[AZA 0/2]

1P.84/2001/VIZ

Ie COUR DE DROIT PUBLIC
****

10 avril 2001

Composition de la Cour: MM. les Juges Aemisegger, Président,
Vice-président du Tribunal fédéral, Aeschlimann et Favre.
Greffier: M. Parmelin.

_____

Statuant sur le recours de droit public
formé par
C._____ et D._____,

contre
l'arrêt rendu le 11 décembre 2000 par le Tribunal administratif du canton de Fribourg, dans la cause qui oppose les recourants au Préfet du district de Z._____ et à la Commune de X._____, représentée par Me Luke H. Gillon, avocat à Fribourg;

(frais d'exécution par substitution)
Vu les pièces du dossier d'où ressortent
les faits suivants:

A.- Les hoirs de feu A._____ sont propriétaires de la parcelle n°XXX du registre foncier de la commune de X._____. Cette parcelle, sise en zone agricole, accueille une ferme que C._____ et D._____ habitent avec leur mère.

Par décisions du 27 septembre 1995, le Conseil communal de X._____ a imparti à C._____ et D._____ un délai échéant au 15 octobre 1995 pour cesser l'exploitation du commerce de véhicules d'occasion aux abords de leur ferme, jugée non conforme à l'affectation de la zone, et rétablir les lieux dans leur état antérieur. Ces décisions faisaient suite à plusieurs interventions des autorités communales restées vaines.

Ayant constaté à l'échéance du délai que la situation n'avait pas évolué, le Conseil communal de X._____ a, par courrier du 29 novembre 1995, informé les frères C._____ et D._____ qu'il allait procéder à l'estimation des coûts d'évacuation dont les frais seraient mis à leur charge. Le 2 février 1996, une délégation du Conseil communal s'est rendue à cette fin sur place, accompagnée de représentants d'entreprises d'évacuation et d'un expert en automobiles.

Par décision du 27 juin 1996, le Conseil communal de X._____ a notifié aux frères C._____ et D._____ les devis estimatifs des coûts d'évacuation établis les 26 et 28 février 1996 par l'entreprise Q._____ SA et le rapport de l'expert en automobiles mandaté pour estimer la valeur résiduelle des véhicules. Il leur a imparti un délai au 20 juillet 1996 pour procéder à l'évacuation des véhicules et des autres matériaux déposés aux alentours de leur ferme, faute de quoi il se verrait contraint de confirmer la commande des travaux d'évacuation. Statuant le 10 février 1997 sur un recours des frères C._____ et D._____, le Préfet du district de Z._____ a confirmé cette décision.

Par plis recommandés du 27 février 1997, retirés le 12 mars 1997, le Conseil communal de X._____ a imparti à C._____ et D._____ un ultime délai au 14 mars 1997 pour procéder à l'évacuation complète

et totale des épaves et autres dépôts illégaux aux abords de leur ferme, faute de quoi il ferait exécuter le travail, sans autre avis.

Constatant que les travaux n'avaient pas été exécutés, la Commune de X._____ a fait procéder à l'évacuation requise entre les 17 et 19 mars 1997 par l'entreprise Q._____ SA en présence des représentants de l'autorité communale et de la gendarmerie cantonale. C._____ et D._____, qui s'étaient opposés à l'évacuation, ont été conduits devant le Juge d'instruction pour être entendus et n'ont de ce fait pas participé à la procédure d'exécution.
L'expert en automobiles mandaté par la Commune a établi la liste des véhicules enlevés et a procédé à l'estimation de leur valeur; il a remis son rapport le 24 mars 1997.

B.- Par décision du 30 avril 1997, le Conseil communal de X._____ a mis solidairement à la charge de C._____ et D._____ les frais d'exécution de sa décision du 27 juin 1996 par 28'474, 95 fr., lesquels comprennent les frais d'intervention de l'entreprise Q._____ SA, par 21'568, 10 fr., les frais de l'expert en automobiles, à raison de 1'389, 85 fr., les frais de la commune pour le traitement du dossier, à hauteur de 2'200 fr., les frais de l'avocat mandaté par la commune, par 2'167 fr., et les frais d'intervention de la Police cantonale, à raison de 1'150 fr.

Statuant le 6 octobre 1999 sur des recours séparés des frères C._____ et D._____, le Préfet du district de Z._____ a confirmé le bien-fondé de l'intervention du Conseil communal de X._____ et des frais d'exécution mis à leur charge, sous réserve des honoraires de l'avocat mandaté par la Commune qui n'étaient pas directement liés à l'exécution des mesures d'évacuation. En conséquence, il a fixé à 26'307, 95 fr. les frais dus par les perturbateurs à la Commune.

Par arrêt du 11 décembre 2000, le Tribunal administratif du canton de Fribourg (ci-après, le Tribunal administratif) a rejeté, après les avoir joints, les recours formés par C._____ et D._____ contre les arrêtés préfectoraux.
Il a déclaré irrecevables les griefs concernant le principe même de l'évacuation qui avait fait l'objet de décisions entrées en force de chose décidée. Il a considéré que les conditions posées à la récusation du Préfet du district de Z._____ n'étaient pas réunies. De même, il a refusé de voir une violation du droit d'être entendus des frères C._____ et D._____ dans le fait que ces derniers n'ont pas pu participer à la procédure d'exécution. Enfin, il a constaté que la décision fixant les frais se fondait sur une procédure conforme aux dispositions légales applicables, que les frais pris en considération avaient effectivement été engagés par la commune pour l'évacuation des épaves et qu'ils n'étaient pas exagérés, vu le volume et la nature des déchets en cause.

C.- Agissant par la voie du recours de droit public, C._____ et D._____ demandent au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt, qui violerait les principes de l'interdiction de l'arbitraire, de la proportionnalité, de la bonne foi et de l'équité. Ils voient une violation de leur droit d'être entendus dans le fait qu'ils n'ont pas pu participer à la procédure d'exécution et se déterminer sur la liste des machines évacuées. Ils dénoncent en outre l'absence d'un procès-verbal du déroulement de la procédure d'exécution et d'une facture détaillée des frais d'évacuation, qui leur auraient permis de déterminer la valeur de chaque objet évacué.
Ils contestent enfin la prise en charge des frais liés à l'enlèvement et à la destruction de machines et autres matériels agricoles non couverts par les décisions de base du 27 septembre 1995.

Le Tribunal administratif et la Commune de X._____ concluent au rejet du recours. Le Préfet du district de Z._____ n'a pas déposé d'observations.

D.- Par ordonnance du 1er mars 2001, le Président de la Ie Cour de droit public a admis la requête d'effet suspensif présentée par les recourants.

Considérant en droit :

1.- Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours de droit public qui lui sont

soumis (ATF 127 III 41 consid. 2a p. 42 et les arrêts cités).

a) Les recourants sont directement touchés par l'arrêt attaqué qui confirme des arrêtés préfectoraux les astreignant à prendre en charge les frais d'évacuation des véhicules et autres matériaux entreposés aux abords de leur ferme; ils ont un intérêt personnel, actuel et juridiquement protégé à ce que cet arrêt soit annulé (art. 88 OJ). Le recours a été formé en temps utile contre une décision finale rendue en dernière instance cantonale. Il répond ainsi aux exigences des art. 86 al. 1, 87 et 89 al. 1 OJ.

b) L'objet du litige consiste exclusivement dans l'arrêt du Tribunal administratif du 11 décembre 2000; les griefs de forme et de fond adressés à l'encontre des décisions du 27 septembre 1995 sont irrecevables, les conditions posées par la jurisprudence à la remise en question de ces décisions n'étant manifestement pas réalisées (cf. ATF 119 Ib 492 consid. 3c/cc p. 499 et les arrêts cités).

Il en va de même des griefs tirés de l'imprécision des normes régissant la procédure d'exécution par substitution et de l'inconstitutionnalité de certaines dispositions du droit cantonal de procédure, qui n'ont pas été soulevés devant la dernière instance cantonale.

c) Selon l'art. 90 al. 1 let. b OJ, l'acte de recours doit, à peine d'irrecevabilité, contenir un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés et préciser en quoi consiste la violation.
Lorsqu'il est saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral n'a pas à vérifier d'office si l'arrêt attaqué est en tous points conforme au droit et à l'équité. Il n'examine que les griefs d'ordre constitutionnel invoqués et suffisamment motivés dans l'acte de recours (ATF 126 III 534 consid. 1b p. 536 et la jurisprudence citée). Une motivation brève, comportant une référence indirecte à la violation de droits constitutionnels non expressément désignés peut, suivant les circonstances, satisfaire aux exigences de l'art. 90 al. 1 let. b OJ, notamment lorsque, comme en l'espèce, le recours est interjeté par des personnes ne bénéficiant pas d'une formation juridique (cf. ATF 115 Ia 12 consid. 2b p. 14). En revanche, dans un recours fondé sur l'art. 9 Cst. , les recourants ne peuvent se contenter de critiquer l'arrêt attaqué, mais ils doivent au contraire préciser en quoi cet arrêt serait arbitraire, ne reposant sur aucun motif sérieux et objectif, apparaissant insoutenable ou heurtant gravement le sens de la justice (ATF 125 I 492 consid. 1b p. 495; sur la notion d'arbitraire, cf. ATF 126 I 168 consid. 3a p. 170 et les arrêts cités).

C'est à la lumière de ces principes qu'il convient d'examiner le recours des frères C._____ et D._____.

2.- Dans un moyen formel qu'il convient de trancher en premier lieu, les recourants voient une violation de leur droit d'être entendus dans le fait qu'ils n'ont pas été en mesure de participer à la procédure d'exécution par substitution et à l'élaboration de la liste des machines et autres matériels agricoles évacués, ni de solliciter une contre-expertise.

Ce faisant, ils perdent de vue que leur présence à la procédure d'évacuation et de remise en état des lieux ne s'imposait pas. L'absence du perturbateur n'affecte en effet nullement la réglementarité de l'intervention, même si la participation de celui-ci à l'établissement de l'inventaire des biens enlevés est souhaitable de manière à écarter toute contestation ultérieure (cf. Christine Ackermann Schwendener, Die klassische Ersatzvornahme als Vollstreckungsmittel des Verwaltungsrechts, thèse Zurich 2000, p. 87/88). On observera au demeurant que même s'ils n'ont pas été invités à assister à l'évacuation des véhicules et autres machines déposés aux abords de leur ferme, les recourants étaient présents lorsque les représentants des autorités communales, les employés de l'entreprise Q._____ SA et l'expert en automobiles sont arrivés sur les lieux. Ils auraient donc été en mesure de participer aux opérations d'évacuation et de contrôler la liste des véhicules et autres machines agricoles évacués. S'ils n'ont finalement pas pu le faire, la faute en revient à leur comportement, qui a justifié l'intervention de la gendarmerie cantonale. Dans ces conditions, ils ne sauraient se plaindre du fait que l'évacuation des objets entreposés de
manière illégale aux abords immédiats de leur ferme s'est déroulée en leur absence.

Pour le surplus, les recourants ne sauraient déduire de l'art. 29 al. 2 Cst. un droit à une contre-expertise qu'ils

auraient d'ailleurs pu produire eux-mêmes s'ils l'estimaient nécessaire. Même si le juge n'est en principe pas lié par le résultat d'une expertise, il ne saurait, sans motifs déterminants, substituer son appréciation à celle de l'expert, sous peine de verser dans l'arbitraire (ATF 122 V 157 consid. 1c p. 160; 119 Ib 254 consid. 8a p. 274; 118 Ia 144 consid. 1c p. 146 et les arrêts cités). Ce n'est que lorsqu'il se trouve en présence de deux expertises contradictoires, ou lorsque les conclusions de l'expert lui apparaissent douteuses sur des points essentiels, qu'il doit recueillir des preuves complémentaires pour tenter de dissiper ses doutes (ATF 118 Ia 144 consid. 1c p. 146). Les recourants ne prétendent pas, comme il leur appartenait de le faire, que ces conditions étaient réunies en l'occurrence.

Le grief tiré de la violation du droit d'être entendu se révèle ainsi mal fondé, dans la mesure où il est recevable.

3.- Sur le fond, les recourants reprochent au Tribunal administratif d'avoir mis à leur charge des frais relatifs à l'évacuation de machines agricoles en bon état de marche, qui ne faisaient pas l'objet des décisions du 27 septembre 1995.
a) L'exécution par substitution n'est pas une décision en soi susceptible d'être attaquée. En revanche, le recourant est en droit de faire examiner si les mesures prises dans ce cadre ne vont pas au-delà de la décision de base ordonnant l'évacuation ou la remise en état des lieux et, par voie de conséquence, si les frais d'évacuation ne comprennent pas des frais inutiles ou non couverts pas cette décision (cf. arrêt non publié du 4 janvier 1996 dans la cause H. contre Conseil d'Etat du canton de Zurich, consid. 4 et 5; Balthasar Heer, Die Ersatzvornahme als verwaltungsrechtliche Sanktion, thèse Zurich 1975, p. 121). L'obligation de prendre en charge les frais d'exécution par substitution ne s'étend en effet qu'à ceux nécessités par la bonne exécution de la mesure de rétablissement des lieux dans le cadre des prix usuels (Christine Ackermann Schwendener, op. cit. , p. 94/95 et les références citées en note 136).

b) Le fait que des objets ne figurant pas sur la liste établie par l'expert en automobiles le 2 février 1996 en exécution des décisions du 27 septembre 1995 aient été évacués n'implique pas encore une violation des principes dégagés par la jurisprudence précitée. Cette liste n'avait en effet qu'une valeur indicative et ne faisait pas partie intégrante des décisions du 27 septembre 1995. Ces décisions, complétées par celle du 27 juin 1996, avaient pour objets l'évacuation des véhicules et des autres matériaux déposés aux alentours de la ferme des recourants et le rétablissement des lieux dans leur état antérieur. Elles ne visaient donc pas exclusivement les objets entreposés aux abords de la ferme lorsqu'elles ont été prises, mais tous ceux qui se trouvaient sur les lieux de manière illégale, sans égard à leur nombre et à leur nature. L'interprétation des recourants impliquerait en effet que l'autorité notifie une nouvelle décision chaque fois que l'un des véhicules figurant sur la liste soumise à son approbation est remplacé par un autre; une telle obligation empêcherait une remise en état des lieux et une exécution efficiente de la loi (cf.
dans le même sens, arrêt non publié précité du 4 janvier 1996, consid. 5c).

Les recourants savaient par ailleurs qu'ils devaient avoir enlevé tous les véhicules et autres machines déposés aux abords de leur ferme au plus tard le 14 mars 1997, sous peine d'une exécution par la Commune à leur frais; ils ne pouvaient par ailleurs se croire en droit d'attendre, pour agir, le dernier jour du délai de recours contre l'arrêté du Préfet du district de Z._____ du 10 février 1997, puisque ce dernier avait indiqué que son prononcé était immédiatement exécutoire. Même s'ils n'ont retiré que le 12 mars 1997 le pli recommandé contenant la décision communale leur fixant un ultime délai au 14 mars 1997 pour s'exécuter, ils disposaient encore d'un laps de temps suffisant pour évacuer les véhicules et autres machines agricoles qui présentaient une valeur. Il n'y a cependant pas lieu d'examiner plus avant si les recourants sont déchus du droit de se plaindre du fait que la mesure d'exécution irait au-delà des décisions de base sur lesquelles elle se fonde, car ils n'ont de toute manière pas établi, comme il leur appartenait de le faire, que des machines agricoles en état de marche auraient été détruites.
Le Tribunal administratif a écarté ce grief en se fondant sur le rapport de l'expert en automobiles du 24 mars 1997 selon lequel seules les machines de travail et agricoles sans valeur ont été évacuées. Les recourants ne se plaignent pas expressément d'une constatation arbitraire des faits sur ce point, mais se bornent à renvoyer à leur acte de recours cantonal respectif. Le recours n'est pas motivé de manière conforme aux exigences de l'art. 90

al. 1 let. b OJ et est irrecevable.
Pour le surplus, les recourants ne prétendent pas que d'autres frais auraient été mis indûment à leur charge (cf. s'agissant des frais qui peuvent être réclamé au débiteur de l'obligation non exécutée, Christine Ackermann Schwendener, op. cit. , p. 96). Ils ne soutiennent en particulier pas que les factures produites par la Commune de X._____, par l'entreprise Q._____ SA, par l'expert en automobiles ou par la gendarmerie cantonale ne correspondraient pas à des prestations effectives ou qui ne seraient pas en relation de causalité avec l'évacuation des véhicules et autres machines se trouvant aux abords de leur ferme ou qu'elles auraient été surévaluées ou s'écarteraient des tarifs usuels. Faute de tout grief à ce sujet, il n'appartient pas au Tribunal fédéral d'examiner d'office ces questions (ATF 126 III 534 consid. 1 précité).

4.- Le recours doit par conséquent être rejeté dans la mesure où il est recevable, aux frais des recourants qui succombent (art. 156 al. 1 OJ). Ces derniers verseront en outre une indemnité de dépens à la Commune de X._____ qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral :

1. Rejette le recours, dans la mesure où il est recevable.

2. Met à la charge des recourants, solidairement entre eux:

a) un émolument judiciaire de 2'000 fr.,
b) une indemnité de dépens de 1'200 fr. à verser à la Commune de X._____;

3. Communique le présent arrêt en copie aux recourants, au Préfet du district de Z._____, au mandataire de la Commune de X._____ et au Tribunal administratif du canton de Fribourg.

_____
Lausanne, le 10 avril 2001 PMN

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

Le Greffier,