

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

5A 567/2019

Arrêt du 23 janvier 2020

Ile Cour de droit civil

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Herrmann, Président, Escher, Marazzi, Schöbi et Bovey.
Greffière : Mme Ahtari.

Participants à la procédure

A. _____ SA,
représentée par Me Jeton Kryeziu, avocat,
recourante,

contre

Commune de U. _____,
représentée par Me David Ecoffey, avocat,
intimée.

Objet

mainlevée définitive,

recours contre l'arrêt de la Ile Cour d'appel civil du Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg du 28 mai 2019 (102 2019 70).

Faits :

A.

A.a. Le 10 février 2017, B. _____ Sàrl, en qualité d'acquéresse, et C. _____, en qualité de vendeur, ont conclu un contrat de vente à terme portant sur les art. 329, 332, 855, 935 et 936 du registre foncier de la Commune de U. _____ et par lequel le vendeur a concédé un droit d'emption cessible à l'acquéresse. Ce droit d'emption a été cédé le 24 mars 2017 à D. _____ SA, devenue par la suite A. _____ SA.

A.b.

A.b.a. Le 20 mars 2017, le vendeur a donné procuration à la société précitée en vue d'entreprendre toutes démarches purement administratives pour la mise en valeur des immeubles précités, les frais y relatifs étant à la charge exclusive de la mandataire.

A.b.b. A. _____ SA a alors requis de la Commune de U. _____ (ci-après: commune) 34 permis de construire qui lui ont été délivrés les 27 février, 6, 7 et 8 mars 2018. Les factures correspondantes lui ont été adressées les 4, 11, 13 avril et 21 août 2018 pour un montant total de 345'241 fr. 90. Ces factures comportent différents postes dont l'un d'un montant de 1'000 fr. sous le libellé de " Cartes ".

A.c. Durant cette période, le 26 avril 2018, la société a conclu avec C. _____ un nouveau contrat de vente à terme portant sur les mêmes immeubles, annulant et remplaçant le contrat du 10 février 2017, afin de prolonger la validité de la promesse de vente. Ce contrat contient une clause qui prévoit en substance que, en cas de demeure dans le paiement du solde du prix, l'acte serait caduc mais que la société devrait remettre gratuitement les 34 permis de construire (cf. contrat p. 15 ch. IV.1).

A.d. Le 4 septembre 2017, A. _____ SA a conclu une convention avec la commune. Elle a pour objet, notamment, la réalisation des infrastructures de base du plan d'aménagement de détail (chiffre

II/2.2) comprenant les parcelles vendues précitées (descriptif [chiffre II], programme [chiffre III] et financement [chiffre IV]). Plus précisément, s'agissant du financement des infrastructures de base pour l'ensemble du plan d'aménagement de détail (chiffre IV/4.1), la société s'est engagée à verser la somme de 118'000 fr. à la commune, payable en plusieurs tranches selon un plan de financement fixé en fonction de l'avancement des travaux. La convention contient en outre des clauses finales (chiffre V) ayant pour objet les taxes communales (V/5.2) et les émoluments communaux (V/5.3). Elle prévoit à cet égard que les taxes communales relatives à l'évacuation et à l'épuration des eaux ainsi qu'au raccordement à l'eau potable sont fixées par les règlements en vigueur au moment de la délivrance des permis de construire des immeubles et qu'elles sont payées au moment de la délivrance des permis de construire. Quant aux émoluments communaux, ils sont facturés au fur et à mesure de la délivrance des permis de construire.

La facture n° 78616 de 25'000 fr. correspondant au deuxième acompte prévu à l'art. 4.1 de la convention a été adressée à la société le 18 juillet 2018.

A.e.

A.e.a. Ces factures n'ont fait l'objet d'aucune réclamation mais A. _____ SA ne les a pas payées. Les 22 mai et 3 juillet 2018, elle a demandé à la commune de surseoir à leur encaissement jusqu'au début des travaux, prévus en octobre 2018. La commune a répondu le 20 juillet 2018 que les factures pour les permis de construire devaient être réglées dans un délai de 20 jours et que le Conseil communal n'entrerait pas en matière pour une éventuelle négociation à ce sujet pour des raisons d'égalité de traitement.

A.e.b. A. _____ SA n'a pas versé le solde du prix de vente à la date convenue à C. _____, de sorte qu'elle n'est pas devenue propriétaire des immeubles susmentionnés et n'a pas pu entreprendre les constructions envisagées.

A.f. Le 6 novembre 2018, l'Office des poursuites de la Gruyère a notifié à A. _____ SA le commandement de payer n° xxx'xxx établi à l'instance de la Commune de U. _____ en recouvrement des factures portant sur les 34 permis de construire qui lui ont été délivrés et sur la participation aux infrastructures de base pour le montant en capital de 370'241 fr. 90. Le même jour, A. _____ SA a formé opposition totale à ce commandement de payer.

B.

B.a. Par décision du 8 mars 2019, le Président du Tribunal civil de l'arrondissement de la Gruyère a prononcé la mainlevée définitive de l'opposition formée par A. _____ SA pour le montant de 370'241 fr. 90, intérêts et frais de poursuite en sus.

B.b. Par arrêt du 28 mai 2019, le Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg a rejeté le recours interjeté par A. _____ SA contre cette décision.

C.

Par acte posté le 11 juillet 2019, A. _____ SA interjette un recours en matière civile contre cet arrêt. Elle conclut principalement à sa réforme, en ce sens que la requête de mainlevée définitive formée par la Commune de U. _____ est rejetée, l'opposition étant en conséquence maintenue. Subsidiairement, elle conclut à son annulation et au renvoi de la cause à l'autorité cantonale pour nouvelle décision dans le sens des considérants. En substance, elle invoque la violation de l'art. 9 Cst. dans l'établissement des faits, de son droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) et, implicitement, de l'art. 80 LP en invoquant la nullité du titre.

Par courrier du 15 novembre 2019, la recourante a fait valoir que le permis de construire du 14 mars 2014, qui sert de base à la convention litigieuse, avait une validité de deux ans et n'avait jamais été prolongé, de sorte que l'ensemble des permis de construire délivrés sous le lot de titres n° 8 par le Préfet de la Gruyère l'ont été sur la base d'un permis échu et que la convention est impossible à exécuter.

Invitée à répondre, l'autorité cantonale a déclaré ne pas avoir d'observations à formuler. L'intimée a conclu au rejet du recours, dans la mesure où il est recevable, précisant que les écritures du 15 novembre 2019 sont irrecevables et requérant qu'il lui soit exceptionnellement octroyé des dépens en raison de la manière d'agir abusive de la recourante qui n'avait auparavant jamais remis en cause les décisions valant titres de mainlevée. Les parties se sont chacune à leur tour encore exprimées en maintenant leurs conclusions.

D.

Par ordonnance présidentielle du 28 août 2019, la requête d'effet suspensif assortissant le recours a été rejetée.

Considérant en droit :

1.

Le recours a été déposé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) à l'encontre d'une décision finale (art. 90 LTF; ATF 134 III 115 consid. 1.1) rendue en matière de poursuite pour dettes (art. 72 al. 2 let. a LTF, en relation avec l'art. 80 LP; ATF 134 III 540 consid. 1.1) par le tribunal supérieur d'un canton ayant statué sur recours (art. 75 al. 1 et 2 LTF). La valeur litigieuse est atteinte (art. 74 al. 1 let. b LTF). La poursuivante, qui a succombé devant l'autorité précédente, a qualité pour recourir (art. 76 al. 1 LTF).

2.

2.1. Contre un prononcé de mainlevée définitive, le recours en matière civile peut être formé pour violation du droit, tel qu'il est délimité par les art. 95 et 96 LTF (cf. ATF 135 III 670 consid. 1.3.2; 133 III 399 consid. 1.5). Le Tribunal fédéral applique le droit d'office (art. 106 al. 1 LTF), sans être lié ni par les motifs de l'autorité précédente, ni par les moyens des parties; il peut donc admettre le recours en se fondant sur d'autres arguments que ceux invoqués par le recourant, comme il peut le rejeter en opérant une substitution de motifs (ATF 139 II 404 consid. 3; 135 III 397 consid. 1.4). Cela étant, eu égard à l'exigence de motivation contenue à l'art. 42 al. 1 et 2 LTF, il n'examine en principe que les griefs soulevés; il n'est pas tenu de traiter, à l'instar d'une autorité de première instance, toutes les questions juridiques pouvant se poser, lorsque celles-ci ne sont plus critiquées devant lui (ATF 140 III 86 consid. 2; 137 III 580 consid. 1.3; 135 III 397 consid. 1.4). Le recourant doit par conséquent discuter les motifs de la décision entreprise et indiquer précisément en quoi il estime que l'autorité précédente a méconnu le droit (ATF 140 III 86 consid. 2 et les références). En outre, le Tribunal fédéral ne

connaît de la violation de droits fondamentaux que si de tels griefs ont été invoqués et motivés par le recourant (" principe d'allégation ", art. 106 al. 2 LTF; ATF 139 I 229 consid. 2.2; 137 II 305 consid. 3.3; 135 III 232 consid. 1.2, 397 consid. 1.4 in fine), c'est-à-dire s'ils ont été expressément soulevés et exposés de façon claire et détaillée (ATF 135 III 232 consid. 1.2; 133 II 249 consid. 1.4.2). Les critiques de nature appellatoire sont irrecevables (ATF 140 III 264 consid. 2.3; 139 II 404 consid. 10.1 et les références). Enfin, sous réserve d'exceptions (cf. art. 95 let. c et d LTF) non réalisées en l'espèce, le recourant ne peut pas se plaindre de la violation du droit cantonal en tant que tel mais seulement faire valoir que la mauvaise application de celui-ci constitue une violation du droit fédéral, notamment qu'elle est arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. ou contraire à d'autres droits constitutionnels. Le Tribunal fédéral n'examinera toutefois de tels moyens que s'ils ont été invoqués et motivés par le recourant, conformément au principe d'allégation précité (art. 106 al. 2 LTF; ATF 142 I 99 consid. 1.7.2 et les références).

2.2.

2.2.1. Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF). Il ne peut s'en écarter que si ces faits ont été établis de façon manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. (ATF 140 III 115 consid. 2; 137 I 58 consid. 4.1.2), ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF), et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF). Il peut en outre compléter d'office les constatations de fait aux conditions de l'art. 105 al. 2 LTF, notamment sur la base du jugement de première instance, lorsque celles-ci sont lacunaires (arrêts 4A 98/2016 du 22 août 2016 consid. 1.2; 4A 398/2015 du 19 mai 2016 consid. 1, non publié aux ATF 142 III 369; 5A 639/2014 du 8 septembre 2015 consid. 2.2.1 et 2.2.2). Le recourant qui soutient que les faits ont été établis d'une manière manifestement inexacte (art. 97 al. 1 LTF) doit satisfaire au principe d'allégation susmentionné (cf. supra consid. 2.1).

Par ailleurs, aucun fait nouveau ni preuve nouvelle ne peut être présenté, à moins de résulter de la décision de l'autorité précédente (art. 99 al. 1 LTF).

2.2.2. En l'espèce, l'état de fait a été complété d'office sur la base de l'ordonnance de première instance et des pièces du dossier. En revanche, la partie intitulée " III. Faits " que la recourante présente en pages 19 ss de son écriture de recours sera ignorée en tant que les faits exposés ne sont pas expressément visés par le grief d'arbitraire dans l'établissement des faits examinés ci-après (cf. infra consid. 4), qu'ils s'écartent de ceux contenus dans l'arrêt attaqué et que la recourante

n'invoque, ni a fortiori ne démontre, leur établissement arbitraire ou que leur correction influencerait sur le sort de la cause. En outre, la recourante invoque s'être déjà acquittée d'un montant de 25'000 fr. à titre d'émoluments relatifs à l'octroi du permis de construire. Cet élément ne ressort pas de l'état de fait de l'arrêt attaqué et doit donc être déclaré irrecevable. Enfin, les faits et offres de preuve ressortant de l'écriture spontanée de la recourante, du 15 novembre 2019, doivent également être déclarés irrecevables en raison de leur nouveauté (art. 99 al. 1 LTF). A l'évidence, la question de l'expiration du permis de construire faute d'avoir été prolongé est un élément de fait. Il en découle qu'il ne peut pas non plus être entré en matière sur l'argumentation juridique que la recourante développe exclusivement sur cette base.

3.

S'agissant de la facture du 18 juillet 2018 de 25'000 fr. relative à la participation de la recourante aux infrastructures de base pour l'ensemble du plan d'aménagement de détail, l'autorité cantonale a jugé que le grief selon lequel l'intimée n'avait pas la compétence d'établir une facture sur la base de la convention du 4 septembre 2017, parce que les contestations qui reposent sur des contrats de droit administratif cantonal devaient être portées devant le Tribunal cantonal par la voie de l'action de droit administratif, n'avait aucune consistance; en effet, la facture adressée à la recourante n'avait fait l'objet d'aucune contestation ni réclamation. Elle a également retenu que la recourante était au bénéfice d'une procuration du propriétaire pour entreprendre les démarches administratives pour la mise en valeur des immeubles; elle était donc habilitée à s'engager envers l'intimée pour régler les questions relatives aux infrastructures de base pour l'aménagement des terrains qu'elle avait prévu d'acquérir et à prendre les engagements financiers dans la mesure où elle s'était engagée envers le propriétaire des immeubles à payer les frais y relatifs. Par conséquent, au stade de la mainlevée, on ne pouvait pas admettre que la convention du 4 septembre 2017 était nulle.

S'agissant des factures des 4, 11, 13 avril et 21 août 2018 d'un montant total de 345'241 fr. 90 pour les permis de construire délivrés à la recourante, l'autorité cantonale a relevé que le numéro de la parcelle et son adresse, le numéro du permis ainsi que la construction concernée figuraient sur chaque facture, avec l'indication de la voie de droit au verso. Elle a jugé en conséquence que la recourante faisait preuve de mauvaise foi en affirmant que les factures correspondantes étaient dénuées de motivation. Elle a ajouté que la recourante savait pertinemment qu'il lui incombait de payer les factures relatives aux permis de construire qu'elle avait elle-même requis et obtenus, vu qu'elle s'était expressément engagée envers le propriétaire dans le contrat de vente à terme du 26 avril 2018 de lui remettre gratuitement les 34 permis de construire au cas où le solde du prix de vente ne serait pas versé au plus tard au 31 juillet 2018. En outre, si elle avait voulu contester les montants réclamés, elle aurait dû adresser une réclamation au Conseil communal, ce qu'elle n'avait pas fait.

Plus précisément, s'agissant du montant perçu pour les cartes, l'autorité cantonale a retenu que, comme les permis de construire avaient été délivrés à la recourante, qu'ils étaient valables et pouvaient être utilisés, le prix des cartes était dû. Le cas échéant, il lui appartenait de s'adresser au propriétaire des fonds ou au promoteur pour obtenir le remboursement de leur contre-valeur au fur et à mesure de l'avancement des travaux, mais que comme le contrat de vente à terme du 26 avril 2018 prévoyait que les permis de construire délivrés devaient être transmis gratuitement, il appartenait à la recourante d'assumer les frais liés à ces permis. Enfin, quant aux taxes communales relatives à l'évacuation et à l'épuration des eaux ainsi qu'au raccordement à l'eau potable perçues avec les factures des permis de construire, la convention du 4 septembre 2017 prévoyait que celles-ci étaient payées au moment de la délivrance des permis de construire et on ne décelait aucun motif de nullité dans cette convention.

4.

La recourante se plaint de la violation de son droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.).

4.1. Elle soutient que l'autorité cantonale a refusé d'examiner la nature, de droit public ou de droit privé, de la convention signée le 4 septembre 2017, tenant pour acquis que la commune, en tant qu'autorité administrative, était en droit d'établir des factures valant décisions.

4.2. Le droit d'être entendu consacré à l'art. 29 al. 2 Cst. implique pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision, afin que le destinataire puisse en saisir la portée, l'attaquer utilement s'il y a lieu et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. Pour répondre à ces exigences, il suffit que le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision; il n'est pas tenu de discuter tous les arguments soulevés par les parties, mais peut se

limiter à ceux qui lui apparaissent pertinents (ATF 143 III 65 consid. 5.2; 142 II 154 consid. 4.2; 142 III 433 consid. 4.3.2 et les références). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1; arrêts 5A 535/2019 du 25 juillet 2019 consid. 3.3.1; 6B 398/2019 du 19 juillet 2019 consid. 4.1; 4D 37/2018 du 5 avril 2019 consid. 4; 6B 984/2018 du 4 avril 2019 consid. 6.1).

4.3. En l'espèce, la recourante a elle-même qualifié la convention litigieuse de contrat de droit administratif, en invoquant que les contestations qui reposent sur de tels contrats doivent être portées devant le Tribunal cantonal par la voie de l'action de droit administratif. L'autorité cantonale n'a donc nullement violé son droit d'être entendu en reprenant cette qualification.

Il suit de là que le grief est irrecevable.

5.

La recourante se plaint de l'établissement arbitraire des faits nécessaires à qualifier la convention litigieuse (art. 9 Cst.). Or, faute d'avoir soulevé de grief relatif à cette qualification devant l'autorité cantonale, elle n'a pas avancé de critique sur les faits nécessaires à ces fins et n'a donc pas épuisé les instances cantonales (art. 75 al. LTF; ATF 143 III 290 consid. 1.1). Au demeurant les faits soulevés dont la recourante dénonce l'omission arbitraire ressortent de l'arrêt attaqué.

Il suit de là que le grief est irrecevable.

6.

La recourante invoque la nullité du titre de mainlevée.

Elle soutient tout d'abord que la convention du 4 septembre 2017 signée avec l'intimée est un contrat de droit privé, de sorte que les montants réclamés sur cette base ne peuvent avoir force de décision. Elle soutient ensuite que, si la convention a pour fondement le droit public, il faut alors constater sa nullité pour les motifs suivants.

Premièrement, s'agissant du montant de 25'000 fr. à titre de participation aux infrastructures, c'est en violation du droit cantonal (art. 67 al. 3, 100 al. 1 et 103 al. 1 et 3 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATeC; RSF 710.1]) que l'intimée lui en a imposé le paiement parce que non seulement il appartient au propriétaire de s'acquitter de ce montant mais il n'est exigible qu'au moment où l'équipement est réalisé, ou alors dès le début des travaux. Or, elle n'est pas propriétaire du fonds et les travaux n'ont pas débuté. Deuxièmement, s'agissant du montant dû en raison des cartes, elle souligne que " le règlement communal " ne prévoit pas la perception d'émolument à ce titre et que c'est sans motivation que l'autorité cantonale a retenu que l'intimée est habilitée à le faire. Elle répète que, dans tous les cas, elle n'est pas propriétaire et les travaux n'ont pas débuté. Troisièmement, s'agissant des taxes communales relatives à l'évacuation et à l'épuration des eaux, ainsi qu'au raccordement à l'eau potable, la recourante soutient que les art. 100 s. LATeC et l'art. 32 du règlement relatif à l'évacuation des eaux du 18 mars 2014 imposent au propriétaire du fonds de participer aux

frais d'équipement, que l'art. 31 de ce règlement prévoit que la taxe est perçue à compter du moment où le fonds est raccordé au réseau et que l'art. 26 du " règlement relatif à la distribution d'eau potable " prévoit que la taxe est perçue au moment du raccordement. Or, elle n'est pas propriétaire et les travaux n'ont pas débuté.

Enfin, la recourante allègue que, s'étant acquittée d'un montant de 25'000 fr. au titre d'émolument relatif à l'octroi des permis de construire, elle estime devoir encore un montant de 47'317 fr. 30 à l'intimée.

7.

La question qui se pose est de savoir si les titres à l'origine de la poursuite, soit les factures émises par l'intimée, sont nuls.

7.1.

7.1.1. Aux termes de l'art. 80 al. 1 LP, le créancier qui est au bénéfice d'un jugement exécutoire peut requérir du juge la mainlevée définitive de l'opposition; la loi assimile notamment à des jugements les décisions des autorités administratives suisses (art. 80 al. 2 ch. 2 LP). Entre dans cette dernière notion, tout acte administratif imposant de manière contraignante la prestation d'une somme d'argent à l'Etat ou à une autre corporation publique. Lorsqu'il s'agit de qualifier un acte, il importe peu que celui-ci soit intitulé " décision " ou qu'il en remplisse les conditions formelles posées par la loi; ce qui est déterminant, c'est qu'il revête les caractéristiques matérielles d'une décision, selon des critères

objectifs et indépendamment de la volonté de l'autorité ou de l'administré (ATF 143 III 162 consid. 2.2.1).

7.1.2. Constitue une décision, une facture établie par une autorité compétente, astreignant le destinataire au paiement d'une contribution de droit public et faisant état des voies de droit (ATF 143 précité consid. 2; ABBET, in La mainlevée de l'opposition, 2017, n° 132 ad art. 80 LP).

7.1.3. Le contrat de droit administratif est un acte régi par le droit public qui résulte de la concordance de deux ou plusieurs manifestations de volonté concrétisant la loi dans un cas d'espèce, ayant pour objet l'exécution d'une tâche publique et visant à produire des effets bilatéraux obligatoires. Il se distingue du contrat de droit privé en particulier par son objet, considéré sous l'angle des intérêts en présence, et de sa fonction. Il s'agit d'un contrat de droit public lorsque l'intérêt public est directement en jeu, à savoir lorsque le contrat a pour objet direct l'exécution d'une tâche publique ou qu'il concerne un objet réglementé par le droit public comme une question d'équipement (ATF 134 II 297 consid. 2.2 et les références). Il est admis que la collectivité cocontractante peut prendre des mesures, sous forme de décision, pour obliger l'autre partie à exécuter un contrat de droit administratif, lorsque l'intérêt public l'exige (TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2^{ème} éd., 2018, n° 970, 981 et 1020).

7.2.

7.2.1. Une décision nulle ne sortit aucun effet juridique (ATF 129 I 361 consid. 2.3). Dès lors, pour s'opposer à la continuation de la poursuite, le poursuivi peut invoquer la nullité de la décision présentée comme titre de mainlevée définitive (arrêt 5P.178/2003 du 2 juin 2003 consid. 3.1). En effet, cette nullité doit être constatée d'office, en tout temps et par toutes les autorités chargées d'appliquer le droit, y compris dans la procédure de mainlevée d'opposition. L'absence de l'usage d'une voie de droit ne fait pas obstacle à la recevabilité de ce moyen (ATF 133 II 366 consid. 3.1; 129 I 361 consid. 2 in initio; arrêt 5D 213/2017 du 30 avril 2018 consid. 2.2, publié in SJ 2019 I p. 85).

7.2.2. La nullité d'une décision ne peut être retenue qu'à titre exceptionnel, si le vice qui l'affecte est particulièrement grave, s'il est manifeste ou du moins facilement décelable et si, de surcroît, la sécurité du droit n'est pas sérieusement mise en danger par l'admission de la nullité. De pareils motifs résident dans l'incompétence qualifiée (fonctionnelle ou matérielle) de l'autorité ou la violation grossière de règles de procédure (ATF 138 II 501 consid. 3.1; 137 I 273 consid. 3.1; 133 précité consid. 3.2; arrêt 5D 213/2017 précité consid. 2.2); en particulier, l'incompétence ne peut être invoquée si la décision émane d'une autorité qui a un pouvoir général de décision dans le domaine concerné (ATF 99 la 423 consid. 3; ABBET, op. cit., n° 132 ad art. 80 LP; STAEHELIN, in Basler Kommentar, SchKG I, 2^{ème} éd., 2010, n° 128 ad art. 80 LP). Des vices de fond ne conduisent qu'exceptionnellement à la nullité (ATF 129 I 361 consid. 2). La nullité ne peut pas être liée à un critère formel mais ne peut être admise que lorsque le bien juridique touché présente une valeur particulièrement élevée (arrêt 5A 356/2009 du 4 août 2009 consid. 4.2).

7.3. En l'espèce, comme dit précédemment, le premier argument de la recourante ne peut à l'évidence pas être suivi. En vertu des principes de la bonne foi et de l'épuisement des griefs, le recours n'est ouvert qu'à l'encontre des décisions rendues par une autorité cantonale de dernière instance (art. 75 al. 1 LTF), ce qui signifie que les voies de droit cantonales doivent avoir été non seulement utilisées sur le plan formel, mais aussi épuisées sur le plan matériel (ATF 143 III 290 consid. 1.1). Or, la recourante n'a pas critiqué la qualification du contrat devant l'instance cantonale, plaidant elle-même au contraire sa nature de droit administratif; l'argument doit donc être déclaré irrecevable. Dans tous les cas, même si on l'examinait, le contrat conclu entre celle-ci et l'intimée relève à l'évidence, de par son objet - la réalisation de l'infrastructure de base du plan d'aménagement de détail -, du droit administratif, ce que, encore une fois, la recourante a elle-même plaidé avec insistance en instance cantonale. Pour le reste, l'argumentation que la recourante développe pour démontrer la nullité de ce contrat ne porte en rien. Elle ne fait, au mieux, que tenter de démontrer que le contrat s'écarterait des normes légales sans même invoquer que l'écart serait particulièrement grave. En conséquence, la recourante ne parvient pas à mettre en évidence la nullité des factures émises en exécution du contrat de droit administratif, étant encore précisé, s'agissant des taxes communales mentionnées aux chiffres 5.2 et 5.3 de la convention, que la recourante ne critique que les éléments réglés par cet accord (débitéur et échéance), et non ceux pour lesquels le contrat a renvoyé à la loi. S'agissant des factures émises suite à l'octroi du permis de construire - et dont la validité ne dépend donc pas de celle du contrat de

droit administratif, puisqu'elles ont été rendues en exécution de la loi, ce que la recourante semble ignorer tant elle confond les causes des différentes créances mises en poursuite -, seule entre en considération la nullité partielle des factures en raison de la perception d'un émolument pour la remise de cartes de contrôle en vue de garantir le suivi des constructions. Or, en matière de police des constructions, l'intimée dispose d'un pouvoir général de contrôle (cf. art. 165 al. 1 LATeC) et la recourante ne soulève pas à cet égard l'arbitraire dans l'application du droit cantonal ou communal (cf. supra consid. 2.1); elle se borne en effet à invoquer la violation de ce droit et prétendre que seul le règlement communal aurait pu fonder le droit de percevoir ce montant. En outre, il ressort des faits de la cause que, de manière générale, le montant perçu au titre de l'émission de telles cartes est ensuite rétrocédé au débiteur après leur renvoi à l'intimée au fil de l'avancement des travaux et délivrance du permis d'occuper. Au vu de ces éléments, notamment l'éventuelle atteinte temporaire à des intérêts pécuniaires, la perception d'un tel émolument ne peut conduire à retenir la nullité de la facture valant titre de mainlevée définitive. Il suit de là que le grief de nullité des titres de mainlevée doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable.

8.

En définitive, le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable. Les frais judiciaires, arrêtés à 7'000 fr., sont mis à la charge de la recourante qui succombe (art. 66 al. 1 LTF). L'intimée, qui agit dans l'exercice de ses attributions officielles, n'a pas le droit à des dépens. Si la plupart des griefs soulevés par la recourante étaient à l'évidence soit voués à l'échec, soit irrecevables, son comportement ne peut pas être qualifié pour autant de téméraire (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 7'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux parties et à la IIe Cour d'appel civil du Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg.

Lausanne, le 23 janvier 2020

Au nom de la IIe Cour de droit civil
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Herrmann

La Greffière : Ahtari