

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

II^e COUR ADMINISTRATIVE

Séance du 16 juillet 2004

Statuant sur le recours interjeté le 10 février 2004
(**2A 04 11**)

par

X, représenté par Me, avocat à Fribourg,

contre

la décision prise le 8 janvier 2004 par le **Préfet du district de la Sarine** dans la cause qui l'oppose à la **Commune de Cormagens** (actuellement après fusion, la Commune de La Sonnaz), représentée par Me ..., avocat à Fribourg;

(Art. 197 LATeC)

Considérant :

En fait:

- A. Propriété de X, l'art. 129 du registre foncier (RF) de la Commune de Cormagens supporte un dépôt, un garage et une place. Ces locaux ont été loués à plusieurs personnes, notamment à Z qui y exploitait un commerce de pneus usagés.

Le 28 février 2002, un incendie a détruit le dépôt de pneus.

- B. Le 5 mars 2002, la commune a imparti à X un délai au 8 mars 2002 pour lui communiquer sa proposition d'évacuation des déchets et autres matériaux endommagés par l'incendie.

L'intéressé a répondu le 8 mars 2002 en indiquant que son locataire avait pris l'engagement de procéder à l'évacuation immédiatement, les travaux devant être terminés à la fin de la semaine suivante.

Invité par le conseil communal à contrôler le bon déroulement de l'évacuation des déchets, le Service de l'environnement a fait savoir à la commune, le 14 mars 2002, que Z n'avait pas les moyens pour financer une remise en état des lieux et qu'il n'allait donc rien entreprendre à court terme. Le Service a indiqué craindre que les poussières qui jonchent le sol ne soient emportées par les eaux lors des pluies et occasionnent ainsi une pollution du champ sis en dessous de la place et par la suite du ruisseau de la Sonnaz. La commune a été enjointe d'ordonner des mesures d'assainissement auprès du propriétaire pour qu'il fasse nettoyer son fonds sans délai et, à défaut, d'engager une procédure de substitution, telle que prévue par l'art. 196 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1).

- C. Par décision du 19 mars 2002, la commune a ordonné à X de procéder immédiatement à l'évacuation de tous les déchets et matériaux endommagés situés sur sa propriété, avec un ultime délai au 22 mars 2002. L'intéressé a été averti que, s'il n'obtempérait pas à cet ordre dans le délai imparti, la commune ferait exécuter les travaux - d'un coût estimé à 65'000 fr. - par un tiers à partir du 25 mars 2002, conformément à l'art. 197 al. 1 LATeC. Compte tenu de l'urgence des mesures à prendre, l'autorité communale a retiré l'effet suspensif à un éventuel recours visant sa décision;

elle a indiqué en outre qu'un tel recours pouvait être déposé dans un délai de 30 jours devant le préfet.

- D. Le 21 mars 2002, le mandataire de X a informé la commune que son client avait entrepris des démarches pour procéder aux travaux de déblaiement, que Z avait donné son accord pour entreprendre personnellement certains travaux et qu'une machine de chantier serait sur place dès le 27 mars 2002. Le propriétaire estimait en outre que le délai imparti n'était pas convenable et que la lettre du 19 mars 2002 n'était pas une décision formelle. Il annonçait qu'il refuserait de payer les frais que la commune pourrait engager pour l'évacuation des déchets.

Le 25 mars 2002, la commune a confié l'exécution des travaux de déblaiement à l'entreprise BS SA. Les travaux ont débuté le 26 mars 2002.

- E. Le 18 juin 2002, le conseil communal a mis à la charge de X les frais d'évacuation de son immeuble à raison de 72'226 fr. 50 avec intérêt à 5 % l'an à compter du 4 juin 2002. Il a par ailleurs requis le conservateur du registre foncier du district de la Sarine d'inscrire à charge de l'art. 129 RF une hypothèque légale pour le montant correspondant aux frais engagés.

Le 8 janvier 2004, statuant sur recours du propriétaire, le Préfet du district de la Sarine a confirmé la décision communale du 18 juin 2002. Il a considéré que dans la mesure où le recourant n'avait pas contesté dans le délai la décision du 19 mars 2002, il est désormais forclos pour critiquer le délai qui lui avait été imparti pour procéder aux travaux, seuls les griefs visant le montant des frais - objet de la décision du 18 juin 2002 - étant recevables. A cet égard, le préfet a jugé que le prix payé n'apparaissait pas déraisonnable et que, par conséquent, la commune n'avait pas commis de négligence grave dans cette affaire.

- F. Agissant le 10 février 2004, X a contesté devant le Tribunal administratif la décision du 8 janvier 2004 dont il demande principalement l'annulation totale, sous suite de frais et dépens. Subsidiairement, il requiert l'annulation de la décision attaquée dans la mesure où elle confirme la décision ordonnant l'inscription d'une hypothèque légale.

A l'appui de ses conclusions, le recourant estime pouvoir remettre en cause le principe de l'exécution par substitution et plus particulièrement le délai qui lui a été imparti et qu'il considère comme n'étant pas convenable. Le délai au 22 mars 2002 pour exécuter les travaux ne laissait pas au propriétaire le temps d'interjeter un recours, qui, de toute manière, n'aurait pas eu effet suspensif. De plus, même saisi dans le délai, le préfet n'aurait pas eu le

temps de statuer. Il prétend également qu'après l'exécution des travaux, tout recours aurait été dépourvu d'intérêt actuel, de sorte que la solution retenue par le préfet violerait son droit d'être entendu. Il nie, par ailleurs, que la portée de l'art. 197 al. 2 LATeC soit limitée à la seule contestation du montant. Il estime qu'il peut encore faire contrôler la légalité de la décision de substitution. Le préfet aurait donc dû entrer en matière sur le caractère convenable du délai qui a été fixé le 19 mars 2002.

S'agissant de la facture mis à sa charge, le recourant se plaint du montant excessif de 72'226 fr. 50 en indiquant que le devis de l'entreprise R était de 32'700 fr. et qu'il aurait pu exécuter lui-même certains travaux.

Enfin, le recourant se plaint du fait que l'hypothèque légale n'aurait pas été inscrite sur la parcelle qui a bénéficié des travaux. L'hypothèque a été inscrite à charge de l'art. 129 RF alors que, selon lui, les travaux se sont déroulés sur l'art. 10 RF.

- G. Dans ses observations du 14 mai 2004, la Commune de La Sonnaz conclut au rejet du recours sous suite de frais et dépens. A son avis, le recourant est forclos pour contester la légalité et la proportionnalité de la décision de remise en état et le délai qui lui était fixé pour agir. Même si les travaux étaient déjà terminés, il aurait dû agir dans le délai de 30 jours suivant la notification de la décision du 19 mars 2002; une éventuelle admission du pourvoi aurait eu pour effet de priver de base légale les travaux ordonnés par la commune qui n'aurait pas pu les mettre à sa charge. La commune rappelle par ailleurs qu'elle a dû fixer un bref délai pour la remise en état des lieux en raison des risques importants de pollution et que, trois semaines après le sinistre, il n'était plus possible d'attendre. S'agissant de la facture finale, la commune indique que la différence entre le devis de l'entreprise BS SA et celui de R tient uniquement à la prise en compte des taxes d'élimination que ne retenait pas le deuxième; pour le reste les offres sont quasiment identiques. Enfin, la commune démontre avoir requis l'hypothèque légale sur la bonne parcelle. La partie de l'art. 10 RF qui, selon le recourant, aurait subi l'intervention a été réunie avec l'art. 129 RF en 1980, de sorte que l'hypothèque litigieuse a été correctement constituée.

Pour sa part, l'autorité intimée se réfère à la décision attaquée pour conclure au rejet du recours.

En droit:

1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits, le présent recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. c du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Le Tribunal administratif peut donc entrer en matière sur ses mérites.

Il faut constater en outre que, par suite de fusion, la Commune de La Sonnaz a succédé à la Commune de Cormagens dans ses droits et obligations et que, par conséquent, elle a qualité d'intimée dans la présente affaire.

- b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal administratif peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (lettre a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (lettre b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal administratif ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).
2. Selon l'art. 197 al. 1 LATeC, si, dans un délai convenable fixé par la commune, le préfet ou le Conseil d'Etat, le propriétaire n'obtempère pas à l'ordre reçu, en application des art. 54 al. 1, 177 al. 3, 183 al. 1, 193 et 196, la commune ou le préfet fait exécuter les travaux aux frais du propriétaire.

L'alinéa 2 de la même disposition prévoit que la fixation des frais fait l'objet d'une décision spéciale de l'autorité qui a ordonné l'exécution des travaux et l'alinéa 4 mentionne que les frais sont garantis par une hypothèque légale inscrite au registre foncier, primant les droits de gage déjà inscrits.
3. En l'occurrence, il faut constater d'emblée que la présente procédure ne concerne que les frais de remise en état des lieux et non pas le principe de cette remise en état, ni celui d'une exécution par substitution.

a) La lettre de la commune du 19 mars 2002 constitue sans le moindre doute la décision de base ordonnant l'évacuation des déchets dans un délai déterminé et prévoyant une exécution par substitution en cas de non-respect de ce délai par le propriétaire. Le fait que ce prononcé - qui impose d'importantes obligations à charge de son destinataire - constitue une décision au sens de l'art. 4 CPJA saute aux yeux, ne serait-ce qu'en raison de l'indication des voies de droit qu'il contient. Il n'existait aucune ambiguïté

quant à sa portée et le recourant, représenté par un avocat, ne pouvait pas s'y tromper.

- b) Il prétend certes actuellement qu'un éventuel recours n'aurait servi à rien dès lors qu'il aurait été traité après la fin des travaux, puisque l'effet suspensif avait été retiré par la commune et qu'ainsi, un recours aurait, de toute manière, été déclaré irrecevable pour défaut d'intérêt actuel.

Ces arguments sont sans pertinence. Le déroulement des travaux n'enlevait rien à l'intérêt du propriétaire de faire constater la légalité de la décision communale. Une éventuelle admission du pourvoi aurait eu pour effet de priver l'intervention de la commune de base légale, de sorte que les frais en résultant auraient été traités sur la base d'autres règles (enrichissement illégitime, gestion d'affaires sans mandat), favorables au propriétaire. La réalisation des travaux ne supprimait donc pas l'effectivité d'un recours et, par voie de conséquence, ne privait pas le recourant d'un intérêt actuel pour agir.

Au demeurant, la lettre que l'avocat du recourant a écrite le 21 mars 2004 prouve, si besoin était, qu'il était possible de réagir à la décision communale avant l'exécution des travaux. Or, le retrait de l'effet suspensif par la commune ne signifiait pas forcément que le recours en aurait été définitivement privé. Il suffisait de demander la restitution de cet effet dans le cadre du mémoire de recours (art. 84 al. 3 CPJA), l'autorité saisie étant tenue de statuer sans délai. Le retrait de l'effet suspensif ne constitue donc pas une excuse à l'inaction du recourant.

- c) Compte tenu du libellé très clair de la décision communale du 19 mars 2002 qui indique expressément la voie de droit au préfet, il n'y a pas lieu de considérer que la lettre à la commune envoyée le 21 mars 2002 par le mandataire du recourant constituait en réalité un recours mal adressé. Dans la mesure où son expéditeur est un avocat, la commune n'avait aucune raison de transmettre cette lettre au préfet comme objet de sa compétence. Il ne s'agit pas d'un recours, mais d'une simple lettre destinée à faire pression sur la commune pour la dissuader d'agir.
- d) Les affirmations du recourant selon lesquelles, de manière générale, il serait encore possible de contester la légalité de l'ordre d'évacuation ainsi que le délai d'exécution ou la menace d'exécution par substitution dans le cadre du litige relatif à la fixation des frais au sens de l'art. 197 al. 2 LATeC sont contraires à la jurisprudence du Tribunal administratif (ATA du 11 juillet 2000 en la cause M. et du 11 décembre 2000 en la cause G.) et ne trouvent aucune assise dans les travaux parlementaires relatifs à la disposition légale

en cause. Dans la mesure où - à l'évidence - il est contraire à la bonne foi d'attendre la contestation sur les frais pour contester le principe de l'intervention par substitution de la collectivité publique, le grief du recourant peut être écarté sans plus de discussion.

- e) Ainsi en ayant omis de recourir contre la décision du 19 mars 2002 qui prévoyait l'ordre d'évacuation, le délai d'exécution ainsi que la menace d'exécution par substitution, le recourant ne peut plus remettre en question ces aspects de l'affaire dans le cadre de la procédure concernant la fixation des frais prévue par l'art. 197 al. 2 LATeC.

- 4. S'agissant des frais, le recourant prétend que ceux-ci seraient exagérés dès lors qu'il aurait pu exécuter une partie du travail lui-même et que le montant mis à sa charge est supérieur au double du devis présenté par l'entreprise R.

De manière générale, il faut rappeler au recourant que, s'agissant d'une exécution par substitution, la commune n'a pas à traiter l'affaire comme si elle était elle-même mandatée par le propriétaire déficient. Ce n'est pas son affaire que de tout mettre en œuvre pour sauvegarder les intérêts de celui qui l'oblige à agir en raison de sa mauvaise volonté ou de son incurie. Seule la négligence grave peut lui être reprochée dans la manière de mandater l'entreprise choisie et d'exécuter sa décision (ATA du 11 juillet 2000 et du 11 décembre 2000, déjà cités). Dans ce cadre, elle n'a pas à se soucier de trouver la solution la plus judicieuse ou la moins chère pour faire cesser le trouble causé par le perturbateur. Il suffit pour elle de s'adresser à un exécutant qui dispose en principe des connaissances requises, de définir dans les grandes lignes le travail à réaliser et de contrôler si les devis et factures présentés s'inscrivent dans le cadre du travail à réaliser et ne sont pas manifestement et à l'évidence exagérés.

Dans le cas particulier, du moment que la collectivité publique devait précisément s'adresser à un tiers pour pallier les carences du propriétaire, il était exclu de tenir compte des travaux que ce dernier ou son locataire pourraient réaliser personnellement. Il apparaît, par ailleurs, que le devis de l'entreprise R du 19 mars 2002 ne prend pas en considération les taxes de décharge et que si l'on compare cette offre (32'700 fr.) avec celle de l'entreprise BS SA en déduisant les taxes prévues de 21'000 fr., elles sont quasiment équivalentes (35'000 fr. pour BS SA). Quant à la facture finale, il faut constater que le montant requis par BS SA s'élève à 33'000 fr. et que la différence entre le total de 72'226 fr. 50 et les 56'000 fr. devisés est due exclusivement aux frais de décharge plus élevés que prévus. Il n'y a donc, à l'évidence, aucune négligence grave à reprocher à la commune dans la manière de gérer et surveiller l'exécution des travaux.

5. Le recourant se plaint enfin d'une erreur dans la constitution de l'hypothèque légale qui frapperait à tort la parcelle 129 RF alors que les travaux d'évacuation auraient concerné l'art. 10 RF.

La question de savoir si le Tribunal administratif est compétent pour se prononcer sur un tel grief - qui relève plutôt du droit civil - peut demeurer indéterminée. Il suffit en effet de se référer aux pièces déposées par la commune pour constater que la partie de l'art. 10 RF dont se prévaut le recourant a été rattachée en 1980 à l'art. 129 RF et que, par conséquent, sous l'angle de l'art. 197 al. 4 LATeC, l'hypothèque légale a été constituée à charge de la parcelle ayant effectivement contenu les déchets.

Les affirmations du recourant qui se fondent sur des documents périmés sont sans pertinence et même à la limite de la témérité.

6. Mal fondé, le recours doit être rejeté.

Il appartient au recourant qui succombe de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA.

Pour le même motif, il lui appartient de verser une indemnité de partie à la Commune de La Sonnaz qui a fait appel aux services d'un avocat pour défendre ses intérêts. Dans la mesure où elle ne dispose pas d'un service juridique pour répondre au recours qui mettait en jeu une somme relativement importante, elle était habilitée à recourir à un mandataire extérieur au sens de l'art. 139 CPJA (Ch. PFAMMATTER, L'indemnité de partie devant le Tribunal administratif fribourgeois, in: RFJ 1993 p. 127).