisons qui précèdent, la décision attaquée doit être annulée et la cause renvoyée à la Commune, à charge pour elle de procéder, au sens des considérants, à un nouveau calcul de la contribution litigieuse. Dans la mesure où la recourante demandait également que ses immeubles soient totalement exclus des périmètres des surfaces concernées, cette solution représente une admission partielle du recours.

419.1; 419.20