

[AZA 0/2]

1P.269/2001

le COUR DE DROIT PUBLIC

7 juin 2001

Composition de la Cour: MM. les Juges Aemisegger, Président,
Vice-président du Tribunal fédéral, Favre et Mme Pont Veuthey, Juge suppléante. Greffier: M. Parmelin.

Statuant sur le recours de droit public
formé par

les époux D._____, représentés par Me Hervé Bovet, avocat à Fribourg,

contre

l'arrêt rendu le 13 mars 2001 par le Tribunal administratif du canton de Fribourg dans la cause qui oppose les recourants à la Commune de Neyruz et au Préfet du district de la Sarine;

(ordre de démolition; proportionnalité)

Vu les pièces du dossier d'où ressortent
les faits suivants:

A.- Les époux D._____ sont propriétaires de la parcelle n° 1183 du registre foncier de la commune de Neyruz.

Ce bien-fonds est situé dans le périmètre du plan d'aménagement de détail "Les Colombettes", approuvé par la Direction cantonale des travaux publics le 29 octobre 1997, qui fixe l'indice d'utilisation maximum à 0,35 pour le secteur concerné.

Le 26 avril 1999, le Préfet du district de la Sarine a accordé aux époux D._____ l'autorisation de construire sur cette parcelle deux séries de trois villas groupées chacune, pour un coût de construction de respectivement 690'000 fr. et 720'000 fr.

En cours de chantier, plusieurs violations des plans d'autorisation de construire ont été constatées, donnant lieu à des inspections locales et à des mises en demeure du Préfet du district de la Sarine. Après avoir requis sans succès la production de nouveaux plans conformes à l'état réel des travaux, ce dernier a, par décision du 25 août 2000, ordonné aux époux D._____ d'adapter les travaux entrepris sans droit conformément aux plans approuvés le 26 avril 1999, d'ici au 25 septembre 2000, sous menace d'exécution par substitution.

Contre cette décision, les époux D._____ ont formé un recours que le Tribunal administratif du canton de Fribourg (ci-après: le Tribunal administratif ou la cour cantonale) a rejeté par arrêt du 13 mars 2001. Cette autorité a relevé que les travaux entrepris sans autorisation avaient entraîné un dépassement sensible de l'indice d'utilisation maximum pour le secteur. Au vu des demandes répétées des autorités administratives de déposer de nouveaux plans, auxquelles ils avaient répondu tardivement et de manière incomplète, les époux D._____ n'avaient pas agi de bonne foi, mais avaient sciemment persisté dans l'illégalité. Face à une violation si flagrante des conditions des permis de construire, l'ordre préfectoral d'adapter les travaux entrepris sans droit conformément aux plans du 26 avril 1999 respectait le principe de la proportionnalité. Comme le rétablissement intégral de l'état de droit ne pouvait être exigé, "sauf à ordonner la démolition complète des immeubles", le Tribunal administratif a renoncé à cette exigence; il a en revanche dressé la liste des travaux à effectuer, en impartissant aux contrevenants un délai au 30 septembre 2001 pour ce faire sous la menace des sanctions prévues à l'art. 292 du Code pénal.

B.- Agissant par la voie du recours de droit public, les époux D._____ demandent au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt. Ils reprochent au Tribunal administratif d'avoir violé leur droit d'être entendus garanti par les art. 29 al. 2 Cst. et 59 al. 2 du Code de procédure et de juridiction administrative du canton de Fribourg (CPJA) ainsi que la maxime d'office posée à l'art. 45 al. 1 CPJA

en refusant de procéder à une expertise sur le coût des mesures à prendre pour se conformer aux permis de construire, alors que cet élément était nécessaire, à leur avis, pour se prononcer sur une éventuelle violation du principe de la proportionnalité.

Le Tribunal administratif et le Préfet du district de la Sarine concluent au rejet du recours. La Commune de Neyruz a présenté des observations.

C.- Par ordonnance du 9 mai 2001, le Président de la le Cour de droit public a admis la demande d'effet suspensif présentée par les recourants.

Considérant en droit :

1.- Les époux D._____ sont directement touchés par l'arrêt attaqué, qui leur impartit un délai au 30 septembre 2001 pour adapter les travaux entrepris sans droit sur la parcelle dont ils sont propriétaires à Neyruz; ils ont un intérêt personnel, actuel et juridiquement protégé à son annulation et, partant, qualité pour agir selon l'art. 88 OJ.

Le recours répond au surplus aux conditions de recevabilité des art. 86 al. 1, 89 et 90 OJ, de sorte qu'il convient d'entrer en matière sur le fond.

2.- Les recourants reprochent au Tribunal administratif d'avoir violé leur droit d'être entendus garanti par les art. 29 al. 2 Cst. et 59 al. 2 CPJA ainsi que la maxime d'office posée à l'art. 45 al. 1 CPJA en refusant de procéder à une expertise sur le coût des mesures à prendre pour se conformer aux permis de construire.

a) La portée du droit d'être entendu et les modalités de sa mise en oeuvre sont déterminées en premier lieu par les dispositions cantonales de procédure, dont le Tribunal fédéral ne contrôle l'application et l'interprétation que sous l'angle restreint de l'arbitraire; dans tous les cas cependant, l'autorité cantonale doit respecter les garanties minimales déduites directement de l'art. 29 al. 2 Cst. , dont le Tribunal fédéral examine librement si elles ont été observées (ATF 126 I 15 consid. 2a p. 16 et les arrêts cités).

En l'espèce, les recourants dénoncent une application arbitraire des art. 45 al. 1 et 59 al. 2 CPJA instituant respectivement la maxime d'office pour l'établissement des faits et l'obligation d'administrer les preuves requises, si elles n'apparaissent pas d'emblée dénuées de pertinence, au titre de la garantie du droit d'être entendu. Ils ne démontrent cependant pas, comme il leur appartenait de faire (art. 90 al. 1 let. b OJ), que ces dispositions leur accorderaient un droit inconditionnel à obtenir la mise en oeuvre d'une expertise.

Dans le système d'instruction d'office et de libre appréciation des preuves qui domine la procédure administrative fribourgeoise, il appartient au contraire au juge qui dirige la procédure de dire quels sont les faits pertinents et d'administrer les preuves propres à les établir. Il peut ainsi renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsqu'il parvient à la conclusion qu'elles ne sont pas décisives pour la solution du litige ou qu'elles ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion. Le droit cantonal de procédure ne va donc pas sur ce point plus loin que l'art. 29 al. 2 Cst. C'est donc exclusivement à la lumière de cette disposition qu'il convient d'examiner le mérite du recours (ATF 126 I 15 consid. 2a p. 16 et les arrêts cités).

b) Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de caractère formel, dont la violation doit entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond. Tel qu'il est reconnu par l'art. 29 al. 2 Cst. , le droit d'être entendu comprend en particulier le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer la décision à rendre (ATF 126 V 130 consid. 2b p. 131/132; pour la jurisprudence rendue sous l'empire de l'art. 4 aCst. , voir ATF 126 I 15 consid. 2a/aa p. 16 et les références citées).

Toutefois, le droit d'être entendu ne peut être exercé que sur les éléments qui sont déterminants pour décider de l'issue du litige. Il est ainsi possible de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes, lorsque le fait dont les parties veulent rapporter l'authenticité n'est pas important pour la solution du cas, que la preuve résulte déjà de constatations versées au dossier ou lorsqu'il apparaît comme sûr que le moyen de preuve avancé ne serait pas propre à fournir les éclaircissements nécessaires. Ainsi, l'appréciation anticipée des preuves ne constitue pas une atteinte au droit d'être

entendu directement déduit de l'art. 29 al. 2 Cst. , selon la jurisprudence tirée de l'art. 4 aCst. qui conserve toute sa valeur sous l'empire du nouveau droit (ATF 124 I 241 consid. 2 p. 242; 124 V 180 consid 1a p. 181 et les arrêts cités). Au même titre que toute appréciation des preuves, l'appréciation anticipée de celles-ci est soumise à l'interdiction de l'arbitraire (ATF 124 I 274 consid. 5b p. 285 et les références citées).

c) En l'occurrence, les recourants ne contestent pas avoir entrepris de nombreux travaux en violation des permis de construire délivrés le 26 avril 1999 et ce malgré les interventions des autorités communales et préfectorale, de sorte qu'ils ne sauraient se prévaloir de leur bonne foi. La seule question que le Tribunal administratif devait résoudre était celle de l'application du principe de la proportionnalité, pour la fixation de l'ampleur des travaux de restitution de l'état des lieux dans les termes des autorisations de construire.

Dans la mesure où les recourants n'étaient pas de bonne foi, la cour cantonale pouvait accorder une importance accrue au rétablissement de l'état de droit sans se préoccuper outre mesure des inconvénients de la situation ainsi créée pour les propriétaires touchés, selon la jurisprudence qu'elle cite (ATF 123 II 248 consid. 4a p. 255). Malgré ces circonstances particulières, elle ne pouvait pas s'abstenir d'examiner la proportionnalité de la décision attaquée, car même dans des cas où les intéressés ont agi de mauvaise foi, l'ordre de démolition ou de restitution de l'état antérieur conforme au droit pourrait éventuellement apparaître disproportionné (ATF 123 II 248 consid. 4b p. 255 et les références citées).

Traditionnellement, le principe de la proportionnalité se compose des règles d'aptitude - qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé -, de nécessité - qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés - et de proportionnalité au sens étroit - qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 125 I 474 consid. 3 p. 482 et les arrêts cités).

d) En l'espèce, la décision préfectorale du 25 août 2000 tendait à l'adaptation des travaux entrepris aux plans approuvés le 26 avril 1999, ce qui impliquait, pratiquement, la démolition complète des immeubles. La cour cantonale a renoncé à cette exigence et a dressé la liste des travaux à exécuter pour rétablir une situation conforme au droit.

Ainsi, en s'écartant de la règle d'aptitude, qui impliquait en principe une démolition complète de bâtiments pour respecter la loi, violée à de nombreuses reprises et délibérément par les recourants, le Tribunal administratif a fait une saine appréciation des circonstances. Il a trouvé, par l'application du principe de la proportionnalité au sens étroit, la mesure qui permettait de parvenir au but d'intérêt public recherché, sans porter une atteinte excessive aux intérêts privés des recourants, tout en donnant plus de poids au rétablissement de l'état de droit, selon la jurisprudence mentionnée (ATF 123 II 248 consid. 4a p. 255). Dans ces conditions, toute alternative à un ordre de démolition complet, consistant en des travaux de remise en état partiels, était plus avantageuse pour les propriétaires perturbateurs. Le Tribunal administratif pouvait en conséquence se dispenser de faire procéder à l'expertise requise par les recourants sans porter atteinte à leur droit d'être entendus.

Dans leur mémoire de recours cantonal, les époux D._____ estimaient que les travaux nécessaires à rétablir la situation conformément aux plans, y compris le déplacement des locataires entrés dans les locaux, engendreraient une dépense de l'ordre de 300'000 fr., représentant le 21,3% du coût total des ouvrages, selon les chiffres indiqués dans la demande de permis de construire. Devant le Tribunal fédéral, ils ont précisé leur estimation, en ce sens que les frais de remise en état s'élèveraient à 195'000 fr., soit moins du 14% de la valeur des bâtiments. Même si la prise en considération de ces estimations financières n'est pas déterminante pour l'application du principe de la proportionnalité dans le cas présent, vu l'importance prépondérante attachée à l'intérêt public visant à garantir le respect de la loi, l'atteinte aux intérêts pécuniaires des perturbateurs, inférieure à 14% de leur investissement, de leur propre aveu, reste raisonnable et ne souffre aucune critique sous l'angle de la proportionnalité.

L'examen sommaire de ce moyen sur la base des renseignements fournis par les recourants eux-mêmes apporte après coup la démonstration qu'il n'était pas nécessaire, en l'espèce, de faire procéder à une expertise, avant d'ordonner les travaux de rétablissement n'entraînant aucune atteinte aux droits constitutionnels des recourants.

3.- Le recours doit en conséquence être rejeté, le délai d'exécution étant toutefois reporté du 30 septembre 2001 au 31 décembre 2001, vu l'effet suspensif accordé au recours par la décision du 9

mai 2001.

Vu l'issue du litige, un émolument de 4'000 fr. sera mis à la charge des recourants qui succombent (art. 156 al. 1 OJ). Il n'y a pas lieu d'allouer une indemnité à la commune de Neyruz, qui a procédé seule (ATF 113 Ib 353 consid. 6b p. 356/357), ni aux autres autorités concernées (art. 159 al. 2 OJ).

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral :

1. Rejette le recours;
2. Fixe au 31 décembre 2001 le délai imparti aux recourants pour adapter les travaux entrepris sans droit selon le chiffre 2 du dispositif de l'arrêt attaqué;
3. Met à la charge des recourants un émolument judiciaire de 4'000 fr.;
4. Communique le présent arrêt en copie aux parties et au Tribunal administratif du canton de Fribourg.

Lausanne, le 7 juin 2001 PMN/col

Au nom de la le Cour de droit public
du TRIBUNAL FEDERAL SUISSE:
Le Président,

Le Greffier,