

## Obligation de consulter la Surveillance des prix

### Remarques introductives

La loi fédérale du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1986. Les services cantonaux chargés d'approuver les règlements communaux n'avaient alors pas conscience de l'obligation qui était imposée aux communes, car le champ d'application de la LSPr vise les entreprises puissantes sur le marché relevant du droit public ou du droit privé (art. 2 LSPr), Or, les autorités politiques des communes sont bien mentionnées dans l'article 14 al. 1 LSPr comme autorités, au même titre que les autorités politiques de la Confédération ou des cantons, devant prendre au préalable l'avis du Surveillant des prix.

Cela dit, certaines communes ont consulté la SPr longtemps avant la diffusion du présent document et les services de l'Etat avaient procédé à des échanges entre eux et avec la SPr concernant la procédure à suivre.

Le 15 septembre 2020, le Tribunal cantonal (TC) a admis le recours d'un propriétaire invoquant le grief du manque de consultation préalable de la SPr (arrêt 604 2019 115). Cet arrêt, entré en force par la décision du Tribunal fédéral (TF) du 26 octobre 2020 déclarant le recours de la commune irrecevable, confirme que les communes sont bien soumises à cette obligation.

Ce document a été préalablement soumis à la Surveillance des prix (SPr).

### 1. Contenu de l'obligation et base légale

Les autorités politiques des communes fixant des taxes, sous forme d'un règlement de portée générale, d'un règlement d'exécution ou d'un tarif, sont tenues de *prendre l'avis* de la Surveillance des prix (SPr) *préalablement* à la modification prévue d'une taxe, qu'il s'agisse d'une autorité exécutive ou législative et qu'il s'agisse d'une taxe fixe ou d'une fourchette de montant. Les autres collectivités publiques, comme les associations intercommunales et les organismes de droit public, ne sont pas soumises à l'article 14 LSPr mais aux articles 6ss LSPr<sup>1</sup>, c'est-à-dire que l'avis de la SPr n'est pas obligatoire mais facultatif. Nous recommandons toutefois à ces collectivités de procéder de la même manière que les communes.

L'autorité *fait état* de l'avis ou du renoncement à donner un avis de la SPr au moment de sa décision concernant la taxe :

- Si la SPr émet une recommandation qui est respectée, il en est fait *mention*.
- Si l'autorité s'écarte des recommandations de la SPr, elle doit *motiver* ses raisons de ne pas suivre ces recommandations.

Cette détermination intervient lorsque le conseil communal transmet le projet de règlement au législatif communal (dans le message du conseil communal soumettant le projet de règlement à l'assemblée communale ou au conseil général). Si la taxe en cause relève de la compétence du conseil communal, ces éléments figurent dans la motivation de la décision du conseil communal (sur la procédure à suivre au niveau communal cf. également pt 5 ci-dessous).

La base légale de la consultation préalable est l'article 14 de la loi fédérale du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix (LSPr, RS 942.20). Cette disposition a la teneur suivante :

---

<sup>1</sup> Cf. Tercier, Bovet, Martenet éditeurs, Commentaire romand, Droit de la concurrence, 2<sup>e</sup> édition, Bâle 2012, no 19 in fine, p. 1763.

Section 5 Mesures en cas de prix fixés ou approuvés par les autorités

**Art. 14 LSPr**

<sup>1</sup> Si une autorité législative ou exécutive de la Confédération, d'un canton ou d'une commune est compétente pour décider ou approuver une augmentation<sup>2</sup> 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.

<sup>2</sup> L'autorité mentionne l'avis du Surveillant dans sa décision. Si elle s'en écarte, elle s'en explique.

<sup>3</sup> En examinant si une augmentation de prix est abusive, le Surveillant tient compte des intérêts publics supérieurs qui peuvent exister.

## 2. Règlements et tarifs concernés

La base légale fédérale (art. 14 LSPr) ne spécifie pas les domaines concernés. Dans la pratique, il s'agit surtout des tâches communales obligatoires telles que la gestion des déchets, la distribution d'eau potable ainsi que l'évacuation et l'épuration des eaux. Des outils spécifiques sont d'ailleurs mis à disposition par la SPr pour l'examen des taxes dans ces trois domaines (cf. pt 5 ci-dessous).

La consultation des rapports annuels de la SPr (voir lien sous le pt 7 ci-dessous) permet de confirmer que ces trois domaines (déchets, eau potable, épuration) donnent lieu à la plupart des demandes, mais que d'autres domaines sont aussi concernés, pour autant qu'une situation de monopole soit constatée, tels que : électricité, gaz, stationnement de véhicules, stationnement de bateaux, accueil extrafamilial, cimetière, émoluments et contributions de remplacement en matière de constructions et d'aménagement du territoire, naturalisations (liste non exhaustive).

## 3. Compétences de la Surveillance des prix et méthodes d'examen

A l'égard des collectivités publiques, la SPr a la compétence d'émettre des *recommandations*. Les recommandations peuvent consister à augmenter moins fortement une hausse de taxe prévue. La recommandation n'est pas liante comme telle, mais la loi oblige l'organe public à faire état des raisons qu'il estime avoir de ne pas devoir suivre, en tout ou en partie, l'avis de la SPr.

La recommandation peut également porter sur une taxe qui est inchangée, voire qui est baissée, à savoir si la SPr devrait arriver à la conclusion que la taxe est en l'occurrence (toujours) trop élevée (cf. art. 14 al. 1 in fine LSPr : « Le Surveillant peut proposer [...] d'abaisser le prix maintenu abusivement » et art. 7 LSPr).

## 4. Conséquences en cas de non-respect des obligations de consultation préalable

En cas de non-respect des obligations de consultation préalable, la *procédure* d'adoption du règlement ou du tarif est entachée d'un vice de forme. Un grief d'annulation pourrait ainsi être invoqué dans le cadre d'un recours dirigé soit directement contre le règlement ou le tarif (dans les 30 jours depuis l'adoption du règlement), soit contre une décision d'application (dans les 30 jours depuis la facture<sup>3</sup>).

---

<sup>2</sup> Y compris les baisses ou un maintien abusif de taxes, selon interprétation de la Surveillance des prix.

<sup>3</sup> Il est précisé que l'admission d'un recours contre une facture pour ce motif (absence de consultation préalable de la surveillance des prix) a uniquement un effet sur la facture contestée, et non pas sur le règlement qui reste en vigueur et applicable jusqu'à son éventuelle modification par le législatif communal. Les factures entrées en force, c'est-à-dire toutes celles qui n'ont pas été contestées dans les 30 jours depuis leur notification, ne sont plus annulables pour ce motif, ni par les citoyens, ni par les communes. Les communes concernées soumettent dans les meilleurs délais leurs règlements, y compris le cas échéant les tarifs du conseil communal, à la SPr sous forme de projets pour avis pour remédier à ce vice, et en y joignant les documents nécessaires à l'examen par la SPr (cf. « [Informations sur l'obligation d'audition pour les communes et les cantons conformément à l'art. 14 LSPr](#) », ch. 3). Il doit s'agir d'un projet de règlement, car la SPr ne se prononce que dans le cadre d'une procédure de révision et non pas a posteriori sur les règlements qui ont déjà été votés.

## **5. Procédure à suivre au niveau communal**

### **5.1 Pour les règlements soumis à l'approbation du canton**

Il est proposé de procéder à la consultation de la SPr en parallèle à l'examen préalable des projets de règlement. En effet, les organes de l'Etat n'examinent pas la hauteur des taxes. Le fait de procéder simultanément à l'examen préalable et à la consultation de la SPr permet de gagner du temps.

Pour les règlements les plus importants, à savoir ceux des domaines des déchets, de l'eau potable et de l'épuration, la SPr a mis à disposition différentes méthodes d'examen, qui peuvent varier entre une déclaration d'auto-contrôle et un examen complet des documents par la SPr. Selon l'option retenue par la commune, les documents à fournir à la SPr sont différents. A cet égard, les communes sont priées de se référer aux [informations sur l'obligation d'audition selon l'article 14 LSPr \(cf. documents téléchargeables via le premier lien reproduit sous le pt 7 ci-dessous\)](#). La durée d'examen indiquée par la SPr est de 30 jours à 8 semaines dès réception du dossier complet.

Une fois la recommandation de la SPr reçue, le conseil communal doit se déterminer et, en cas de non-suivi total ou partiel, indiquer les raisons dans le message adressé au législatif. En cas de suivi, il suffit d'indiquer ce fait dans le message. Il est précisé que, quelle que soit la recommandation de la SPr, le règlement communal doit respecter les normes cantonales fribourgeoises régissant le domaine concerné. En cas de doute, le service de l'Etat compétent peut à nouveau être consulté. Le but des services de l'Etat est toutefois de parvenir à un minimum de divergences de vues matérielles avec la SPr. Des démarches à cet effet sont en cours.

### **5.2 Pour les règlements non soumis à l'approbation du canton**

Pour les règlements de l'exécutif communal, le devoir de motivation porte sur la décision du conseil communal au moment de la fixation des taxes dans le tarif ou le règlement d'exécution. La motivation doit ressortir du procès-verbal de la séance du conseil communal.

Pour les documents à transmettre à la SPr et la durée d'examen, il est renvoyé au point 5.1 ci-dessus.

## **6. Procédure au niveau de l'approbation des règlements par le canton**

Remarque préalable : le canton a soumis les règlements types dans les domaines de l'eau potable et des eaux usées à la SPr. Des discussions sur certains points sont encore en cours. Néanmoins, l'obligation incombant aux communes de consulter préalablement la SPr mérite d'être rappelée indépendamment de l'état d'avancement des discussions entre le canton et la SPr.

L'obligation de consulter préalablement la SPr relève de la responsabilité des communes, mais comme on l'a vu sous le point 4 ci-dessus, le défaut de consultation peut entraîner des conséquences sur l'applicabilité d'un règlement. Lorsque l'acte concerné est du ressort de l'exécutif, donc pas soumis à une approbation de l'Etat, les instances cantonales ne seront pas informées des démarches entreprises.

En revanche, dans le cadre des règlements de portée générale, soumis à l'approbation par la Direction concernée du Conseil d'Etat, le dossier d'approbation renseignera, le cas échéant, sur les démarches entreprises auprès de la SPr. En cas de vice dans la procédure de consultation sur un règlement soumis à l'obligation de consultation préalable de la SPr, le traitement suivant est envisagé :

- Si le dossier soumis pour approbation ne renseigne pas sur les démarches entreprises auprès de la SPr, la procédure d'approbation est suspendue et un délai raisonnable est donné à la commune pour y remédier.

- Si la commune a omis de requérir l'avis préalable de la SPr, la commune peut exceptionnellement soumettre *a posteriori* ce règlement à la SPr pour avis, puisque la SPr peut entrer en matière sur un règlement non encore en vigueur (ce qui est le cas si le règlement n'a pas encore été approuvé par l'autorité cantonale d'approbation). En l'absence de recommandations émises par la SPr, le vice peut être considéré comme corrigé et la procédure d'approbation pourra se poursuivre. En cas de recommandations émises par la SPr, la procédure d'approbation est stoppée et le règlement devra être resoumis au législatif communal pour qu'il confirme ou non sa décision, en fonction des recommandations émises par la SPr et de la proposition du conseil communal.

L'autorité d'approbation ne se prononce que sur l'obligation *formelle* de requérir préalablement l'avis de la SPr. Elle ne se prononce pas sur la question de savoir, le cas échéant, si les motifs invoqués par l'autorité communale de ne pas suivre, en tout ou en partie, la recommandation de la SPr sont justifiés ou suffisants. En d'autres termes, l'instance d'approbation du règlement communal n'assume aucune fonction d'arbitrage entre l'avis de la SPr et le point de vue de l'organe public. Elle ne fait que vérifier que la démarche de consultation de la SPr a bien été respectée.

## **7. Documentation complémentaire**

Le site de la SPr contient des *pages thématiques* contenant des renseignements supplémentaires dont voici le lien à la page consacrée à l'eau potable (accès depuis là aussi aux pages déchets et eaux usées) : <https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/fr/home/themes/infrastructure/eau.html>

Les recommandations émises chaque année sont listées, tous organes et domaines confondus, dans les *rapports annuels* de la SPr (cf. partie III. Statistiques, pt 3, et annexe de chaque rapport annuel) : <https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/fr/home/documentation/publications/rapports-annuels.html>

Le site de la SPr contient en outre et en particulier également une partie avec des FAQ :  
<https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/fr/home/services/f-a-q-.html>