Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.248/2005 /viz

Arrêt du 17 août 2006
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Aemisegger, Aeschlimann, Reeb et Fonjallaz.
Greffier: M. Rittener.

Parties
A._____,
recourant, représenté par Me Jean-François de Bourgknecht, avocat,

contre

Commune de Sâles, 1625 Sâles (Gruyère), représentée par Me Jean-Yves Hauser, avocat,
Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions du canton de Fribourg,
case postale, 1701 Fribourg,
Tribunal administratif du canton de Fribourg,
IIème Cour administrative, route André-Piller 21,
case postale, 1762 Givisiez.

Objet
obligation de raccordement au réseau d'épuration des eaux usées,

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Fribourg, IIème Cour administrative, du 20 juillet 2005.

Faits:

A.
A._____ est propriétaire de la parcelle n°68 du registre foncier de Sâles (FR), sise en zone agricole au lieu-dit X._____ et sur laquelle est bâtie une ferme. Au rez-de-chaussée de cet immeuble se trouvent une cuisine, un wc-douche, une chambre de séjour et deux petites chambres à coucher. L'étage est composé de deux petites chambres et d'une troisième chambre avec une dépendance. Actuellement, une seule personne occupe cette habitation. Par décision du 24 juillet 2003, confirmée le 18 septembre 2003, le Conseil communal de Sâles a ordonné à A._____ de raccorder son immeuble au réseau d'eaux usées.

B.
A._____ a recouru contre cette décision devant le Préfet du district de la Gruyère, qui a rejeté ce recours le 15 juin 2004. En substance, le préfet a considéré que, vu la longueur du raccordement à effectuer (environ 120 m), la propriété de A._____ se trouvait dans le périmètre des égouts publics au sens de l'art. 11 al. 2 let. b de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20). Il a en outre considéré que le raccordement pouvait être exigé sur la base de l'art. 11 al. 2 let. c LEaux, dès lors qu'il était opportun et pouvait raisonnablement être envisagé. Retenant le devis le plus favorable (20'745 fr.) et fixant le nombre "d'équivalents-habitant" (Einwohnergleichwert) à quatre, le préfet a considéré que le coût du raccordement

litigieux était raisonnable, puisqu'il s'élevait à environ 5'200 fr. (ou 7'000 fr. avec la taxe de raccordement). Le 17 août 2004, A._____ a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif du canton de Fribourg. Il contestait le coût de raccordement retenu par le préfet, ainsi que le nombre d'"équivalents-habitant". Par écriture du 14 octobre 2004, il s'est également plaint d'une violation du principe de l'égalité de traitement. Le Tribunal administratif a rejeté le recours par arrêt du 20 juillet 2005, considérant en substance que le raccordement pouvait raisonnablement être envisagé au sens de l'art. 11 al. 2 let. c LEaux et de l'art. 12 de l'ordonnance fédérale du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux; RS 814.201) et que l'appréciation du préfet concernant le nombre d'"équivalents-habitant" n'était pas critiquable. Il estimait en outre le coût des travaux à 25'000 fr., soit 6'250 fr. par "équivalent-habitant". Le tribunal a par ailleurs retenu que le grief relatif à l'inégalité de traitement n'avait pas été valablement présenté et qu'il devait, au demeurant, être rejeté.

C.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, A._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt, de dire qu'il n'est pas astreint à effectuer le raccordement litigieux et, subsidiairement, de renvoyer la cause à l'autorité cantonale pour une instruction complémentaire. Il se plaint d'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 104 let. b OJ), ainsi que d'une violation de l'art. 12 de l'ordonnance fédérale du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux; RS 814.201). Il invoque également une inégalité de traitement. Le Tribunal administratif a renoncé à formuler des observations. La Commune de Sâles et la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions du canton de Fribourg se sont déterminées; elles concluent au rejet du recours. L'Office fédéral de l'environnement a présenté des observations.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 131 II 571 consid. 1 p. 573; 131 I 145 consid. 2 p. 147, 153 consid. 1 p. 156 et les arrêts cités).

1.1 La décision litigieuse est fondée principalement sur le droit fédéral de la protection des eaux (art. 97 OJ en relation avec l'art. 5 PA). Elle émane d'une autorité cantonale statuant en dernière instance (art. 98 let. g OJ), sans que les exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ ne soient réalisées. La voie du recours de droit administratif est donc ouverte. Dès lors que la décision attaquée lui impose de raccorder son immeuble au réseau d'eaux usées, le recourant a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 103 let. a OJ). Le recours est formé pour violation du droit fédéral et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 104 let. a et b OJ) et respecte pour le surplus les exigences des art. 106 ss OJ; il est donc recevable.

2.
Aux termes de l'art. 10 al. 1 LEaux, les cantons veillent à la construction des réseaux d'égouts publics et des stations centrales d'épuration des eaux usées provenant des zones à bâtir (let. a) et des groupes de bâtiments situés hors des zones à bâtir pour lesquels les méthodes spéciales de traitement au sens de l'art. 13 de la loi n'assurent pas une protection suffisante des eaux ou ne sont pas économiques (let. b). Selon l'al. 2 de cette disposition, dans les régions retirées ou dans celles qui ont une faible densité de population, on traitera les eaux polluées par d'autres systèmes que les stations centrales d'épuration, pour autant que la protection des eaux superficielles et souterraines soit assurée. Par eaux polluées on entend, selon l'art. 4 let. d et e LEaux, les eaux à évacuer qui sont de nature à contaminer l'eau dans laquelle elles sont déversées, c'est-à-dire les eaux altérées par suite d'usage domestique, industriel, artisanal, agricole ou autre, ainsi que les eaux qui s'écoulent avec elles dans les égouts et celles qui proviennent de surfaces bâties ou imperméabilisées. A teneur de l'art. 11 al. 2 LEaux, l'obligation de raccordement aux égouts publics s'étend aux zones à bâtir (let. a), aux autres zones dès qu'elles sont équipées d'égouts au sens de l'art. 10 al. 1 let. b LEaux (let. b) et aux autres zones dans lesquelles le raccordement au réseau d'égouts est opportun et peut raisonnablement être envisagé (let. c). A cet égard, l'art. 12 al. 1 OEaux précise que le raccordement est considéré comme opportun lorsqu'il peut être effectué conformément aux règles de la technique et aux coûts de construction usuels (let. a) et qu'il peut raisonnablement être envisagé lorsque les coûts du raccordement ne sont pas sensiblement plus élevés que ceux d'un raccordement comparable dans la zone à bâtir (let. b).

2.1 Il est constant que le bien-fonds du recourant est classé hors de la zone à bâtir et qu'il produit des eaux polluées à évacuer au sens de l'art. 4 let. e et d LEaux. En invitant le propriétaire à se raccorder au réseau d'eaux usées, la Commune de Sâles s'est donc conformée à son obligation d'acheminer vers une station centrale d'épuration les eaux usées provenant de bâtiments sis hors de la zone à bâtir, au sens de l'art. 10 let. b LEaux. Le recourant soutient toutefois que le coût du raccordement de son immeuble aux égouts publics est disproportionné. Il reproche à l'autorité attaquée d'avoir constaté les faits pertinents de manière inexacte ou incomplète et se plaint d'une violation de l'art. 12 OEaux.

3.
3.1 L'arrêt attaqué émanant d'une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral est lié par les faits qui y sont constatés sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets ou s'ils ont été établis au mépris de règles essentielles de procédure (art. 105 al. 2 OJ), ce que le recourant reproche à l'autorité attaquée (art. 104 let. b OJ).

3.2 Le recourant fait grief au Tribunal administratif d'avoir omis de prendre en considération, dans le calcul du coût du raccordement au réseau d'égouts, les 2'500 frqu'il avait fait valoir à titre de "frais annexes". Or, il ressort de l'arrêt attaqué que les frais annexes annoncés par le recourant n'ont pas été retenus en raison du fait qu'ils n'étaient pas motivés, ce qui est exact. De plus, dès lors que le recourant a expressément renoncé à contester le devis pris en compte - qui ne retient pas de tels frais annexes - il ne saurait se prévaloir du fait qu'un autre devis intègre des frais de ce type. Les éléments retenus dans le calcul du coût du raccordement ne sont donc pas manifestement incomplets à cet égard.
Il est également reproché à l'autorité attaquée de n'avoir pas tenu compte du fait que les pièces situées à l'étage de la ferme seraient inhabitables, ce qui aurait une incidence sur le nombre d"'équivalents-habitant". S'il est vrai que le tribunal a relevé que la ferme était équipée de cinq à six lits et que, "en d'autres temps", elle avait abrité jusqu'à huit personnes, il a néanmoins pris en considération la dimension réduite des pièces et l'absence de confort à l'étage, pour se rallier à l'appréciation du préfet limitant le nombre d"'équivalents-habitant" à quatre. Cette appréciation peut certes se discuter sur le vu des conditions d'habitation précaires que devraient endurer quatre personnes dans l'état actuel d'équipement des locaux; elle n'est toutefois pas pour autant insoutenable, étant précisé à cet égard que l"'équivalent-habitant" s'évalue de manière abstraite, en tenant compte de la totalité des possibilités d'utilisation du bâtiment (cf. arrêts 1A.1/2001 du 7 mai 2001, consid. 2c/bb; 1A.48/1998 du 24 mars 1999, consid. 3c/dd).
Enfin, selon le recourant, le Tribunal administratif aurait à tort pris en considération une subvention de 20% accordée par la commune. Il y a lieu de relever que l'autorité attaquée ne l'a pas prise en compte pour estimer le coût du raccordement à 25'000 fr., mais qu'elle a seulement précisé que, grâce à cette aide communale, ce montant ne devrait pas être dépassé. Au demeurant, cette subvention a été annoncée par le représentant de la commune lors de l'inspection des lieux qui s'est tenue le 30 mars 2005 et il n'apparaît pas que cette déclaration soit inexacte. Cette dernière est d'ailleurs corroborée par les pièces déposées par la commune à l'appui de sa détermination, dans laquelle cette autorité précise en outre qu'il s'agit d'une promesse dont le recourant pourra se prévaloir le cas échéant.
Dans ces circonstances, la constatation des faits par le Tribunal administratif n'est en tout cas pas manifestement inexacte ou incomplète. Elle n'a pas non plus été établie au mépris des règles essentielles de procédure, de sorte que, conformément à l'art. 105 al. 2 OJ, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés dans l'arrêt attaqué.

4.
Le recourant soutient par ailleurs que la taxe de raccordement, qui se monte à 7'352 francs, devrait être prise en compte dans les coûts déterminants. Si le Tribunal fédéral a parfois laissé la question indécise (arrêt 1A.48/1998 précité, consid. 3c/cc), il incline à prendre cette taxe en considération (ATF 115 Ib 28 consid. 2b/bb in fine p. 33; 107 Ib 116 consid. 5a p. 124). Il y a lieu de trancher cette question.
L'appréciation des coûts du raccordement aux égouts publics hors de la zone à bâtir sens de l'art. 12 al. 1 let. b OEaux exige la prise en compte de l'ensemble des frais effectivement supportés par le propriétaire concerné. Il ne se justifie donc pas de faire abstraction de la taxe de raccordement, même au motif que les propriétaires des immeubles sis en zone à bâtir s'acquittent également d'une taxe de même nature. En effet, le montant de cette

taxe et la manière de la calculer peuvent différer selon que l'immeuble à raccorder est situé en zone à bâtir ou à l'extérieur de celle-ci. La taxe de raccordement, à la charge du recourant, doit donc être prise en considération au même titre que les autres coûts.

5.
Il reste à examiner si le raccordement est opportun et s'il peut raisonnablement être envisagé au sens des art. 11 al. 2 let. c LEaux et 12 al. 1 let. b OEaux.

5.1 Le Tribunal fédéral n'a pas considéré comme excessif un coût de raccordement de 5'000 fr. par "équivalent-habitant" d'une habitation non affectée à l'agriculture (ATF 115 Ib 28 consid. 2b/bb p. 32), sous réserve des différences régionales en matière de coûts de la construction (arrêts 1A.67/1991 du 5 février 1992, consid. 3b et 1A.172/1990 du 19 août 1991, consid. 3b). De même, n'est pas disproportionné un coût de raccordement équivalant à 3,3% de la valeur officielle du bien-fonds (arrêt 1A.162/1989 du 24 avril 1990, consid. 4c) ou à 2,5% de la valeur estimative des bâtiments (arrêt A.359/1985 du 10 juin 1986, consid. 2 in fine). Dans d'autres cas, le Tribunal fédéral a jugé admissible un coût global de 10'000 fr. pour un raccordement de 12 m (arrêt A.27/1985 du 17 février 1986), de 18'650 fr. pour un raccordement d'une centaine de mètres (arrêt 1A.316/1996 du 23 avril 1997), de 20'000 fr. pour un raccordement de 40 m (arrêt A.196/1984 du 5 novembre 1985, consid. 4d) et de 23'000 fr. pour un raccordement de 92 m (arrêt 1A.115/1989 du 25 avril 1990). Le Tribunal fédéral a également jugé admissible au regard de ces critères un coût global de 52'000 fr. concernant un raccordement de 96 m pour trois maisons d'habitation
comprenant onze "équivalents-habitant" (arrêt 1A.183/1997 du 28 novembre 1997), ainsi qu'un coût de 14'000 fr. pour trois "équivalents-habitant" (arrêt 1A.48/1998 précité). En 2001 enfin, le Tribunal fédéral a considéré qu'un coût de 6'700 fr. par "équivalent-habitant" n'était pas excessif (arrêt 1A.1/2001 précité).

5.2 En l'occurrence, le coût des travaux de raccordement - d'une longueur de 120 m environ - a été arrêté par le Tribunal administratif à 25'000 francs. Comme exposé ci-dessus (cf. supra consid. 4), il y a lieu d'ajouter à ce montant les 7'352 fr. de taxe de raccordement. De même, pour que le coût déterminant corresponde au coût effectivement supporté par le propriétaire concerné, il convient de prendre en compte la subvention accordée par la commune à hauteur de 20% du coût des travaux, dans la mesure où elle a été établie (cf. supra consid. 3.2). Dans ces conditions, le coût de raccordement mis à la charge du recourant est de l'ordre de 6'800 fr. par "équivalent-habitant". Sur le vu de la jurisprudence précitée, ce montant n'apparaît pas excessif; il peut donc raisonnablement être exigé du recourant au sens de l'art. 12 al. 1 let. b OEaux, de sorte que le grief formé à cet égard doit être rejeté.

6.
Enfin, le recourant se plaint d'une violation du principe de l'égalité de traitement au motif que la commune n'aurait pas exigé le raccordement de propriétaires dont la situation serait comparable à la sienne.

6.1 Le recourant n'a pas soulevé ce moyen dans le recours qu'il a interjeté devant le Tribunal administratif, mais dans une écriture spontanée déposée ultérieurement. L'autorité attaquée a donc considéré que ce grief était tardif au regard de l'art. 93 du Code de procédure et de juridiction administrative fribourgeois du 23 mai 1991 (CPJA; RS/FR 150.1), aux termes duquel seuls peuvent être invoqués en cours de procédure des faits ou moyens de preuve qui ne pouvaient pas l'être lors de l'échange d'écritures. Le recourant ne démontre pas en quoi cette disposition de procédure cantonale aurait été appliquée de manière arbitraire et il est douteux que son recours - qui devrait être traité à cet égard comme un recours de droit public (cf. ATF 130 I 312 consid. 1.3 p. 319; 122 I 328 consid. 2d p. 333; 120 Ib 224 consid. 2a p. 228 et les arrêts cités) - satisfasse sur ce point aux exigences de motivation posées par l'art. 90 al. 1 let. b OJ. Cette question peut toutefois demeurer indécise, dès lors que le grief doit de toute façon être rejeté pour les raisons exposées ci-après.

6.2 Une décision viole le principe de l'égalité lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent

ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. Les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre (ATF 129 I 113 consid. 5.1 p. 125; 125 I 1 consid. 2b/aa p. 4; 123 I 1 consid. 6a p. 7 et la jurisprudence citée). L'inapplication ou la fausse application de la loi dans un cas particulier n'attribue en principe pas à l'administré le droit d'être traité par la suite illégalement. En effet, selon la jurisprudence, le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut sur celui de l'égalité de traitement. Exceptionnellement, il est dérogé à cette règle lorsqu'une décision conforme à la loi s'oppose à
une pratique illégale que l'autorité a l'intention de continuer de manière générale; le citoyen ne peut donc prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi (ATF 127 I 1 consid. 3a p. 2; 126 V 390 consid. 6a p. 392; 115 Ia 81 consid. 2 p. 82 et les arrêts cités).

6.3 En l'espèce, le recourant allègue d'abord que la commune n'a pas exigé de raccordement pour "l'immeuble Y._____" au motif qu'il est inhabité et que la propriétaire réside dans un home pour personnes âgées. Le recourant ne conteste pas l'existence de la pratique en vertu de laquelle, lorsque le bâtiment à raccorder est propriété de personnes âgées, la commune attend un transfert de propriété pour demander le raccordement au nouveau propriétaire. Or, cette pratique a été appliquée non seulement pour "l'immeuble Y._____", mais aussi dans le cas d'espèce, puisque la commune a attendu que l'ancien propriétaire revende l'immeuble au recourant pour intervenir. Dans ces circonstances, celui-ci ne saurait reprocher à l'autorité d'avoir traité deux situations semblables de manière différente. Quant à "l'immeuble Z._____" - qui servirait de pension pour enfants en été et qui serait relié à une "fosse à roseaux" - le recourant n'établit pas que la situation de celui-ci soit semblable à celle qui prévaut pour son propre bien-fonds et rien de tel ne ressort du dossier. Enfin, la Commune de Sâles a clairement manifesté sa volonté de faire respecter la législation sur la protection des eaux, en visant à terme l'assainissement de
toutes les habitations qui doivent être raccordées au réseau d'égouts. On ne peut dès lors pas retenir l'existence d'une pratique illégale constante que l'autorité aurait l'intention de poursuivre à l'avenir, de sorte que le recourant ne peut pas se prévaloir du principe d'égalité dans l'illégalité. Le grief tiré d'une violation de l'égalité de traitement doit donc lui aussi être rejeté.

7.
Il s'ensuit que le recours de droit administratif doit être rejeté. Le recourant, qui succombe, doit supporter un émolument judiciaire (art. 156 al. 1 OJ). S'agissant d'un recours de droit administratif, la Commune de Sâles n'a pas droit à des dépens (art. 159 al. 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est rejeté.

2.
Un émolument judiciaire de 2000 fr. est mis à la charge du recourant.

3.
Il n'est pas alloué de dépens.

4.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires du recourant et de la Commune de Sâles, à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions et à la IIème Cour administrative du Tribunal administratif du canton de Fribourg, ainsi qu'à l'Office fédéral de l'environnement.

Lausanne, le 17 août 2006

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: