

FR_GERICHTE 604 2024 134 vom 29. August 2025

FR Kantonsgericht, 2025-08-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_604_2024_134

FR: FR_GERICHTE 604 2024 134 du 29 août 2025

IT: FR_GERICHTE 604 2024 134 del 29 agosto 2025

Regeste

Arrêt de la Cour fiscale du Tribunal cantonal | Öffentliche kommunale Abgaben

Volltext

Tribunal cantonal TC Kantonsgericht KG Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg T +41 26 304 15 00 www.fr.ch/tc — Pouvoir Judiciaire PJ Gerichtsbehörden GB 604 2024 134 Arrêt du 29 août 2025 Cour fiscale Composition Président : Marc Sugnaux Juges : Dina Beti, Daniela Kiener Greffière : Angélique Marro Parties A. _____ et B. _____, recourants, représentés par Me Anne Ruckstuhl Liblin, avocate contre PRÉFECTURE DE LA SARINE, autorité intimée et COMMUNE DE C. _____, intimée

Objet Contributions publiques communales – évacuation et épuration des eaux – distribution de l’eau potable – procédure de consultation du Surveillant des prix – principes de causalité, de couverture des frais et d’équivalence Recours du 27 septembre 2024 contre la décision du Lieutenant de préfet du district de la Sarine du 26 août 2024 Tribunal cantonal TC Page 2 de 15 considérant en fait A. A. _____ et B. _____ (ci-après: les recourants) sont copropriétaires de l’article ddd du Registre foncier de la Commune de C. _____ (secteur E. _____) (ci-après: RF). Cet immeuble, situé en zone à bâtir, présente une surface totale de 3'487 m² dont 241 m² sont occupés par une habitation individuelle. B. Le 13 décembre 2021, l’Assemblée communale de C. _____ (ci-après: Assemblée communale) a abrogé les règlements relatifs à la distribution de l’eau potable, ainsi qu’à l’évacuation et à l’épuration des eaux usées des anciennes Communes de E. _____, F. _____ et G. _____. Elle a en outre adopté de nouveaux règlements, entrés en vigueur en janvier 2022 sur l’ensemble du territoire de la Commune fusionnée de C. _____ (ci-après: la Commune). Par facture du 2 mars 2023, la Commune a requis des recourants qu’ils s’acquittent d’un montant total de CHF 1'500.40 pour l’année 2022 (soit CHF 454.42 pour la consommation d’eau potable et CHF 1'045.98 pour l’évacuation et l’épuration des eaux usées). C. Le 3 avril 2023, les recourants ont formé réclamation à l’encontre de la facture précitée auprès du Conseil communal de C. _____ (ci-après: Conseil communal). En substance, ils faisaient valoir que les nouveaux règlements communaux n’avaient pas été valablement adoptés et que les anciens règlements n’avaient pas été abrogés, dans la mesure où les recommandations du Surveillant des prix n’avaient pas été transmises à l’Assemblée communale. Ils invoquaient également une violation des principes de l’équivalence, de la couverture des frais et de la causalité. Par décision sur réclamation du 4 septembre 2023, le Conseil communal a rejeté leur réclamation. Il a précisé que le Surveillant des prix avait bien été consulté et que, lors de la séance de l’Assemblée communale du 13 décembre 2021, les recommandations de celui-ci avaient été mentionnées. Il avait également clairement été expliqué pour quelles raisons le Conseil communal s’en écartait partiellement. Le Conseil communal a par ailleurs fixé un émolument administratif de CHF 50.-. D. Le 11 octobre 2023, les recourants ont interjeté

recours à l'encontre de la décision précitée auprès de la Préfecture du district de la Sarine (ci-après: Préfecture). Par décision sur recours du 26 août 2024, le Lieutenant de préfet du district de la Sarine (ci-après: Lieutenant de préfet) a rejeté le recours formé par les recourants. Il a toutefois annulé l'émolument administratif de CHF 50.- qui avait été fixé. Il a considéré qu'aucun manquement de transparence ne pouvait être reproché à la Commune. Il a constaté que cette dernière n'avait effectivement pas publié les recommandations du Surveillant des prix ainsi que ses propres prises de position sur internet avant la séance de l'Assemblée communale. Toutefois, rien ne permettait de retenir que cette manière de procéder violerait la loi, celle-ci n'exigeant pas la publication des motifs. La procédure de consultation préalable du Surveillant des prix avait ainsi été respectée, dans la mesure où l'Assemblée communale avait reçu les informations nécessaires le jour de la séance, de sorte qu'elle avait décidé d'adopter les nouveaux règlements communaux en toute connaissance de cause. Par ailleurs, aucune violation des principes d'équivalence, de couverture des frais et de causalité n'entraient en compte dans le cas d'espèce. E. Le 27 septembre 2024, les recourants, agissant par le biais de leur mandataire, interjettent recours à l'encontre de la décision du Lieutenant de préfet, concluant principalement à ce que la Tribunal cantonal TC Page 3 de 15 décision de facturation du 2 mars 2023 soit annulée et à ce que les taxes d'eau potable et d'épuration des eaux dues par les recourants pour l'année 2022 soient à nouveau fixées sur la base des tarifs prévus par les anciens règlements, soit à un montant global maximal de CHF 866.05 et, subsidiairement, à l'annulation de la décision et au renvoi de la cause au Lieutenant de préfet pour nouvelle décision. En substance, ils maintiennent que l'adoption des règlements était formellement viciée, de sorte que le montant de la facture doit être fixé en application des anciens tarifs en vigueur jusqu'au 31 décembre 2021. Par ailleurs, ils font toujours valoir une violation des principes de causalité, de couverture des frais et d'équivalence. Le 3 octobre 2024, les recourants versent une avance de frais de CHF 800.-. Le 31 octobre 2024, le Lieutenant de préfet indique renoncer à déposer des observations et renvoyer à la décision attaquée. Il conclut au rejet du recours. Le 26 novembre 2024, la Commune indique également renoncer à déposer des observations et renvoyer à la décision attaquée, ainsi qu'à sa décision du 4 septembre 2023. Elle sollicite en outre une indemnité de partie pour les frais générés par le recours, d'un montant de CHF 1'000.-. Un second échange d'écritures n'a pas été ordonné. Finalement, le 10 avril 2025, la mandataire des recourants fait parvenir sa liste de frais. F. Il sera fait état du détail des arguments formulés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants en droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige. en droit 1. Procédure 1.1. Conformément à l'art. 114 al. 1 let. c du code fribourgeois du 23 mai 1991 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 27 septembre 2024 contre la décision du Lieutenant de préfet du 26 août 2024 a été interjeté en temps utile et dans les formes requises (art. 79 et 81 CPJA), par des contribuables, valablement représentés et ayant qualité pour recourir (art. 76 let. b CPJA et art. 155 de la loi fribourgeoise du 25 septembre 1980 sur les Communes [LCo; RSF 140.1]). Par ailleurs, l'avance de frais a été versée en temps utile. Partant, le recours est recevable. 1.2. L'art. 77 CPJA prévoit que le recours peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte 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). Tribunal cantonal TC Page 4 de 15 2. Règles générales relatives aux contributions causales

2.1. Parmi les contributions publiques, la jurisprudence et la doctrine distinguent les impôts, les contributions causales et les taxes d'orientation. Les contributions causales représentent la contrepartie d'une prestation spéciale ou d'un avantage particulier appréciable économiquement accordé par l'Etat. Elles reposent ainsi sur une contre-prestation étatique qui en constitue la cause. Généralement, les contributions causales se subdivisent en trois sous-catégories qui comprennent notamment les taxes d'utilisation. Celles-ci ne peuvent en principe être prélevées que lorsqu'une prestation effective est fournie par la collectivité publique. Elles représentent la contrepartie à cette prestation (ATF 143 I 220 consid. 4.1 s. et les références).

2.2. L'art. 127 al. 1 Cst. – qui s'applique à toutes les contributions publiques, tant fédérales que cantonales ou communales – prévoit que les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, doivent être définis par la loi. 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. Sur ces points, la norme de délégation doit être suffisamment précise (exigence de la densité normative; ATF 131 II 271 consid. 6.1). Il importe en effet que l'autorité exécutive ne dispose pas d'une marge de manœuvre excessive et que les citoyens puissent cerner les contours de la contribution qui pourra être prélevée sur cette base (ATF 136 I 142 consid. 3.1).

2.3. Ces exigences valent en principe pour les impôts (cf. art. 127 al. 1 et 164 al. 1 let. d Cst.) comme pour les contributions causales. La jurisprudence les a cependant assouplies en ce qui concerne la fixation de certaines de ces contributions. La compétence d'en fixer le montant peut être déléguée plus facilement à l'exécutif, lorsqu'il s'agit d'une contribution dont la quotité est limitée par des principes constitutionnels contrôlables, tels que ceux de la couverture des frais et de l'équivalence (ATF 135 I 130 consid. 7.2).

2.4. Selon le principe de la couverture des frais, le produit global des contributions ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la branche ou subdivision concernée de l'administration, y compris, dans une mesure appropriée, les provisions, les amortissements et les réserves (ATF 126 I 180 consid. 3a/aa et les références). De telles réserves financières violent le principe précité lorsqu'elles ne sont plus justifiées objectivement, c'est-à-dire lorsqu'elles excèdent les besoins futurs prévisibles estimés avec prudence (ATF 118 Ia 320 consid. 4b). Concernant le principe d'équivalence – qui est l'expression du principe de la proportionnalité en matière de contributions publiques –, il implique que le montant de la contribution soit en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et reste dans des limites raisonnables (ATF 139 I 138 consid. 3.2 et les références). Le principe d'équivalence n'exige pas que la contribution corresponde dans tous les cas exactement à la valeur de la prestation; le montant de la contribution peut en effet être calculé selon un certain schématisme tenant compte de la vraisemblance et de moyennes. La contribution doit cependant être établie selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents (arrêt TF 2C_329/2008 du 15 octobre 2008 consid. 4.2). Tribunal cantonal TC Page 5 de 15

3. Règles spécifiques relatives aux contributions liées à l'évacuation et à l'épuration des eaux

3.1. En matière de contributions liées à l'évacuation et à l'épuration des eaux, aujourd'hui fondées sur l'art. 76 de la Constitution de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), l'art. 3a de la loi 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 veillent à ce que les coûts de construction, d'exploitation, d'entretien, d'assainissement et de remplacement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux concourant à l'exécution de tâches publiques soient mis, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes, à la charge de ceux qui sont à l'origine de la production d'eaux usées.

3.2. Dans le canton de Fribourg, 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 la taxe de raccordement et charge de préférence, la taxe de base annuelle et la taxe d'exploitation – couvrent les coûts des installations communales d'évacuation et d'épuration (al. 2 et al. 3). L'art. 42 LCEaux prévoit que la taxe de base annuelle sert à couvrir les frais relatifs au maintien de la valeur des installations d'évacuation et d'épuration des eaux (amortissement, intérêt et financement spécial), ainsi que les coûts pour les installations d'évacuation et d'épuration des eaux (équipement de base) à réaliser selon le plan général d'évacuation des eaux (ci-après: PGEE). Pour les installations d'évacuation et d'épuration existantes, elle est calculée en fonction de leur durée de vie et de leur valeur actuelle de remplacement (al. 2) et, 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). Concernant la taxe de base, les principes de calcul des taxes édités par le Service de l'environnement et le Service des communes (www.fr.ch > énergie, agriculture et environnement > domaine de l'eau > évacuation et épuration des eaux > documentation > financement de l'évacuation des eaux - recommandations, principes de calcul des taxes [ci-après: recommandations]) précisent que, pour respecter le principe de causalité, la taxe de base doit également tenir compte des paramètres qui prévalent au dimensionnement des installations à réaliser. Elle est perçue annuellement auprès des propriétaires de bien-fonds raccordés ou raccordables aux installations publics d'évacuation et d'épuration des eaux. Au même titre que la taxe de raccordement, la taxe de base devrait être idéalement cumulative, afin de distinguer l'aspect évacuation (égouts publics et collecteurs d'eaux pluviales) de l'aspect épuration (station d'épuration centralisée existante [STEP]), le dimensionnement des installations reposant sur des critères différents. Pour la part dévolue à l'évacuation des eaux, la surface indicée des parcelles (surface du bien-fonds multiplié par l'IBUS) a un rapport direct sur le potentiel d'évacuation des eaux polluées et des eaux pluviales, à l'instar de ce qui prévaut pour les investissements initiaux ayant donné lieu à la taxe de Tribunal cantonal TC Page 6 de 15 raccordement. La surface indicée est donc choisie comme grandeur de référence, éventuellement pondérée par les coefficients de majoration pour effet incitatif (recommandations, ch. 6.2.1).

3.3. Pour évaluer le type et la quantité d'eau rejetée dans les canalisations, la jurisprudence admet un certain schématisme dans la détermination des taxes et de leur montant, afin d'éviter aux cantons des coûts administratifs démesurés. En effet, l'avantage économique retiré par chaque bénéficiaire d'un service public est souvent difficile, voire impossible à déterminer en pratique (ATF 128 I 46 consid. 5b/bb et les références; arrêt TF 2C_816/2009 du 3 octobre 2011 consid. 5.1). Il est ainsi possible de recourir à des critères normatifs fondés sur des moyennes résultant de l'expérience et faciles à utiliser. Malgré leur schématisme, l'autorité de taxation ne pourra pas, par égard au

principe d'égalité, se départir de tels critères (arrêts TF 2C_816/2009 du 3 octobre 2011 consid. 5.1; 2C_847/2008 du 8 septembre 2009 consid. 2.2 et 2.3; 2P.63/2006 du 24 juillet 2006 consid. 3.4), à moins que ceux-ci aboutissent, dans un cas particulier, à des résultats insoutenables, ou créent des différences ne reposant pas sur des motifs raisonnables (ATF 125 I 1 consid. 2b/bb et les références). Ainsi la jurisprudence a admis que la surface de la parcelle en m² était un critère admis pour calculer la taxe de base, car il présentait un lien suffisant avec les frais qui sont indépendants de l'utilisation effective des installations par l'utilisateur et du volume d'eaux usées produites (arrêts TF 2C_10/2018 du 28 juin 2018 et les références; 2C_816/2009 du 3 octobre 2011 consid. 5.5.2; 2P.266/2003 du 5 mars 2004 consid. 3.2).

3.4. La Cour de céans, se fondant sur les recommandations du Service de l'environnement et du Service des communes précitées (consid. 3.2), a également constaté que le critère de la surface indiquée était conforme au principe de causalité. En effet, ce critère présentait un lien suffisant avec les frais d'entretien et d'amortissement indépendants de l'utilisation effective des installations par l'utilisateur et du volume d'eaux usées produites (arrêt TC FR 604 2014 38 du 10 juin 2016 consid. 5c).

3.5. Enfin, l'art. 44 LCEaux mentionne que les modalités de calcul et de perception des taxes sont fixées dans un règlement communal.

4. Règlement communal relatif à l'évacuation et à l'épuration des eaux

4.1. Selon l'art. 23 du Règlement communal relatif à l'évacuation et à l'épuration des eaux de la Commune de C._____ (ci-après: REEE), en vigueur depuis le 1er janvier 2022, les propriétaires de biens-fonds sont astreints à participer au financement de la construction, de l'entretien, de l'utilisation et du renouvellement des installations publiques d'évacuation et d'épuration des eaux s'écoulant de leurs fonds bâtis ou non bâtis, situés dans les périmètres des égouts publics. La Commune veille 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 soient mis, par l'intermédiaire de taxes, à la charge de ceux qui sont à l'origine de la production d'eaux à évacuer et à épurer (art. 24 al. 2 REEE). A cette fin, elle se dote d'un plan financier des investissements pour lequel elle dispose des ressources suivantes: taxes uniques (taxe de raccordement et charge de préférence); taxes périodiques (taxe de base et taxe d'exploitation); subventions et contributions de tiers (art. 24 al. 3 REEE). L'art. 25 al. 1 REEE prévoit que les taxes doivent être fixées de manière à ce que les recettes totales provenant de leur encaissement couvrent les frais de construction, les dépenses d'exploitation et Tribunal cantonal TC Page 7 de 15 d'entretien, les charges induites par les investissements (amortissements et intérêts) et le maintien de la valeur des installations.

4.2. Selon l'art. 37 REEE les taxes périodiques comprennent la taxe de base et la taxe d'exploitation. Elles servent à couvrir les frais financiers afférents aux ouvrages, les attributions aux financements spéciaux et les coûts d'exploitation. La taxe de base a pour but le maintien de la valeur des installations publiques, en couvrant les frais fixes, respectivement toutes les charges qui y sont liées (amortissements et intérêts). Elle tient compte de la potentielle utilisation des égouts et des collecteurs d'eaux pluviales, ainsi que de la station centrale d'épuration. Elle est perçue auprès de tous les propriétaires des fonds raccordés ou raccordables compris dans les périmètres d'égouts publics (art. 38 al. 1 REEE). Pour les fonds raccordés, elle est calculée selon les critères cumulatifs suivants (art. 38 al. 2 REEE en lien avec l'annexe 3): a) CHF 0.30 par m² de surface de la parcelle multiplié par l'indice fixé par l'annexe 2 pour la zone à bâtir concernée, et b) CHF 18.- par équivalent-habitant déterminé selon l'annexe 1. L'annexe 1 précise que, pour la taxe de base annuelle, un équivalent-habitant correspond à une pièce habitable. L'annexe 2 précise que pour la zone résidentielle à faible densité 1,

l'indice virtuel est de 0.6. La taxe d'exploitation est perçue au tarif de CHF 1.79 par m³ du volume d'eau consommée, selon compteur (art. 41 al. 1 REEE en lien avec l'annexe 3). 5. Règles spécifiques relatives à la distribution de l'eau potable 5.1. 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^{ère} phrase, Cst., 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 2022 sur l'eau potable (LEP; RSF 821.32.1) prévoit que les communes prélèvent des contributions auprès des propriétaires, des superficiaires ou des usufruitiers 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. 5.2. L'art. 32 LEP prévoit que la taxe de base annuelle sert au financement des frais fixes relatifs au maintien de la valeur des infrastructures d'eau potable, ainsi que des infrastructures d'eau potable à réaliser selon le plan des infrastructures d'eau potable (ci-après: PIEP). Pour les infrastructures d'eau potable existantes, la taxe est calculée en fonction de leur durée de vie et de leur valeur actuelle de remplacement fondée sur le PIEP. Selon l'art. 33 LEP, la taxe d'exploitation vise à couvrir les charges liées au volume de consommation. Elle est calculée par mètre cube d'eau consommée. Tribunal cantonal TC Page 8 de 15 Les modalités de la distribution de l'eau potable, en particulier le calcul et la perception de la taxe de raccordement, de la taxe de base annuelle et de la taxe d'exploitation, sont fixées par un règlement communal de portée générale. Ce règlement est soumis pour approbation à la Direction (art. 37 LEP). 6. Règlement communal relatif à la distribution de l'eau potable 6.1. Selon l'art. 33 du règlement communal relatif à la distribution de l'eau potable de la Commune de C. _____ (ci-après: RDE), en vigueur depuis le 1er janvier 2022, la tâche de l'approvisionnement en eau doit s'autofinancer. La couverture des coûts est obtenue grâce au prélèvement de la taxe de raccordement, de la charge de préférence, de la taxe de base annuelle, de la taxe d'exploitation, d'une rémunération des prestations hors exploitation, ainsi que de contributions de tiers (art. 34 RDE). 6.2. La taxe de base annuelle est perçue pour les fonds raccordés ainsi que les fonds raccordables situés en zone à bâtir mais ne disposant pas de suffisamment d'eau potable provenant de leurs ressources privées. Elle sert au financement des coûts de l'équipement de base à réaliser selon le PIEP et des frais fixes (amortissement et intérêts), ainsi qu'à l'attribution au financement spécial pour le maintien de la valeur (art. 40 al. 1 et 2 RDE). Selon l'art. 40 al. 3 RDE (en lien avec l'annexe 3), pour les fonds raccordés, la taxe de base est calculée comme suit: CHF 0.10 par m², résultant de la surface de terrain déterminante (ci-après: STd) multipliée par l'indice fixé selon l'annexe 2 pour la zone à bâtir considéré (let. a) et CHF 8.- par équivalent-habitant déterminé selon l'annexe 1 (let. b). L'annexe 1 précise que, pour la taxe de base annuelle, un équivalent-habitant correspond à une pièce habitable. Selon l'annexe 2, l'indice virtuel de 0.6 est applicable pour la zone résidentielle à faible densité 1. Selon l'art. 41 RED (en lien avec l'annexe 3), la taxe d'exploitation est perçue pour couvrir les charges liées au volume de consommation; elle s'élève à CHF 1.48 par m³ d'eau consommée, selon compteur. 7. Objet du litige En l'espèce, est d'abord litigieuse la procédure d'adoption du REEE et du RDE (ci-après: consid. 8 et 9). Par ailleurs, est également litigieuse la conformité des règlements précités aux principes de causalité, de couverture des frais et d'équivalence (ci-après: consid. 10). A titre liminaire, il est précisé que le fait que les recourants n'aient pas attaqué les deux règlements litigieux au moment de leur adoption ne les prive pas de la voie du recours contre une décision d'application (contrôle concret). Le

contrôle concret d'une norme ne peut toutefois pas conduire à son annulation, mais uniquement à l'annulation de la décision d'application, objet du litige (ATF 129 I 265 consid. 2.3; arrêt TF 2C_690/2023 du 4 juin 2024 consid. 1.2; voir également l'art. 10 al. 3 CPJA). Tribunal cantonal TC Page 9 de 15 8. Règles relatives à la procédure de consultation du Surveillant des prix 8.1. En matière d'approvisionnement en eau et d'élimination des eaux usées, les communes et les organisations qu'elles mandatent jouissent, sur le territoire qui leur échoit, d'une situation de monopole de jure ou de facto. Ainsi, la loi du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix (LSPr; RS 942.20) s'applique (Informations du Département fédéral sur l'économie, de la formation et de la recherche sur l'obligation d'audition pour les communes et les cantons conformément à l'art. 14 LSPr – Domaines de l'eau et des eaux usées, 4e éd., 2025 [ci-après: Informations LSPr], ch. 1.1). 8.2. Conformément à l'art. 14 LSPr, 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 (al. 1). L'autorité mentionne l'avis du Surveillant dans sa décision. Si elle s'en écarte, elle s'en explique (al. 2). En examinant si une augmentation de prix est abusive, le Surveillant tient compte des intérêts publics supérieurs qui peuvent exister (al. 3). L'avis du Surveillant des prix doit être pris au préalable. En d'autres termes, l'autorité compétente doit procéder suffisamment tôt à l'audition du Surveillant des prix et non le consulter après l'aboutissement du processus décisionnel. L'autorité compétente peut ainsi prendre sa décision définitive en ayant connaissance de la prise de position du Surveillant des prix au sujet des taxes. Si le Surveillant des prix n'est pas consulté avant la fixation des taxes, celles-ci sont entachées d'un vice de forme. Le non-respect des obligations découlant de l'art. 14 LSPr fonde une non-conformité au droit fédéral et entraîne, en cas de recours, l'annulation de l'acte attaquée (Informations LSPr, ch. 1.1; arrêt TC FR 604 2019 115 du 15 septembre 2020 consid. 4.2.3 in RFJ 2020 p. 297). Les Informations LSPr précisent que, dans le cas où l'autorité politique s'écarte de la proposition du Surveillant des prix, elle est tenue de s'en expliquer et de publier ses motifs. En règle générale, les motifs pour lesquels la proposition n'a pas été suivie sont publiés sur le site internet de la commune ou du canton en même temps que la prise de position elle-même et les nouveaux tarifs (Informations LSPr, ch. 4). La doctrine relève toutefois que, la loi mentionnant que l'autorité fait part de l'avis du Surveillant des prix dans sa décision, cela n'implique pas que la prise de position doive nécessairement être publiée dans son intégralité. Le destinataire doit plutôt pouvoir comprendre la manière dont le Surveillant des prix a pris position et les arguments qu'il a mis en avant (KÜNZLER/LÖTSCHER, in Wettbewerbsrecht II Kommentar, 2021, 2e éd., art. 14 LSPr n. 15; WEBER, Preisüberwachungsgesetz (PüG), 2009, art. 14 LSPr n. 56) 9. Discussion s'agissant de la violation de l'art. 14 LSPr et de la constatation inexacte des faits 9.1. Dans un premier grief, les recourants invoquent une violation du droit fédéral, plus précisément de l'art. 14 LSPr, ainsi qu'une constatation inexacte des faits. Selon eux, une publication des recommandations du Surveillant des prix et des prises de positions y relatives est nécessaire et constitue une exigence légale, désormais établie par la jurisprudence, notamment par un arrêt du Tribunal cantonal vaudois (arrêt TC VD FI-2017.0118 du 13 février 2019 consid. 2a). Ils soutiennent que, dans la mesure où les recommandations n'ont pas été détaillées, expliquées ou publiées au moment de la séance

de l'Assemblée communale, la votation des Tribunal cantonal TC Page 10 de 15 nouveaux règlements est formellement viciée, de sorte que leur facture pour l'année 2022 doit être établie en application des anciens tarifs en vigueur jusqu'au 31 décembre 2021. 9.2. Contrairement à ce que soutiennent les recourants, la publication des recommandations du Surveillant des prix ne constitue pas une exigence légale. L'art. 14 LSPr exige uniquement que la Commune prenne au préalable l'avis du Surveillant des prix, qu'elle mentionne cet avis dans sa décision et, si elle s'en écarte, qu'elle en expose les motifs. Certes, les Informations LSPr mentionnent que l'autorité est tenue d'expliquer et de publier ses motifs lorsqu'elle s'écarte de la recommandation et précisent qu'en règle générale, les motifs sont publiés sur le site internet en même temps que la prise de position et les nouveaux tarifs. Toutefois, aucune obligation quant à la forme, aux modalités ou au moment de la publication ne peut être tirée de ce texte. Dans tous les cas, rien n'indique que l'absence d'une publication préalable de l'acte entraînerait son annulation. S'agissant de l'arrêt vaudois mentionné par les recourants, il ne fait que reprendre dans ses considérants en droit les précisions précitées apportées par les Informations LSPr. L'arrêt concerne toutefois un cas où le Surveillant des prix a été consulté postérieurement à l'adoption des règlements en cause et ne traite pas, en tant que tel, de la conséquence d'une absence de publication. On ne peut dès lors pas non plus en tirer une obligation de publication préalable des recommandations. 9.3. L'élément déterminant s'agissant de la procédure relative à l'art. 14 LSPr réside dans le fait que l'organe décisionnel puisse se prononcer en connaissance de cause. Il reste dès lors à déterminer dans le cas d'espèce si, au moment d'adopter les règlements, l'Assemblée communale était en mesure de comprendre la manière dont le Surveillant des prix avait pris position, les arguments qu'il avait mis en avant et les motifs pour lesquels le Conseil communal écartait ses recommandations. 9.3.1. Il ressort du dossier que, le 3 novembre 2021, les citoyens de la Commune étaient conviés à une séance d'information au sujet des nouveaux règlements sur l'eau potable et l'épuration. Au préalable, le 28 septembre 2021, la Commune a sollicité l'avis du Surveillant des prix sur les nouveaux règlements. 9.3.2. Le 5 novembre 2021, le Surveillant des prix a transmis sa prise de position sur le REEE. Il recommandait de fixer les nouvelles taxes sur l'évacuation et l'épuration des eaux de façon à ce que les recettes totales par année y compris celles des taxes de raccordement ne dépassent pas CHF 483'000.-; de renoncer à percevoir la taxe de base sur les fonds non raccordés mais raccordables situés dans le périmètre des égouts publics; de remplacer le modèle de calcul de la taxe de base par l'un des autres modèles tarifaires proposés ou d'au moins plafonner la taxe annuelle au niveau de celle qui serait calculée sur la base de la surface de plancher effective de la parcelle, si celle-ci était significativement inférieure à la surface pondérée par le coefficient IBUS prévu pour la zone à bâtir. Le 15 novembre 2021, le Conseil communal a pris position sur les recommandations du Surveillant des prix, indiquant avoir décidé de ne pas les suivre. Le 16 novembre 2021, le Surveillant des prix a transmis au Conseil communal sa prise de position s'agissant du RDE. Il recommandait de renoncer à percevoir la taxe de base sur les fonds non Tribunal cantonal TC Page 11 de 15 raccordés, mais raccordables situés en zone à bâtir et de remplacer le modèle de calcul de la taxe de base par l'un des autres modèles tarifaires proposés. Le même jour, le Conseil communal a pris position sur les recommandations du Surveillant des prix, expliquant une nouvelle fois avoir décidé de ne pas les suivre. 9.3.3. Le 13 décembre 2021, s'est tenue la séance de l'Assemblée communale, laquelle avait été convoquée au préalable par une parution dans la Feuille officielle, par une circulaire tout-ménage, ainsi que par l'affichage aux piliers publics. L'ensemble des objets discutés

avaient été présentés dans le bulletin communal et les dossiers y relatifs étaient disponibles auprès de l'administration et sur le site internet de la Commune. Durant cette séance, le Conseiller communal responsable des eaux a présenté les nouveaux règlements (p. 21 s. et 24 s. du procès-verbal) en utilisant des diapositives comme support. S'agissant des recommandations du Surveillant des prix, il les a expliquées et a indiqué les raisons pour lesquelles le Conseil communal avait décidé de ne pas les suivre (cf. p. 23 et 25 du procès-verbal). Les recommandations du Surveillant des prix figuraient également sur les diapositives (diapositives 45 s. et 57 ss). En ce qui concerne le REEE, il a précisé que les chiffres utilisés par le Surveillant des prix dans sa recommandation n'étaient en réalité pas les bons. Lors de l'établissement du budget, le Conseil communal s'était en effet rendu compte que la taxe d'exploitation et la taxe de base par équivalent-habitant proposées étaient trop élevées. Une correction avait ainsi été faite. Avec cette adaptation, le montant supplémentaire par rapport à la recommandation du Surveillant des prix s'agissant du dépassement des recettes totales n'était plus que de CHF 4'000.- (cf. diapositive n. 59; procès-verbal, p. 25). A la fin de sa présentation, le Conseiller communal a répondu aux diverses questions des participants (p. 26-30 du procès-verbal). A cette occasion, une participante a relevé qu'elle aurait aimé que la Commune publie les recommandations du Surveillant des prix sur son site internet, ce qui n'avait pas été fait. Elle les avait toutefois demandées à la Commune et les avait reçues par courriel avant la séance (p. 27). Finalement, il a été procédé au vote. Le RDE et le REEE ont été approuvés à la majorité (65 votes « pour »; 6 votes « contre » et 2 abstentions pour le RDE; 65 votes « pour », 5 votes « contre » et 3 abstentions pour le REEE).

9.4. Il ressort de ce qui précède que la Commune a respecté la procédure de consultation du Surveillant des prix. En particulier, le Conseil communal a sollicité l'avis du Surveillant des prix sur les nouveaux règlements suffisamment tôt, le 28 septembre 2021, soit plus de deux mois avant la séance de l'Assemblée communale. Les recommandations ont ensuite été rendues en novembre 2021, puis le Conseil communal a pris position sur ces dernières, exposant les motifs pour lesquels il avait décidé de s'en écarter, conformément à l'art. 14 al. 2 LSPr. Les recommandations ont ensuite été expliquées et détaillées lors de la séance de l'Assemblée communale du 13 décembre 2021. Ainsi, au moment d'adopter les règlements, l'Assemblée communale disposait de toutes les informations nécessaires et était en mesure de comprendre la manière dont le Surveillant des prix avait pris position, les arguments qu'il avait mis en avant et les motifs pour lesquels le Conseil Tribunal cantonal TC Page 12 de 15 communal avait décidé de s'écarter des recommandations. En outre, même si les avis du Surveillant des prix n'ont pas été publiés sur le site internet de la Commune, ils étaient à disposition des intéressés qui pouvaient les obtenir par simple courriel. Les règlements ont d'ailleurs été approuvés à une nette majorité de 65 voix sur 73 participants. Par conséquent, au vu de ce qui précède, aucune violation de l'art. 14 LSPr ne peut être mise en évidence. Les règlements litigieux ont été dument approuvés, de sorte qu'ils sont entrés en vigueur en janvier 2022. C'est dès lors à juste titre que la facture des recourants pour l'année 2022 a été établie sur la base de ces nouveaux règlements.

10. Discussion s'agissant de la violation des principes de causalité, couverture des frais et équivalence

10.1. Dans un second temps, les recourants font valoir que les deux règlements violent les principes de causalité, de couverture des frais et d'équivalence, dans la mesure où ils font dépendre la taxe de base de la surface du terrain. En l'espèce, la taxe de base perçue par la Commune pour la distribution, l'épuration et l'évacuation des eaux se compose en effet d'une partie calculée en fonction du nombre de m² de la parcelle (ci-avant: consid. 4.2 et 6.2).

10.2.

S'agissant du critère de la surface de la parcelle en m², le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de préciser qu'il s'agissait d'un critère admis pour calculer la taxe de base relative aux eaux usées, dans la mesure où il présentait un lien suffisant avec les frais indépendants de l'utilisation effective des installations par l'utilisateur et du volume d'eaux usées produites (ci-avant: consid. 3.3). Les recommandations du Service de l'environnement et le Service des communes précisent également, s'agissant de la taxe de base relative à l'évacuation des eaux, que la surface indiquée des parcelles a un rapport direct sur le potentiel d'évacuation des eaux polluées et des eaux pluviales, si bien que ce critère est choisi comme grandeur de référence (ci-avant: consid. 3.3). La Cour de céans a également admis l'utilisation de ce critère (ci-avant: consid. 3.4). Si les considérations qui précèdent concernent la taxe relative à l'évacuation et à l'épuration des eaux usées, le même raisonnement peut être repris s'agissant de la taxe de base relative à la distribution de l'eau. En effet, le critère de la surface de la parcelle présente également un rapport direct sur le potentiel de distribution de l'eau potable. En l'espèce, quand bien même seule une petite partie de la parcelle des recourants est occupée par une habitation individuelle (241 m² sur 3'487 m²), l'utilisation de la surface de la parcelle pour le calcul de la taxe de base est acceptable. En effet, la taxe de base sert à couvrir les frais relatifs au maintien de la valeur des installations et infrastructures de distribution, d'évacuation et d'épuration des eaux, ainsi que de celles à réaliser (ci-avant: consid. 3.2 et 5.2). Dans ces circonstances, il appartient aux recourants de prendre à leur charge les frais relatifs au maintien des infrastructures existantes et à réaliser en lien avec l'entier de leur parcelle. Dans ces circonstances, le critère de la surface de la parcelle utilisé par les règlements communaux litigieux est admissible. Tribunal cantonal TC Page 13 de 15 10.3. S'agissant plus spécifiquement du principe de causalité, les recourants relèvent que, pour l'année 2021, ils s'étaient acquittés d'une facture de CHF 1'000.25 pour une consommation de 176 m³ d'eau. Pour 2022, en application des nouveaux règlements, ils doivent s'acquitter d'une facture à hauteur de CHF 1'500.40, quand bien même leur consommation d'eau a diminué à 115 m³. Selon eux, cette manière de procéder est insoutenable, dans la mesure où leur taxation a augmenté de manière exponentielle pour le seul motif qu'ils sont propriétaires d'un terrain relativement grand. La Commune n'appliquerait dès lors pas le principe du pollueur-payeur (principe de la causalité), mais le principe du « propriétaire-payeur ». Cet argument ne peut être suivi. En effet, on ne voit pas en quoi le fait de taxer le propriétaire d'un fond contreviendrait au principe de la causalité. Cette manière de procéder est d'ailleurs expressément prévue par les art. 40 LCEaux et 27 LEP selon lesquels les taxes sont prélevées auprès des propriétaires des fonds bâtis. Par ailleurs, comme on l'a vu ci-avant, les contributions liées à la distribution ou à l'évacuation des eaux ne comprennent pas seulement une taxe d'exploitation liée à la consommation, mais également une taxe de base, laquelle est par définition indépendante de la quantité d'eau consommée. Aucune violation du principe de causalité ne peut dès lors être mise en évidence dans le cas d'espèce. 10.4. Les recourants soutiennent également que les nouvelles taxes, en particulier celles relatives à l'épuration et à l'évacuation des eaux, causeraient un excès de recettes, conformément à ce qui avait été soulevé par le Surveillant des prix dans sa recommandation. Cela contreviendrait au principe de la couverture des frais. Dans sa recommandation du 5 novembre 2021 relative au REEE, le Surveillant des prix a en effet indiqué que, sans les taxes de raccordement, les nouvelles taxes causeraient un excès de recettes de CHF 50'000.- par année (CHF 533'000.- de recettes et CHF 483'000.- de charges). Il recommandait dès lors à la Commune de fixer les nouvelles taxes sur l'évacuation et l'épuration des eaux de

manière que les recettes totales par année, y compris celles des taxes de raccordement, ne dépassent pas CHF 483'000.-. Lors de la séance de l'Assemblée communale, il a été indiqué que, lors de l'établissement du budget, le Conseil communal s'était rendu compte que la taxe d'exploitation et la taxe de base par équivalent- habitants proposées étaient trop élevées. Une correction avait ainsi été faite. Avec cette adaptation, le montant supplémentaire par rapport à la proposition du Surveillant des prix n'était plus que de CHF 4'000.- (cf. diapositive n. 59; procès-verbal, p. 25). Il ressort en effet du dossier que le Surveillant des prix a fondé son appréciation sur des montants plus élevés que ceux qui ont finalement été retenus dans le règlement. Sur la base des nouveaux chiffres finalement retenus dans le REEE, le total des recettes prévisibles se monte à CHF 492'588.- [(0.3 x 429'275) + (18 x 4'525) + (0.20 x 69'275) + (1.79 x 150'000)] en lieu et place du montant de CHF 533'138.- calculé par le Surveillant des prix. Ainsi, l'excédent de recettes se limite à CHF 9'588.- (CHF 492'588.- - CHF 483'000.-). Tribunal cantonal TC Page 14 de 15 10.5.

Par ailleurs, dans la décision attaquée le Lieutenant de préfet constate que les comptes 2023 de la Commune mentionnent un revenu total de CHF 409'150.- et des charges de CHF 533'007.- s'agissant de l'épuration des eaux usées. Aussi, sur cette base, il a considéré que le grief de la violation du principe de couverture des coûts n'était pas fondé. Sur ce point, les recourants soutiennent que l'autorité intimée ne pouvait pas analyser les charges et les revenus dans leur ensemble, mais devait analyser les taxes de manière distincte en fonction des coûts qu'elles ont pour fonction de couvrir. Les recourants ne peuvent être suivis. En effet, selon le principe de la couverture des coûts, c'est le produit global des contributions qui ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés (ci-avant: consid. 2.4). Ainsi, dans la mesure où le produit global de la taxe ne dépasse que de très peu les frais engendrés, il y a lieu d'admettre que le REEE respecte le principe de la couverture des frais. Par ailleurs, s'agissant du RDE, aucune violation du principe précité ne peut être mise en évidence, une telle violation n'étant au demeurant pas invoquée par les recourants.

11. Sort du recours, frais de procédure et indemnité 11.1. Au vu de tout ce qui précède, le recours est rejeté et la décision du Lieutenant de préfet du 26 août 2024 confirmée.

11.2. Conformément à l'art. 131 CPJA, en cas de recours, la partie qui succombe supporte les frais de la procédure. Le montant de l'émolument est fixé compte tenu du temps et du travail requis, de l'importance de l'affaire ainsi que, dans les affaires de nature pécuniaire, de la valeur litigieuse en cause (art. 2 du Tarif fribourgeois des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative [Tarif JA; RSF 150.12]). Il peut être compris entre CHF 100.- et CHF 50'000.- (art. 1 Tarif JA). En l'espèce, compte tenu de l'issue de la procédure, les frais de procédure, fixés CHF 800.-, sont mis à la charge des recourants. Ils seront compensés avec l'avance de frais du même montant versée le 3 octobre 2024.

11.3. La Commune de C. _____ sollicite une indemnité de partie pour les frais générés par le recours d'un montant de CHF 1'000.-. Conformément à l'art. 139 CPJA, aucune indemnité de partie n'est allouée aux collectivités publiques, sauf dans les cas où leurs intérêts patrimoniaux sont en cause ou que des circonstances particulières ont rendu nécessaire l'appel à des mandataires extérieurs. La notion d'intérêts patrimoniaux vise les biens du patrimoine financier de la collectivité publique, et non pas ceux appartenant à son patrimoine administratif au nombre desquels figurent les contributions publiques. Ainsi, dans les contestations portant sur des contributions publiques, la collectivité publique qui obtient gain de cause n'a, en général, pas droit à une indemnité de partie (arrêt TC FR 604 2018 48 du 11 mars 2019 consid. 4.3).

Tribunal cantonal TC Page 15 de 15 L'art. 139 CPJA in fine prévoit encore l'allocation

d'une indemnité si des circonstances particulières ont rendu nécessaire l'appel à des mandataires extérieurs. Cette limitation au droit des collectivités publiques à obtenir une indemnité de partie repose sur l'argument selon lequel les collectivités publiques disposent de suffisamment de personnel ce qui les dispense de faire appel à un mandataire extérieur (RFJ 1992 p. 206 ss ainsi que ATA FR 4F 01 139 du 5 juillet 2002). En l'espèce, dans la mesure où le litige porte sur des contributions publiques et que la Commune n'a pas fait appel à un mandataire extérieur, il n'y a pas lieu de lui allouer une indemnité de partie. Il n'est pas non plus alloué d'indemnité de partie aux recourants qui succombent. la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. II. Les frais de procédure, fixés à CHF 800.-, sont mis à la charge des recourants. Ils sont compensés avec l'avance de frais versée. III. Aucune indemnité de partie n'est allouée. 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 Lucerne, dans les 30 jours qui suivent sa notification par la voie du recours en matière de droit public. La fixation du montant des frais de procédure peut, 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 29 août 2025/anm Le Président La Greffière

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.