Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.210/2003/mks

Arrêt du 19 juin 2003
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, juge présidant,
Catenazzi et Fonjallaz.
Greffier: M. Parmelin.

Parties
P. et R. A._____,
recourants, représentés par Me Alain Ribordy, avocat, rue St-Pierre-Canisius 1, case postale 1304, 1701 Fribourg,

contre

la Société coopérative B._____,
intimée, représentée par Me Christophe Claude Maillard, avocat, avenue de la Gare 10, case postale 231, 1630 Bulle 1,
Commune de C._____, représentée par le Conseil communal de la Ville de C._____,
Tribunal administratif du canton de Fribourg, IIème Cour administrative, route André-Piller 21, case postale, 1762 Givisiez.

Objet
évacuation pour cause d'insalubrité,

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Fribourg du 25 février 2003.

Faits:
A.
En vertu d'un contrat de bail à loyer conclu le 28 février 1997, la Société coopérative B._____ (ci-après: la société coopérative) a confié l'exploitation du centre équestre, dont elle est propriétaire à C._____, à P. et R. A._____, à partir du 1er janvier 1997 et pour une durée ferme de cinq ans, renouvelable d'année en année, sauf résiliation écrite six mois avant l'échéance. Les époux A._____ ont aménagé, dans les locaux de l'ancienne boutique du manège, un logement, comportant une chambre à coucher et un grand séjour aménagé avec un hall d'entrée, qu'ils occupent depuis le mois de juillet 2000. Ils utilisent pour leur usage personnel la cuisine de la buvette du centre équestre et les sanitaires du bâtiment principal, dans lesquels ils ont installé une machine à laver le linge et un sèche-linge.
Le 27 mars 2001, la propriétaire des lieux a signifié leur congé à ses locataires, que ces derniers ont contesté avec succès devant la Commission de conciliation en matière de baux à loyer pour le sud du canton de Fribourg. Elle est intervenue le 11 avril 2001 auprès des époux A._____ afin qu'ils utilisent les locaux de l'ancienne boutique pour l'exploitation du manège et non comme appartement.
A la suite d'une inspection des lieux effectuée le 21 novembre 2001 à la requête de la société coopérative, le Service technique de la Ville de C._____ a constaté que le logement réalisé dans l'ancienne boutique du manège ne disposait pas de cuisine, ni de salle de bains ou d'un local de douche, ni de toilettes, en contravention à l'art. 47 du règlement d'exécution de la loi fribourgeoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (RELATeC), et qu'il ne pouvait être considéré comme habitable durablement. Il a relevé en outre que des écuries avaient été aménagées dans un bâtiment autorisé comme hangar à fourrage et qu'un cabanon ainsi qu'une

annexe au bâtiment principal, abritant des bureaux et des couverts, avaient été réalisés sans autorisation. Au terme d'une décision prise le 28 novembre 2001, le Conseil communal de la Ville de C._____ a imparti à la propriétaire des lieux un délai au 31 décembre 2001 pour déposer un dossier complet en vue de suivre à la procédure de légalisation de tous ces aménagements. Le 10 janvier 2002, la société coopérative a informé la Commune de C._____ qu'elle établirait des plans et déposerait une demande d'autorisation de construire en ce qui concerne les écuries et le cabanon,
mais qu'elle entendait renoncer à la réalisation d'un logement de fonction pour des questions financières.
Le 18 janvier 2002, la société coopérative a saisi le Tribunal des baux de la Gruyère d'une requête visant à faire constater que le bail la liant aux époux A._____ avait valablement pris fin le 31 décembre 2001 et à leur ordonner de quitter les locaux dans les trois mois dès l'entrée en vigueur du jugement. Par demande du même jour, P. et R. A._____ ont ouvert action en constatation de droit, en exécution des travaux et en réduction du loyer contre la bailleresse devant le même tribunal, en concluant notamment à ce qu'ils puissent utiliser les locaux de l'ancienne boutique du manège pour se loger et à ce que la propriétaire des lieux soit astreinte d'entreprendre les démarches et les travaux permettant de délivrer un permis d'habiter.
B.
Par décision du 23 janvier 2002, le Conseil communal de la Ville de C._____ a ordonné à la société coopérative de faire évacuer le logement jugé inhabitable. Il l'a enjointe de résilier le bail pour le plus proche terme légal, étant entendu qu'à défaut de bail, les locaux devraient être libérés dans les plus brefs délais, mais au plus tard le 31 mars 2002.
Statuant le 4 juin 2002 sur recours des époux A._____, le Préfet du district de la Gruyère a confirmé l'ordre d'évacuation, après avoir rejeté la requête de suspension de la procédure jusqu'à droit connu sur leurs conclusions civiles; il a fixé un nouveau délai au 31 juillet 2002 pour libérer les locaux.
Au terme d'un arrêt rendu le 25 février 2003, la IIe Cour administrative du Tribunal administratif du canton de Fribourg (ci-après: le Tribunal administratif ou la cour cantonale) a rejeté le recours formé contre la décision préfectorale par les époux A._____ et leur a imparti un délai au 30 avril 2003 pour évacuer les lieux. Elle a estimé qu'il ne se justifiait pas de suspendre la procédure d'évacuation jusqu'à droit jugé sous l'angle civil, étant donné l'indépendance des deux procédures. Sur le fond, elle a admis que le logement litigieux, dépourvu de cuisine et d'installations sanitaires, était insalubre et qu'il ne pouvait être maintenu tel quel au bénéfice d'une dérogation au sens de l'art. 150 de la loi fribourgeoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC). Elle a considéré que la décision d'évacuation était conforme aux principes de la proportionnalité et de la bonne foi. Elle a alloué à la société coopérative une somme de 1'291.50 fr. à titre d'indemnité de partie, à la charge solidaire des époux A._____.
C.
Agissant par la voie du recours de droit public, P. et R. A._____ demandent au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt. Ils voient une application insoutenable de l'art. 42 al. 1 let. a du Code fribourgeois de procédure et de juridiction administrative (CPJA) dans le refus de suspendre la procédure administrative jusqu'à droit connu sur le litige de droit civil qui les divise d'avec l'intimée. Ils reprochent au Tribunal administratif d'avoir violé leur droit d'être entendus garanti à l'art. 29 al. 2 Cst. et appliqué arbitrairement l'art. 78 al. 2 CPJA en statuant sur la possibilité d'octroyer une dérogation au lieu de renvoyer l'affaire au Préfet du district de la Gruyère pour qu'il se prononce sur cette question. Invoquant les art. 13 et 36 al. 3 Cst., ils prétendent que l'ordre d'évacuation serait disproportionné et porterait une atteinte inadmissible à leur droit au respect de la vie privée. L'octroi d'une indemnité de partie à l'intimée résulterait d'une application arbitraire de l'art. 137 CPJA.
Le Tribunal administratif propose de rejeter le recours, dans la mesure où il est recevable. La Société coopérative B._____ conclut également à son rejet et à l'allocation d'une indemnité de dépens de 4'000 francs. La Commune de C._____ n'a pas déposé d'observations.
D.
Par ordonnance du 30 mai 2003, le Président de la Ire Cour de droit public a suspendu le délai fixé au 30 avril 2003 pour évacuer les lieux jusqu'à droit connu sur le recours de droit public.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Formé en temps utile contre une décision finale prise en dernière instance cantonale, contre laquelle seule la voie du recours de droit public est ouverte en raison des griefs soulevés et qui touche les recourants dans leurs

intérêts juridiquement protégés, le recours est recevable au regard des art. 84 ss OJ.
2.
Les recourants voient, dans le refus du Tribunal administratif de suspendre la procédure d'évacuation jusqu'à droit connu sur le litige de droit civil qui les divise d'avec l'intimée, une application arbitraire de l'art. 42 al. 1 let. a CPJA, qui permet à l'autorité, pour de justes motifs, de suspendre une procédure, notamment lorsque la décision à prendre dépend de l'issue d'une autre procédure ou pourrait s'en trouver influencée d'une manière déterminante. Selon eux, cette condition serait réalisée en l'espèce, car l'ordre d'évacuation perdrait sa raison d'être si le juge civil devait donner suite à leurs conclusions tendant à ce qu'ils puissent utiliser les locaux de l'ancienne boutique du manège pour se loger et à ce que l'intimée soit astreinte d'entreprendre les démarches et les travaux permettant de délivrer un permis d'habiter.
La reconnaissance d'une obligation d'aménager un logement de service dans l'ancienne boutique du manège à la charge de la société coopérative serait, le cas échéant, de nature à faire obstacle à un éventuel ordre de remise en état des lieux dans leur affectation initiale et à justifier une suspension de la procédure de rétablissement de l'état de droit prévue à l'art. 197 LATeC; elle ne permettrait en revanche pas de s'opposer à un ordre d'évacuation fondé sur l'art. 194 al. 4 LATeC, qui répond à des motifs d'intérêts publics prépondérants liés à la salubrité des constructions et à la protection de la santé de ses occupants. Aussi, l'autorité cantonale pouvait sans arbitraire admettre que l'issue de la procédure civile ouverte auprès du Tribunal des baux de la Gruyère n'était pas déterminante pour apprécier la nécessité d'évacuer sans tarder un logement pour cause d'insalubrité et renoncer à suspendre la procédure de recours pendante devant elle jusqu'à droit jugé sous l'angle civil. A tout le moins, cette décision n'est pas insoutenable et résiste au grief d'arbitraire.
3.
Les recourants reprochent au Tribunal administratif d'avoir outrepassé son pouvoir d'examen en statuant lui-même sur la possibilité d'accorder une dérogation fondée sur l'art. 150 al. 1 LATeC, alors que cette question relève au premier chef de la compétence préfectorale. Selon eux, après avoir constaté que le Préfet du district de la Gruyère avait admis à tort qu'une dérogation aux règles de salubrité n'était pas possible, la cour cantonale aurait dû annuler la décision attaquée devant elle et renvoyer l'affaire au préfet pour qu'il se prononce sur ce point. Ils dénoncent à ce propos une application arbitraire de l'art. 78 al. 2 CPJA, qui définit les cas dans lesquels le Tribunal administratif peut statuer en opportunité, et une violation de leur droit d'être entendus garanti à l'art. 29 al. 2 Cst.
Selon l'art. 150 al. 1 LATeC, le Préfet ne peut accorder des dérogations aux prescriptions réglementaires de police des constructions que lorsqu'elles sont justifiées par des circonstances spéciales, qu'elles ne sont pas contraires à l'intérêt public et qu'elles ne causent aucun préjudice aux tiers. L'octroi d'une dérogation ne relève par conséquent pas du pouvoir discrétionnaire de l'autorité préfectorale, mais il est soumis à des conditions strictes, expressément définies par la loi. Le Préfet ne statue pas en opportunité lorsqu'il accorde une dérogation aux règles de salubrité en vertu de l'art. 150 al. 1 LATeC. Il en va de même du Tribunal administratif appelé à vérifier sur recours l'application faite de cette disposition en première instance. Dans ces conditions, la cour cantonale n'a nullement violé l'art. 78 al. 2 CPJA en contrôlant si les conditions posées à l'octroi d'une dérogation au sens de l'art. 150 al. 1 LATeC étaient réunies. Il reste à examiner si en statuant elle-même sur la possibilité d'octroyer une dérogation en lieu et place du Préfet du district de la Gruyère, elle a contrevenu à la garantie du double degré de juridiction, que la jurisprudence rattache dans certain cas au droit d'être entendu (cf. arrêt du
Tribunal fédéral des assurances I 431/02 du 8 novembre 2002, consid. 3.1 paru à la SJ 2003 I p. 318).
Le traitement du contentieux administratif par deux instances distinctes, l'une statuant en première instance et l'autre sur recours, n'est pas une règle qui s'impose comme un principe général tiré du droit constitutionnel fédéral écrit ou non écrit. Il revient au législateur de déterminer l'organisation de l'administration et, par conséquent, de définir quels types de décisions peuvent ou non faire l'objet d'un recours. Les règles qu'il institue à cet égard doivent être observées strictement par les autorités appelées à statuer sur les demandes qui leur sont adressées. Lorsqu'il a prévu que les litiges doivent être soumis à une autorité déterminée, dont les décisions peuvent être portées par voie de recours devant une autorité supérieure, l'administré a le droit d'exiger que celle-ci ne se prononce pas sur le fond du litige lorsqu'il n'a pas été tranché par l'autorité inférieure. Il peut exiger que le cours normal des instances, tel qu'il a été prévu par la loi, soit suivi. L'autorité supérieure n'est donc pas habilitée à se saisir d'un litige qui doit d'abord être tranché par une autorité inférieure, à moins que la loi ne le lui permette expressément (ATF 99 Ia 317 consid. 4a p. 322; arrêt P.157/1981 du 30 septembre 1981,

consid. 2a paru à la RDAF 1983 p. 185; arrêt 5P.65/1991 du 25 juin 1991, consid. 4b reproduit à la SJ 1991 p. 611).
L'art. 98 al. 2 CPJA prévoit qu'en cas d'annulation, l'autorité statue elle-même sur l'affaire ou la renvoie à l'autorité inférieure, s'il y a lieu avec des instructions. Cette disposition ne précise pas les cas dans lesquels la juridiction administrative doit renvoyer la cause à l'autorité qui a statué. Il n'est donc pas insoutenable d'admettre qu'il appartient à l'autorité de recours de déterminer dans chaque cas si un tel renvoi s'impose ou si elle peut statuer directement. Elle ne peut toutefois adopter cette dernière solution que si le dossier et l'instruction lui permettent d'élucider les faits aussi bien qu'aurait pu le faire l'autorité de première instance (cf. arrêt P.157/1981 précité du 30 septembre 1981, consid. 2b publié à la RDAF 1983 p. 186; voir aussi, Jacques Ducarroz, La nouvelle juridiction administrative fribourgeoise, RFJ 1992 p. 165; Benoît Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, p. 433/434). Constatant que le Préfet du district de la Gruyère ne s'était pas prononcé sur l'octroi d'une dérogation fondée sur l'art. 150 al.1 LATeC, en croyant à tort une telle éventualité exclue, le Tribunal administratif avait le choix d'annuler la décision attaquée pour ce motif ou de statuer, s'il s'estimait suffisamment
renseigné pour ce faire. Il n'a pas versé dans l'arbitraire en estimant être en mesure de trancher en pleine connaissance de cause, sur la base du dossier et de l'inspection locale qu'il a mise en oeuvre; il était par ailleurs compétent pour examiner cette question, dans la mesure où elle ne relève pas de l'opportunité, mais de la légalité, et disposait d'un pouvoir de cognition en fait et en droit aussi étendu que l'autorité préfectorale.
Dans ces conditions, la décision du Tribunal administratif de statuer lui-même sur la possibilité d'octroyer une dérogation, au lieu de renvoyer au Préfet du district de la Gruyère pour qu'il se prononce à ce sujet, n'est pas incompatible avec l'art. 29 al. 2 Cst.
4.
Les recourants tiennent l'ordre d'évacuation qui leur a été signifié pour disproportionné et constitutif d'une ingérence inadmissible dans leur vie privée sous prétexte que l'objet de cette mesure constitue leur seul et unique logement et qu'il ne présente aucun danger pour leur santé propre à justifier une évacuation d'urgence. Ils dénoncent à cet égard une violation des art. 13 et 36 al. 3 Cst.
L'ordre donné aux recourants d'évacuer leur logement pour des motifs d'insalubrité est de nature à porter atteinte à leur sphère privée, voire à la garantie de la propriété, dont ils peuvent également se prévaloir en tant que locataires dans la mesure où cette décision les touche dans la jouissance qu'ils exercent sur l'ancienne boutique du manège en vertu du contrat de bail conclu avec l'intimée (cf. ATF 120 Ia 120 consid. 1b p. 121; 106 Ia 409 consid. 3 p. 411; 105 Ia 43 consid. 1c p. 46). Pour être autorisée, une telle mesure doit reposer sur une base légale suffisante, répondre à un intérêt public prépondérant et ne pas aller au-delà de ce qu'exige la sauvegarde de l'intérêt public considéré (cf. art. 36 al. 1, 2 et 3 Cst.; ATF 126 I 50 consid. 5a p. 61; 117 Ia 341 consid. 4 p. 345). Ces conditions sont manifestement respectées dans le cas particulier. La mesure contestée repose sur une base légale suffisante (art. 194 al. 4 LATeC); elle est justifiée par l'intérêt public supérieur lié à la salubrité des constructions; elle ne comporte enfin aucun caractère disproportionné au regard des intérêts en jeu. Les recourants admettent que le logement aménagé dans l'ancienne boutique du manège ne répond pas aux conditions de salubrité
posées par la réglementation cantonale et qu'il ne saurait être tenu pour habitable, en tant qu'il n'est pas raccordé au réseau d'eau et qu'il ne dispose ni de cuisine, ni d'installations sanitaires appropriées, conformément aux art. 158 al. 3 LATeC et 47 al. 1 RELATeC. L'existence de sanitaires et d'une cuisine dans un autre bâtiment à proximité immédiate de leur logement ne permet pas de tenir ces exigences pour satisfaites. En effet, selon les constatations de fait non contestées retenues dans l'arrêt attaqué, les recourants doivent traverser une cour pour y accéder; de même, s'ils peuvent utiliser l'eau de la grange attenante au logement, ils doivent passer par l'extérieur pour s'y rendre, en l'absence de communication interne. Comme le relève le Tribunal administratif, cette situation n'est pas conforme au standard minimum imposé à tout logement en matière d'hygiène. De ce point de vue, on ne saurait dire que la situation existante ne présenterait aucune urgence propre à justifier une évacuation immédiate.
Les recourants prétendent qu'en attendant l'issue de la procédure civile, il suffirait d'installer sommairement une douche au fond de la grange attenant à leur logement, tout en continuant à utiliser les sanitaires et la cuisine situées dans le bâtiment principal. Le Tribunal administratif a écarté cette proposition, même à titre temporaire, car l'usage de cette douche supposerait de sortir du local litigieux et de passer par l'extérieur; elle ne pourrait être imposée à la propriétaire des lieux sans son consentement. Les recourants ne critiquent nullement cette mo-

tivation, qui est pertinente. Certes, sous l'angle de la proportionnalité, la question pourrait peut-être se présenter sous un jour différent si, dans un avenir rapproché, la création d'un logement de service devait être reconnue comme une obligation contractuelle de la bailleresse à l'égard de ses locataires. Tel n'est cependant pas le cas en l'espèce. Les parties sont en litige à ce sujet devant le Tribunal des baux de la Gruyère depuis le 18 janvier 2002 et rien n'indique que la cause sera tranchée prochainement ni, de surcroît, en faveur des recourants. Enfin, supposée nécessaire, la présence sur place des époux A._____ pour des raisons de sécurité ne saurait justifier la réalisation d'un logement ne répondant pas aux prescriptions réglementaires de salubrité.
Le recours se révèle ainsi mal fondé en tant qu'il porte sur l'ordre d'évacuation en tant que tel.
5.
Les recourants reprochent enfin à la cour cantonale de les avoir astreints à verser une indemnité de partie à la société coopérative, tout en ayant dénoncé auparavant le fait que cette dernière avait "instrumentalisé" les autorités administratives dans le litige civil qui les divise. Ils dénoncent à ce propos une application arbitraire de l'art. 137 CPJA.
Dans la mesure où ils critiquent le principe même de l'obligation de payer une indemnité de partie à l'intimée, la voie de la réclamation à l'autorité qui a statué, prévue à l'art. 148 al. 1 CPJA, n'est pas ouverte (cf. Christian Pfammatter, L'indemnité de partie devant le Tribunal administratif fribourgeois, RFJ 1993 p. 133/134). Le grief tiré d'une application arbitraire de l'art. 137 al. 1 CPJA est donc recevable sous l'angle de l'art. 86 al. 1 OJ (cf. ATF 126 I 257 consid. 1a p. 258 et la jurisprudence citée; arrêt 1P.48/2001 du 10 avril 2001, consid. 5). Il est en revanche mal fondé. On ne se trouve en effet manifestement pas dans l'hypothèse visée par le législateur où l'indemnité de partie pourrait être supprimée ou diminuée en raison du comportement de la partie qui obtient gain de cause, en application de l'art. 138 al. 1 CPJA (cf. Christian Pfammatter, op. cit., p. 130/131; Denis Loertscher, La nouvelle procédure administrative fribourgeoise, RFJ 1992 p. 130).
6.
Le recours doit par conséquent être rejeté. Le délai imparti aux recourants par l'arrêt attaqué pour procéder à l'évacuation des lieux étant échu, il y a lieu de leur fixer un nouveau délai de trois mois dès la notification du présent arrêt pour s'exécuter.
Conformément à l'art. 156 al. 1 OJ, un émolument judiciaire doit être mis à la charge des recourants, qui succombent. Ces derniers verseront en outre une indemnité de dépens à la Société coopérative B._____, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
Un délai de trois mois dès la notification du présent arrêt est imparti aux recourants pour évacuer les lieux.
3.
Un émolument judiciaire de 2'000 fr. est mis à la charge des recourants.
4.
Une indemnité de 2'500 fr. est allouée à la Société coopérative B._____ à titre de dépens, à la charge des recourants, solidairement entre eux.
5.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties, à la Commune de C._____ et au Tribunal administratif du canton de Fribourg.
Lausanne, le 19 juin 2003
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le Juge présidant: Le greffier: