



**POUVOIR JUDICIAIRE  
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC  
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 1654, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00  
tribunalcantonal@fr.ch  
www.fr.ch/tc

604 2019 115

**Arrêt du 15 septembre 2020**

**Cour fiscale**

Composition	Président :	Marc Sugnaux
	Juges :	Christian Pfammatter, Dina Beti
	Greffière :	Elisabeth Rime Rappo

Parties **A. \_\_\_\_\_ AG, recourante**, représenté par Me Jessica Simonin-Klinke, avocate

contre

**PRÉFECTURE DE LA BROYE, autorité intimée**

**COMMUNE D'ESTAVAYER, intimée**

Objet Contributions publiques communales – taxes relatives à la distribution d'eau potable et à l'évacuation et l'épuration des eaux – applicabilité des règlements communaux – consultation de la Surveillance fédérale des prix

Recours du 13 novembre 2019 contre la décision du 14 octobre 2019 de la Préfecture de la Broye

## considérant en fait

A. La société A. \_\_\_\_\_ SA (la recourante), active notamment dans le domaine fiduciaire et le conseil aux entreprises, a son siège à B. \_\_\_\_\_, dans le canton de C. \_\_\_\_\_ (voir extrait du registre du commerce consulté à la date du jugement).

Elle est propriétaire de l'immeuble n. ddd du Registre foncier d'Estavayer (secteur Vernay), d'une surface de 5'172 m<sup>2</sup>, comprenant deux habitations individuelles, deux couverts, un pavillon et une remise.

Jusqu'au 31 décembre 2016, l'immeuble en question se trouvait sur le territoire de la Commune du Vernay, fusionnée notamment avec celle d'Estavayer-le-Lac pour former la Commune d'Estavayer avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

B. Par facture du 9 février 2018 concernant l'année 2017, la Commune d'Estavayer (la Commune) a requis la recourante de s'acquitter d'un montant total de CHF 4'100.15 comprenant les éléments suivants:

- sous la mention « eau et épuration », un montant de CHF 3'803.40, comprenant CHF 59.20 correspondant à une taxe périodique relative à la distribution d'eau (CHF 74 m<sup>3</sup> x CHF 0.80/m<sup>3</sup>), CHF 35.- pour la location d'un compteur, CHF 88.80 au titre de taxe d'exploitation relative à l'épuration des eaux (CHF 74 m<sup>3</sup> x CHF 1.20/m<sup>3</sup>) et CHF 3'620.40 au titre de taxe de base relative à l'épuration des eaux (5'172 m<sup>2</sup> x CHF 0.70/m<sup>2</sup>).
- sous la mention « TVA Epuration communale », un montant de CHF 296.75 calculé au taux de 8% sur un montant de CHF 3'709.20, la TVA à 2,5% sur le solde de CHF 94.20 attribué au « Service des eaux » n'étant pas prélevée.

C. Par courrier du 26 février 2018, valant réclamation, cosigné avec un autre propriétaire apparemment également concerné, la recourante a contesté cette facture en relevant qu'en comparaison avec les tarifs appliqués jusqu'en 2016 par l'ancienne Commune de Vernay, les montants facturés correspondaient à une très forte augmentation expliquée comme suit:

*« La part la plus importante de l'augmentation concerne la taxation basée sur la surface de la parcelle. Deux effets l'expliquent: alors qu'à Vernay la taxation était moins lourde CHF 0.28/m<sup>3</sup>, elle ne s'appliquait aussi qu'aux 65% de la parcelle. A Estavayer-le-Lac, depuis 2015, la surface totale de la parcelle est utilisée pour ce calcul. En termes d'épuration des eaux, seule la surface bâtie est une base pertinente. L'utilisation de l'entier de la surface d'une parcelle s'apparente davantage à un impôt caché qu'à la réalité des coûts. Cette orientation ne respecte pas non plus le principe du pollueur-payeur qui prévaut habituellement. »*

Par décision sur réclamation du 27 juin 2018, tout en indiquant être consciente du fait que les montants facturés étaient beaucoup plus importants que ceux qui l'étaient par l'ancienne Commune de Vernay, la Commune a confirmé qu'ils résultaient d'une application conforme du règlement relatif à l'évacuation et à l'épuration des eaux entré en vigueur en 2015 pour l'ancienne Commune d'Estavayer-le-Lac. Elle a notamment précisé que la taxe de base périodique de CHF 3'620.40 était calculée en appliquant un tarif de CHF 0.70/m<sup>2</sup> multiplié par la surface de la parcelle concernée et par l'indice brut d'utilisation du sol (IBUS) réglementaire de la zone

considérée, indice égal à 1 dans le cas particulier. Le calcul était ainsi basé sur le potentiel constructible de la parcelle et non sur les constructions effectives sur celle-ci.

D. Agissant par sa mandataire le 26 juillet 2018 auprès du Préfet de la Broye, la recourante a conclu, sous suite de frais et dépens, à ce que la décision du 27 juin 2018 soit annulée et à ce que les « taxes eau et épuration » relatives à son immeuble soit fixées pour 2017 à CHF 1'390.25. Elle a soutenu à titre principal que, conformément à la législation applicable en cas de fusion de communes, tant que les réglementations des communes fusionnées n'étaient pas unifiées, la Commune aurait dû appliquer la réglementation de l'ancienne Commune de Vernay. Subsidiairement, elle a invoqué une violation des principes de couverture des frais et d'équivalence. A cet égard, elle a d'abord fait valoir que les coûts engendrés par l'épuration des eaux de sa parcelle n'avaient pas pu tripler du seul fait de la fusion, de telle sorte qu'il n'était pas concevable que le produit des contributions facturées dépassent « *seulement de très peu* » ou « *soit raisonnablement proportionné* » aux coûts engendrés. Elle a ajouté qu'en comptabilisant schématiquement les frais d'épuration en fonction de la grandeur de la parcelle, la Commune appliquait un critère pertinent pour calculer les frais d'évacuation des eaux claires, mais pas ceux liés à l'épuration des eaux usées.

Dans sa détermination du 13 septembre 2018, la Commune a conclu au rejet du recours. Elle a en particulier relevé que les règlements de l'ancienne commune de Vernay avaient été abrogés lors de la dernière assemblée communale de Vernay et qu'il avait été indiqué aux citoyens présents à cette occasion qu'il seraient remplacés, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017, par ceux d'Estavayer-le-Lac. Pour le reste, elle a relevé que le règlement appliqué était basé sur la législation fédérale et cantonale en la matière, qu'il a été adopté par le Conseil général de l'ancienne Commune d'Estavayer-le-Lac le 17 septembre 2014 et qu'il a été approuvé par la Direction compétente le 22 mai 2015. Quant à la fiche des tarifs, elle a été adoptée par le Conseil communal d'Estavayer-le-Lac le 12 janvier 2015.

Par décision du 14 octobre 2019, le Préfet a rejeté le recours du 26 juillet 2018. Il a d'abord retenu que la Commune a appliqué à bon droit dès 2017 la réglementation en matière d'évacuation et d'épuration des eaux de l'ancienne Commune d'Estavayer-le-Lac sur l'ensemble de son territoire fusionné, en particulier sur le territoire de l'ancienne commune de Vernay, laquelle avait expressément abrogé son ancien règlement. Il a également confirmé le calcul de la taxe de base relative à l'épuration des eaux, en particulier la prise en compte de l'IBUS de 1 ressortant du règlement communal d'urbanisme (RCU) de l'ancienne Commune de Vernay, en vigueur. Enfin, il a considéré que les taxes facturées étaient conformes aux principes de couverture des coûts et d'équivalence.

E. Par recours du 13 novembre 2019 adressé par sa mandataire au Tribunal cantonal, la recourante conteste la décision préfectorale du 14 octobre 2019 et conclut à ce que les taxes litigieuses soient fixées à CHF 1'390.25, confirmant sa position déjà défendue devant le Préfet. Elle soutient qu'il n'est pas clair que la réglementation de l'ancienne Commune de Vernay relative à l'évacuation et à l'épuration des eaux a effectivement été abrogée, de telle sorte que, dans le doute et en vertu du principe de la bonne foi, il convient de continuer à l'appliquer. Contestant ensuite que le RCU auquel se réfère le Préfet soit en vigueur, elle revendique l'application du RCU de l'ancienne Commune de Vernay qui prévoirait selon elle un IBUS de 0.65 pour son immeuble. Réitérant par ailleurs ses griefs en lien avec les principes de couverture des coûts et d'équivalence, elle ajoute qu'en tout état de cause l'augmentation du tarif pour les propriétaires

d'immeubles situés sur l'ancienne Commune de Vernay aurait dû être soumise préalablement au surveillant des prix, de telle sorte qu'à défaut de cette consultation préalable, la taxation doit être annulée.

La recourante s'est acquittée dans le délai imparti de l'avance de frais de CHF 800.- requise par ordonnance du 15 novembre 2019.

Le 24 décembre 2019, la Préfecture produit son dossier, se réfère à sa décision et conclut au rejet du recours. Il est clair selon elle que la réglementation en matière d'évacuation et d'épuration des eaux de l'ancienne Commune de Vernay a été abrogée avec effet au 31 décembre 2016 et remplacée par celle de l'ancienne Commune d'Estavayer-le-Lac dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Elle confirme par ailleurs que le RCU de l'ancienne Commune de Vernay, actuellement en vigueur, prévoit un IBUS (indice brut d'utilisation du sol = rapport entre la surface totale brute de plancher des bâtiments, et la surface de terrain déterminante) de 1 pour l'immeuble de la recourante.

Produisant à son tour son dossier le 10 janvier 2020, la Commune conclut également au rejet du recours. Elle indique ne pas avoir d'observation particulière à formuler et renvoie à la décision préfectorale attaquée.

Dans ses contre-observations du 26 mars 2020, la recourante maintient sa position. S'agissant plus spécifiquement du taux de l'IBUS pris en compte dans le calcul de la taxe de base relative à l'épuration des eaux, elle constate que ni la Préfecture, ni la Commune n'ont produit de pièces permettant d'établir qu'il serait de 1 pour l'immeuble en question, alors que le montant facturé pour 2016 par l'ancienne Commune de Vernay utilisait comme référence un taux de 0.65.

Déposant d'ultimes remarques le 24 avril 2020, la Préfecture produit une copie du RCU de l'ancienne Commune de Vernay, en relevant notamment que celui-ci fait état d'un IBUS de 1 pour l'immeuble en question.

La Commune formule à son tour d'ultimes remarques le 18 mai 2020. Elle réaffirme en particulier que le règlement relatif à l'évacuation et à l'épuration des eaux de l'ancienne Commune de Vernay a été abrogé et qu'il n'y a dès lors plus lieu de l'appliquer pour l'année 2017. Elle précise encore que pour sa facture 2016, cette ancienne commune a utilisé comme référence un IUS (indice d'utilisation du sol = rapport entre la surface totale brute des espaces utilisés pour l'habitation et les activités, et la surface de terrain déterminante) de 0.65 et non pas un IBUS de 0.65.

## **en droit**

### **1.**

#### *Procédure*

1.1. Conformément à l'art. 114 al. 1 let. c du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), le Tribunal cantonal connaît en dernière instance des recours contre les décisions prises par les préfets.

Le recours du 13 novembre 2019 contre la décision du Préfet du 14 octobre 2019 a été interjeté en temps utile ainsi que dans les formes requises (art. 79 et 81 CPJA), par une contribuable ayant qualité pour recourir (art. 76 let. b CPJA et art. 155 de la loi du 25 septembre 1980 sur les Communes [LCo ; RSF 140.1]).

Partant, le recours est recevable.

1.2. Selon l'art. 77 CPJA, 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 ou 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).

2.

*Règles générales relatives aux contributions publiques communales en matière de distribution d'eau potable et d'évacuation et d'épuration des eaux*

2.1. En matière de contributions liées à la distribution d'eau potable, la législation cantonale est en particulier fondée sur l'art. 76 al. 4, 1<sup>ère</sup> phrase, de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. féd.; RS 101), selon lequel les cantons disposent des ressources en eau et peuvent prélever, dans les limites prévues par la législation fédérale, une taxe pour leur utilisation.

Concrétisant cette disposition constitutionnelle, l'art. 27 de la loi fribourgeoise du 6 octobre 2011 sur l'eau potable (LEP; RSF 821.32.1) prévoit que les communes prélèvent des contributions auprès des propriétaires, des superficiaires ou des usufruitiers et usufruitières des fonds bâtis ou non bâtis, en tenant compte équitablement de l'affectation des immeubles et des bâtiments ainsi que de la quantité d'eau potable consommée (al. 1). Ces contributions causales, parmi lesquelles la taxe de base annuelle et la taxe d'exploitation, couvrent l'ensemble des coûts afférents aux infrastructures d'eau potable, dont font partie intégrante les coûts à caractère intercommunal (al. 2 et 3 let. c et d).

Dans sa version en vigueur jusqu'au 28 février 2020, applicable dans le cas particulier qui concerne l'année 2017, l'art. 32 al. 1 LEP prévoit que la taxe de base annuelle sert au financement des frais fixes (amortissement des dettes, intérêts) et ensuite du maintien de la valeur des infrastructures d'eau potable (let. a), ainsi qu'au financement des infrastructures d'eau potable (équipement de base) à réaliser selon le PIEP (plan des infrastructures d'eau potable) (let. b).

La taxe d'exploitation vise quant à elle à couvrir les charges liées au volume de consommation. Elle est calculée par mètre cube d'eau consommée (art. 33 LEP).

L'art. 37 LEP ajoute que les modalités de la distribution de l'eau potable, en particulier le calcul et la perception des taxes, sont fixées par un règlement communal de portée générale (art. 37 LEP).

S'agissant du contenu de ce règlement communal, l'art. 45 LEP précise qu'à partir de l'entrée en vigueur de la LEP, le 1<sup>er</sup> juillet 2012, les communes disposaient d'un délai de huit ans pour adopter un règlement conforme à la nouvelle loi. Or, l'ancienne loi fribourgeoise du 30 novembre 1979 sur l'eau potable (aLEP; RSF 821.32.1; en vigueur jusqu'au 30 juin 2012) ne détaillait pas le type de taxes qui pouvaient être prélevées et leur mode de calcul. Et son règlement d'exécution du 13 octobre 1981 (aRELEP; RSF 821.32.11; en vigueur jusqu'au 31 décembre 2012) se limitait à

indiquer que le règlement communal devait définir avec précision l'étendue du réseau de distribution, les conditions de raccordement, les droits et obligations des propriétaires des immeubles raccordés, ainsi que l'étendue de leur participation aux frais de raccordement.

2.2. En matière de contributions liées à l'évacuation et à l'épuration des eaux, aujourd'hui fondé sur l'art. 76 Cst., 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, les cantons doivent veiller 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 produites 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.

Les principes des art. 3a et 60a LEaux sont concrétisés dans la loi fribourgeoise du 18 décembre 2009 sur les eaux (LCEaux ; RSF 812.1).

Sous le titre « *Taxes communales – Principe* », l'art. 40 LCEaux dispose ainsi que les communes prélèvent des taxes auprès des propriétaires, des superficiaires ou des usufruitiers ou usufruitières des fonds bâtis ou non bâtis, en tenant compte équitablement de l'affectation des immeubles et des bâtiments ainsi que du type et de la quantité d'eaux usées produites (al. 1). Les taxes communales - qui comprennent notamment la taxe de base annuelle et la taxe d'exploitation - couvrent les coûts des installations communales d'évacuation et d'épuration; pour les installations de ce type à caractère intercommunal, elles couvrent aussi la part qui incombe à la commune (al. 2 et 3).

S'agissant de la taxe de base annuelle, l'art. 42 LCEaux prévoit qu'elle sert à couvrir: a) les frais fixes (amortissement des dettes, intérêts) et ensuite le maintien de la valeur des installations d'évacuation et d'épuration des eaux; b) les coûts pour les installations d'évacuation et d'épuration des eaux (équipement de base) à réaliser selon le PGEE (plan général d'évacuation des eaux) (al. 1). Pour les installations d'évacuation et d'épuration des eaux existantes, elle est calculée en fonction de leur durée de vie et de leur valeur actuelle de remplacement fondées sur le PGEE (al. 2). Pour les installations d'évacuation et d'épuration des eaux à réaliser, elle est calculée sur la base de la planification prévue par le PGEE, de manière à permettre une couverture des coûts de construction (al. 3). Elle est destinée exclusivement à couvrir les charges prévues à l'alinéa 1 et correspond au moins à 60 % de la somme des valeurs définies aux alinéas 2 et 3 (al. 4).

Quant à la taxe d'exploitation, l'art. 43 LCEaux énonce qu'elle sert au financement des frais d'exploitation et d'entretien des installations publiques d'évacuation et d'épuration des eaux.

Enfin, selon l'art. 44 LCEaux, les modalités de calcul et de perception des taxes de base annuelle et d'exploitation sont fixées dans un règlement communal, au sens de l'art. 9 al. 1 let. e LCEaux.

3.

*Règlementation communale applicable*

3.1. L'art. 133 al. 1 de la loi du 25 septembre 1908 sur les communes (LCo; RSF 140.1) prévoit que plusieurs communes peuvent se réunir en une seule commune.

Sous le titre « Effets de la fusion – Règlements communaux », l'art. 141 LCo dispose que la nouvelle commune procède à l'unification des règlements des communes fusionnées dans un délai de deux ans après l'entrée en force de la fusion et que les anciens règlements restent en vigueur jusqu'à leur unification.

3.2. Les anciennes communes de Bussy, Estavayer-le-Lac, Morens, Murist, Rueyres-les-Prés, Vernay et Vuissens se sont réunies pour former la commune d'Estavayer, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Leur convention de fusion, approuvée par leurs conseils communaux respectifs le 30 mars 2015 (dossier de la Préfecture, pièce 10), reprend à son art. 19 la règle selon laquelle tous les règlements communaux seront unifiés dans un délai de deux ans après l'entrée en force de la fusion, les anciens règlements restant en vigueur jusqu'à leur unification (al. 1). La même disposition conventionnelle précise toutefois que lorsqu'une ancienne commune ne dispose pas d'un règlement approuvé, c'est le règlement de l'ancienne commune disposant du règlement le plus récent qui lui est applicable.

3.3. Il n'est pas contesté que l'ancienne commune de Vernay disposait d'un règlement communal relatif à l'évacuation et l'épuration des eaux (bordereau de la Commune, pièce 1) et d'un règlement relatif à la distribution d'eau potable, qu'elle a appliqué dits règlements aux contribuables concernés jusqu'en 2016 et que les taxes dues par la recourante pour cette année et les précédentes ont été calculées sur la base de ces règlements.

Cela étant, le procès-verbal de l'assemblée communale du 13 décembre 2016 de l'ancienne commune de Vernay mentionne ce qui suit (point 6; version intégrale bordereau de la Préfecture, pièce 9; voir également extrait, bordereau de la Commune, pièce 6):

« 6. *Règlements communaux à abroger pour l'entrée en vigueur de la nouvelle commune*

6.1 *Règlement régissant le personnel communal*

[6.2 à 6.7 : énoncé de six règlements communaux relatifs à divers domaines]

6.8 *Règlement relatif à l'évacuation et à l'épuration des eaux*

6.9 *Règlement relatif à la distribution d'eau potable*

*M. le Syndic [...] indique que la fusion des communes entraîne des conséquences juridiques dont l'harmonisation des règlements communaux. Certains règlements doivent être harmonisés de suite et d'autres dans les 2 ans. Il passe en revue les règlements qui doivent être abrogés et indique quels règlements les remplaceront. Pour la plupart, ce seront les règlements d'Estavayer-le-Lac. Le règlement de la déchetterie de Vuissens et le règlement concernant les émoluments administratifs et les contributions de remplacement en matière d'aménagement du*

*territoire et de construction de Rueyres-les-Prés resteront également en vigueur en janvier 2017.*

*[...].*

*La suppression des règlements est approuvée par 66 oui et une abstention. »*

Il ressort de ce procès-verbal que, le 13 décembre 2016, l'assemblée communale de l'ancienne commune de Vernay a abrogé plusieurs règlements, avec effet à l' « entrée en vigueur de la nouvelle commune ». Il en résulte que ces règlements, dont celui relatif à l'évacuation et à l'épuration des eaux et celui relatif à la distribution d'eau potable, n'étaient plus en vigueur après le 31 décembre 2016.

3.4. Par une première argumentation, sans contester directement l'abrogation du règlement relatif à l'évacuation et à l'épuration des eaux de l'ancienne commune de Vernay, la recourante soutient que l'utilisation de l'adverbe « la plupart » ne permet pas de déterminer précisément si le règlement abrogé fait partie de ceux remplacés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017 par les règlements de l'ancienne commune d'Estavayer-le-Lac. Elle en déduit que, vu cette incertitude, il y aurait lieu de continuer à appliquer le règlement relatif à l'évacuation et à l'épuration des eaux de l'ancienne commune de Vernay.

Vu ses conclusions portant également sur la facture concernant la distribution d'eau potable, il semble qu'elle adopte la même position s'agissant de la réglementation y relative.

A suivre la recourante dans son premier grief, il conviendrait ainsi de continuer à appliquer dans leur ensemble des règlements qui ont été clairement abrogés par l'assemblée communale de l'ancienne commune de Vernay avec effet au 31 décembre 2016, au motif que le procès-verbal de cette assemblée ne mentionnerait pas suffisamment clairement par quels textes ils allaient être remplacés dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Ce raisonnement ne tient pas.

Premièrement, une lecture systématique du chiffre 6 du procès-verbal permet d'en déduire, comme le relève la Préfecture dans ses observations, que les règlements qui allaient être appliqués dans la nouvelle commune d'Estavayer dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017 ont été annoncés à l'assemblée communale et que, par mesure de simplification, il a été indiqué que les règlements de l'ancienne commune d'Estavayer-le-Lac resteraient en vigueur dans la plupart des domaines, sous réserve du règlement de la déchetterie de l'ancienne commune de Vuissens et d'un règlement de l'ancienne commune de Rueyres-les-Prés concernant un autre domaine spécifique. Un tel résumé est suffisant pour admettre qu'il était clair pour les citoyens réunis en assemblée communale le 13 décembre 2016 que, dans le domaine de l'évacuation et de l'épuration des eaux ainsi que dans le domaine de la distribution d'eau potable, les règlements de l'ancienne commune d'Estavayer-le-Lac seraient applicables dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017 également sur le territoire de leur ancienne commune.

Deuxièmement et surtout, contrairement à ce que semble affirmer la recourante, l'art. 141 LCo, repris par l'art. 19 al. 1 de la convention de fusion réunissant les anciennes communes de Bussy, Estavayer-le-Lac, Morens, Murist, Rueyres-les-Prés, Vernay et Vuissens, n'impose pas le maintien et l'application parallèle des règlements des anciennes communes fusionnées jusqu'à l'adoption de nouveaux règlements unifiés. Cette disposition légale n'a en particulier pas pour effet de remettre en vigueur des règlements communaux expressément abrogés par une ancienne commune avec effet à la veille de la fusion. Dans une telle hypothèse, il y a plutôt lieu d'appliquer

la règle énoncée à l'art. 19 al. 2 de la convention de fusion, selon laquelle, si une ancienne commune ne dispose pas de règlement approuvé, ce qui est le cas lorsque l'ancien règlement a été abrogé, c'est le règlement de l'ancienne commune disposant du règlement le plus récent qui lui est applicable.

Cela conduit également à retenir sur le principe que, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017, dans le domaine de l'évacuation et de l'épuration des eaux ainsi que dans le domaine de la distribution d'eau potable, ce sont les règlements de l'ancienne commune d'Estavayer-le-Lac qui sont applicables aux immeubles situés sur le territoire de l'ancienne commune de Vernay.

4.

#### *Contrôle des tarifs réglementaires par la Surveillance des prix fédérale*

4.1. Il ressort de ce qui précède que, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2017, les règlements de l'ancienne commune de Vernay en matière d'évacuation et d'épuration des eaux ainsi qu'en matière de distribution d'eau potable ont été remplacés sur le territoire de celle-ci par le règlement du 15 décembre 2011 concernant la distribution d'eau potable de l'ancienne commune d'Estavayer-le-Lac, respectivement par le règlement du 23 février 2015 relatif à l'évacuation et à l'épuration des eaux de la même ancienne commune.

S'agissant plus spécifiquement des taxes relatives à la distribution d'eau potable et à l'évacuation et à l'épuration des eaux, ce remplacement signifie que les tarifs qui étaient applicables aux propriétaires superficiaires et usufruitiers et usufruitières d'immeubles situés sur le territoire de l'ancienne commune de Vernay (selon les règlements y relatifs de l'ancienne commune de Vernay) ont été modifiés avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2017 (selon les règlements de l'ancienne commune d'Estavayer-le-Lac, repris par la nouvelle commune d'Estavayer).

Cela étant, il s'agit d'examiner la seconde argumentation de la recourante selon laquelle cette modification de tarifs n'est pas valable, en raison du fait que la procédure de consultation prévue en matière de surveillance des prix n'a pas été respectée lors du changement de réglementation qui a impliqué la modification des tarifs.

4.2. Conformément à l'art. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix (LSPr; RS 942.20), cette loi s'applique aux prix des marchandises et des services, y compris ceux des crédits. Sont exceptées la rémunération du travail (salaires et autres prestations) et les activités de crédit de la Banque nationale suisse.

Composant la section 5 intitulée « Mesures en cas de prix fixés ou approuvés par les autorités », l'art. 14 LSPr énonce à son al. 1 que si une autorité législative ou exécutive de la Confédération, d'un canton ou d'une commune est compétente pour décider ou approuver une augmentation de prix proposée par les parties à un accord en matière de concurrence ou par une entreprise puissante sur le marché, elle prend au préalable l'avis du Surveillant des prix. Le Surveillant peut proposer de renoncer en tout ou partie à l'augmentation de prix ou d'abaisser le prix maintenu abusivement. La même disposition précise à son al. 2 que l'autorité concernée mentionne l'avis du Surveillant dans sa décision. Si elle s'en écarte, elle s'en explique.

4.2.1. Par décision au sens de l'art. 14 al. 2 LSPr, on entend une décision d'augmenter ou d'approuver une augmentation de prix ou de maintenir un prix, mais aussi une proposition d'une autorité législative (message à l'appui d'un projet de loi par exemple).

Selon la doctrine et la jurisprudence, la demande de préavis doit en principe être formulée avant la prise de décision par l'autorité, selon la lettre de la loi ("au préalable"). Renoncer à consulter le Surveillant des prix constitue ainsi une violation du droit fédéral, de même que demander l'avis et s'en écarter sans fournir d'explications (BONVIN/SCHALLER *in* Martenet/Bovet/Tercier [édit.], Droit de la concurrence, Commentaire, 2<sup>ème</sup> éd. 2013, art. 14 LSPr n. 47, 51; arrêt TAF C-2921/2014 du 12 avril 2018 consid. 4.2.2).

4.2.2. Les "*Informations sur l'obligation d'audition pour les communes et les cantons conformément à l'art. 14 LSPr*", édictées par la Surveillance des prix fédérale (les Informations SPR; 1<sup>ère</sup> publication avril 2017, 3<sup>ème</sup> édition juillet 2019 disponible sous [www.preisueberwacher.admin.ch](http://www.preisueberwacher.admin.ch), rubrique thèmes, infrastructure, eau, consultées à la date de l'arrêt) confirment que les taxes applicables à l'approvisionnement en eau et à l'évacuation des eaux usées sont soumises au devoir d'audition prévu à l'art. 14 LSPr.

Elles précisent dans ce sens que les communes ou les cantons qui contrôlent ou fixent les taxes applicables à l'approvisionnement en eau et à l'évacuation des eaux usées sont en principe tenus de soumettre au Surveillant des prix les documents pertinents pour avis avant la décision définitive, afin qu'elles puissent tenir compte, le cas échéant, des recommandations du Surveillant des prix.

4.2.3. La violation des obligations prévues par l'art. 14 LSPr (soit que le Surveillant des prix n'a pas été consulté, soit que l'autorité n'a pas expliqué pourquoi elle s'écartait de la recommandation de ce dernier) est en principe sanctionnée par l'annulation de l'acte attaqué et le renvoi à l'autorité afin qu'elle recommence la procédure en consultant le Surveillant des prix (arrêt TC VD FI.2017.0118 du 13 février 2019 et les références citées à la jurisprudence fédérale et cantonale).

4.3. S'agissant du présent litige, la situation est particulière dans le sens où la nouvelle commune d'Estavayer n'a pas adopté avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2017 de nouveaux règlements concernant respectivement la distribution d'eau potable et l'évacuation et l'épuration des eaux. Ce sont plutôt les anciens règlements y relatifs qui étaient déjà applicables pour le territoire de l'ancienne commune d'Estavayer-le-Lac qui ont vu leur champ d'application s'étendre à l'ensemble du territoire de la nouvelle commune d'Estavayer et qui ont ainsi remplacé notamment les règlements qui s'appliquaient jusqu'alors pour l'ancienne commune de Vernay.

Il n'en demeure pas moins que, pour les contribuables qui étaient propriétaires, superficiaires ou usufruitiers et usufruitières de fonds bâtis ou non bâtis situés sur l'ancienne commune de Vernay et qui étaient soumis à ce titre jusqu'au 31 décembre 2016 aux taxes prévues par la réglementation de cette ancienne commune, cette situation particulière a les mêmes conséquences juridiques que celles de l'adoption de nouveaux règlements. La décision du 13 décembre 2016 de l'assemblée générale de l'ancienne commune de Vernay d'abroger sa réglementation au 31 décembre 2016 a en effet eu pour suite, par le truchement des règles prévues par la convention de fusion, que les contribuables précités ont été soumis dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017 à de nouvelles taxes calculées sur d'autres bases, nouvelles pour eux. Le fait que ces taxes et ces bases de calcul étaient déjà existantes et appliquées aux propriétaires, superficiaires ou usufruitiers et usufruitières de fonds bâtis ou non bâtis situés sur l'ancienne commune d'Estavayer-le-Lac n'y change rien.

Il en résulte que les décisions d'abroger les dispositions réglementaires qui étaient applicables jusqu'au 31 décembre 2016 sur le territoire de l'ancienne commune de Vernay en matière de taxes

relatives à la distribution d'eau potable ainsi qu'à l'évacuation et à l'épuration des eaux ont eu pour conséquence pour les contribuables concernés une modification des bases de calcul de ces taxes.

Ces décisions entraînent ainsi dans le champ d'application de l'art. 14 LSPr.

Ce constat n'est en particulier pas remis en question par l'argumentation formulée par la Commune dans ses ultimes remarques du 18 mai 2020. Plus spécifiquement, on peut certes admettre que la solution convenue par les conseils communaux des anciennes communes fusionnées, à savoir celle de conserver après la fusion les seuls règlements de l'ancienne commune d'Estavayer-le-Lac et de proposer en conséquence aux assemblées communales des autres anciennes communes d'abroger leur propre réglementation en matière de distribution d'eau potable et d'évacuation et d'épuration des eaux, présentait des avantages pour la nouvelle commune fusionnée. Elle permettait notamment à celle-ci d'harmoniser la gestion de la perception des taxes calculées sur des bases uniformisées. Ces avantages auraient toutefois également pu être atteints en respectant la procédure formelle prévue à l'art. 14 LSPr. Par exemple en soumettant la solution convenue par les conseils communaux des anciennes communes à la Surveillance des prix fédérale pour qu'elle puisse examiner si les tarifs prévus par la réglementation de l'ancienne commune d'Estavayer-le-Lac pouvaient être maintenus au regard de la situation de la nouvelle commune fusionnée. Ou alors en maintenant provisoirement la réglementation des anciennes communes, le temps d'élaborer un règlement harmonisé que la nouvelle commune fusionnée aurait adopté dans le délai de deux ans prévu par la législation sur les communes (ci-dessus consid. 3.1), après l'avoir bien sûr soumis à la Surveillance fédérale des prix.

4.4. Pour le reste, il n'est pas contesté que l'ancienne commune de Vernay n'a pas consulté la Surveillance des prix fédérale avant d'abroger son règlement relatif à la distribution d'eau potable et son règlement relatif à l'évacuation et à l'épuration des eaux.

En l'absence d'audition préalable de la Surveillance des prix fédérale, l'assemblée communale a pris la décision d'abroger ces règlements sans avoir pu s'appuyer sur les éventuelles recommandations de la Surveillance des prix fédérale. Elle n'a ainsi pas pu se prononcer en toute connaissance de cause sur une question susceptible d'avoir des incidences significatives sur des tarifs applicables dans le domaine de l'eau, ce qui est pourtant le sens et le but de l'art. 14 LSPr.

L'absence de consultation prévue par cette disposition constitue ainsi une violation du droit fédéral.

*Sur le principe*, cette violation – qui ne porte par essence que sur les tarifs applicables – ne remet certes pas en cause le constat selon lequel, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017, dans les domaines de la distribution d'eau potable et de l'évacuation et de l'épuration des eaux, ce sont les règlements de l'ancienne commune d'Estavayer-le-Lac qui sont applicables aux immeubles situés sur le territoire de l'ancienne commune de Vernay (voir ci-dessus consid. 3.4).

*S'agissant plus spécifiquement des tarifs applicables* dans ces domaines, cette violation a toutefois pour conséquence que l'abrogation des anciens tarifs prévus par les règlements de l'ancienne commune de Vernay et leur remplacement par la reprise d'autres dispositions (prévues par la réglementation de l'ancienne commune d'Estavayer-le-Lac) ne sont pas intervenus valablement.

Cela implique que, pour les propriétaires, superficiaires et usufruitiers et usufruitières d'immeubles situés sur le territoire de l'ancienne commune de Vernay, ce sont les tarifs prévus par les

règlements de cette ancienne commune – non valablement abrogés – qui doivent continuer à être appliqués, même à partir de 2017, pour la fixation des taxes relatives à la distribution d'eau potable ainsi qu'à l'évacuation et à l'épuration des eaux.

Il en résulte que la décision rendue sur recours par la Préfecture le 14 octobre 2019, fondée sur l'application des tarifs prévus par la réglementation de l'ancienne commune d'Estavayer-le-Lac, doit être annulée pour le motif que la procédure de consultation imposée par l'art. 14 LSPr n'a pas été respectée lors du remplacement des anciens tarifs (prévus par la réglementation de l'ancienne commune de Vernay) par de nouveaux (prévus par la réglementation de l'ancienne commune d'Estavayer-le-Lac).

Le recours devant être admis déjà pour ce seul motif, il n'est pas nécessaire de discuter encore ni de la conformité de la réglementation reprise de l'ancienne commune d'Estavayer-le-Lac aux principes de couverture des coûts et d'équivalence, ni des modalités de calcul des taxes facturées sur la base de cette réglementation.

5.

#### *Sort du recours et frais*

5.1. Sur le vu de ce qui précède, le recours sera admis et la décision attaquée annulée, de même que la décision sur réclamation rendue par la Commune le 27 juin 2018.

La cause sera renvoyée à celle-ci pour qu'elle fixe à nouveau les taxes dues par la recourante pour 2017, sur la base des tarifs prévus par les règlements de l'ancienne commune de Vernay en matière de distribution d'eau potable et d'évacuation et épuration des eaux usées, qui n'ont pas été abrogés valablement.

5.2. A teneur de l'art. 131 al. 1 CPJA, applicable notamment en cas de recours, la partie qui succombe supporte les frais de procédure. Conformément à l'art. 133 CPJA, des frais de procédure ne peuvent toutefois pas être exigés des collectivités publiques, sauf lorsque leurs intérêts patrimoniaux sont en cause.

Même si elle succombe sur ses conclusions, des frais ne peuvent pas être mis à la charge de la commune intimée puisque les contributions publiques en cause ne font pas partie des intérêts patrimoniaux d'une collectivité publique au sens de l'art. 133 CPJA (RFJ 1992 p. 199; arrêt TC FR 604 2018 13 du 14 janvier 2019 consid. 5.2).

La recourante ayant quant à elle obtenu gain de cause, elle n'a pas non plus à supporter de frais et l'avance qu'elle a versée à ce titre lui sera restituée.

5.3. Selon l'article 137 al. 1 CPJA, notamment en cas de recours devant une autorité statuant en dernière instance cantonale, l'autorité de la juridiction administrative alloue, sur requête, à la partie qui obtient gain de cause une indemnité pour les frais nécessaires qu'elle a engagés pour la défense de ses intérêts. L'indemnité de partie comprend les frais de représentation ou d'assistance et les autres frais de la partie (art. 140 CPJA). Elle est mise à la charge de la ou des parties qui succombent. Lorsque plusieurs parties sont tenues au paiement de l'indemnité, la répartition s'opère conformément à l'art. 132, applicable par analogie. Les frais de représentation et d'assistance des avocats sont dus directement à ceux-ci par la partie condamnée à les supporter (art. 141 CPJA).

Selon l'art. 8 al. 1 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12), les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance de la partie, dus à titre de dépens, sont fixés sur la base d'un tarif horaire de CHF 250.-. Comme pour les frais de justice, le montant des honoraires est arrêté 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. 11 al. 2 Tarif JA).

Les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance de la partie sont fixés entre CHF 200.- et CHF 10'000.-. Dans les affaires d'une ampleur ou d'une complexité particulière, le maximum s'élève à CHF 40 000.- (art. 8 al. 1 Tarif JA). Les débours nécessaires à la conduite de l'affaire sont remboursés au prix coûtant, sous réserve des règles particulières prévues pour les photocopies et les indemnités de déplacement (art. 9 Tarif JA). Celui qui demande une indemnité doit faire parvenir à l'autorité un récapitulatif des opérations effectuées et, au besoin, les pièces justificatives des débours engagés. Si l'autorité ne reçoit pas ce récapitulatif avant le prononcé de la décision, elle fixe l'indemnité d'office et selon sa libre appréciation. Elle en fait de même si le récapitulatif ne répond pas aux exigences fixées en la matière (art. 11 al. 2 Tarif JA).

En l'espèce, la recourante qui obtient gain de cause a droit à une indemnité de partie. Sa mandataire a déposé une liste de frais portant également sur la procédure de recours devant le Préfet et totalisant CHF 11'653.40 TVA comprise, pour près de 35 heures de travail au tarif horaire de CHF 300.- et des débours fixés forfaitairement. Dès lors que cette liste comprend de nombreuses opérations qui ne concernent pas la présente procédure de recours devant le Tribunal cantonal et qu'elle n'est pas conforme aux exigences légales quant au tarif horaire appliqué et au mode de fixation des débours, il y a lieu de fixer l'indemnité d'office. Compte tenu du temps et du travail requis, un montant de CHF 4'000.-, correspondant à un peu plus d'une quinzaine d'heures de travail à CHF 250.-/heure plus les débours, sera alloué, auquel il y a lieu d'ajouter CHF 308.- au titre de TVA à 7.7%, soit un total de CHF 4'308.-. Celle-ci sera mise à la charge de la Commune pour trois quarts et de l'Etat de Fribourg pour un quart (voir arrêt TF 2C\_1136/2014 du 28 mai 2015 consid. 5).

(dispositif en page suivante)

## La Cour arrête:

I. Le recours est admis.

Partant, la décision du 14 octobre 2019 de la Préfecture de la Broye est annulée, de même que la décision sur réclamation du 27 juin 2018 de la Commune d'Estavayer.

La cause est renvoyée à la Commune d'Estavayer pour qu'elle fixe à nouveau les taxes dues par la recourante pour 2017, sur la base des tarifs prévus par les règlements de l'ancienne commune de Vernay en matière de distribution d'eau potable et d'évacuation et épuration des eaux usées, qui n'ont pas été abrogés valablement.

II. Il n'est pas perçu de frais de justice. L'avance de frais de CHF 800.- est restituée à la recourante.

III. Une indemnité de partie de CHF 4'308.- (dont CHF 308.- de TVA à 7.7%) est allouée à la recourante, à charge de la Commune pour trois quarts (CHF 3'231.-) et de l'Etat de Fribourg pour un quart (CHF 1'077.-).

IV. Notification.

Conformément aux art. 82 ss de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF; RS 173.110), le présent arrêt peut être porté devant le Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours qui suivent sa notification par la voie du recours en matière de droit public.

La fixation du montant de l'indemnité de partie peuvent, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA).

Fribourg, le 15 septembre 2020/msu

Le Président :

La Greffière :