

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

II<sup>e</sup> COUR ADMINISTRATIVE

**Séance du 8 mars 2005**

Statuant sur le recours interjeté le 16 août 2004  
**(2A 04 74)**

par

**F.**, représenté par Me Stefano Fabbro, avocat à Fribourg,

contre

la décision prise le 16 juillet 2004 par le **Lieutenant de Préfet du district de la Broye** accordant un permis de construire à **B.**, représenté par Me Jean-Jacques Collaud, avocat à Fribourg;

**(Permis de construire; aérodrome; eau potable)**

## **Considérant :**

### **En fait:**

- A. Le 19 avril 2004, B. a déposé une demande afin d'obtenir l'autorisation de construire une villa familiale avec couvert à voitures sur la parcelle n° 235, plan folio1, du registre foncier de la Commune de Morens. Selon le plan d'aménagement local, ce terrain est affecté à la zone résidentielle à faible densité (R1).
- B. Lors de la mise à l'enquête publique, le projet a fait l'objet de l'opposition de X. et F. Ces voisins ont fait valoir en substance qu'en application du cadastre du bruit de l'aérodrome militaire, l'emplacement choisi pour la villa serait inconstructible. A leur avis, la distance du bâtiment au chemin AF n'est pas respectée, le couvert à voiture - fermé sur trois côtés - devant être considéré comme un garage faisant partie intégrante du bâtiment. Ils ont estimé que l'infrastructure du quartier est insuffisante pour permettre de nouvelles constructions dès lors que le réseau d'eau potable n'offre qu'une pression de 0,5 à 1 bar et s'avère souvent coupé durant plusieurs heures; le chemin de dévestiture existant serait par ailleurs trop étroit pour le croisement de véhicules.

Dans sa prise de position à l'intention du préfet, la commune a conclu au rejet des oppositions.

Pour sa part, le Service de l'environnement (SEn) a émis un préavis négatif en relevant que la construction projetée implique la création de nouveaux locaux à usage sensible au bruit dans un secteur exposé à de très fortes nuisances sonores produites par l'aérodrome. Il a souligné que, selon le cadastre de bruit de 1998, le secteur est soumis à des immissions de 67 dB qui dépassent la norme applicable, fixée à 65 dB. Toutefois, au vu du faible dépassement (2dB), le SEn a proposé à l'autorité de décision "d'effectuer une juste pesée des intérêts en présence". Dans la mesure où le permis devait être accordé, le SEn a exigé le strict respect de la norme SIA 181 et de l'annexe 1 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41).

L'inspection cantonale du feu et le Service des ponts et chaussées ont préavisé favorablement le projet. Cette dernière autorité a accordé en outre une dérogation autorisant l'implantation du projet le long du chemin public de

dévestiture à l'intérieur des limites de constructions, approuvées par le Conseil d'Etat le 18 novembre 1968.

Le 15 juillet 2004, le Service des constructions a émis un préavis de synthèse défavorable en se fondant sur la prise de position négative du SEn.

C. Par décision du 16 juillet 2004, le Lieutenant de préfet du district de la Broye a accordé l'autorisation de construire et rejeté les oppositions. Mettant en balance l'intérêt à l'application stricte du cadastre du bruit et l'intérêt de la commune de pouvoir conserver l'affectation de sa zone à bâtir, il a considéré que l'intérêt de la commune est prépondérant, tout en mettant à la charge du requérant toutes les mesures propres à limiter au maximum les nuisances sonores. Le lieutenant de préfet a estimé par ailleurs que les infrastructures en matière d'eau potable et d'accès sont suffisantes pour admettre que le secteur est équipé. Il a rappelé que le requérant a obtenu une dérogation aux règles sur la distance à observer vis-à-vis du chemin de dévestiture et qu'il importe peu que le couvert à voitures soit fermé sur trois côtés du moment que les dispositions sur les constructions de minime importance sont respectées. L'autorité a également écarté des critiques concernant la teinte du bâtiment et la hauteur de la cheminée.

D. Agissant le 16 août 2004, F. a contesté devant le Tribunal administratif la décision préfectorale du 16 juillet 2004 dont il demande l'annulation sous suite de frais et dépens.

A l'appui de ses conclusions, le recourant invoque tout d'abord une violation des art. 86 al. 2 et 151 let b de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1). Il estime qu'actuellement, l'approvisionnement en eau potable n'est pas garanti, la pression du réseau étant comprise entre 0 et 1 bar. Il se plaint que l'autorité intimée a accepté les informations de la commune quant à la suffisance de l'infrastructure sans procéder à des investigations sérieuses. Même si la commune a lancé un projet pour améliorer la situation, rien ne permet de penser qu'un éventuel équipement suffisant sera terminé au moment de l'achèvement des travaux de construction de la villa. Il relève en particulier que la borne hydrante n'est pas opérationnelle.

Le recourant se plaint également d'une violation de l'art. 17 du règlement communal des constructions et du principe de coordination. A son avis, la commune aurait dû établir un plan d'aménagement de détail ainsi qu'un plan d'équipement avant de donner un préavis favorable à la construction projetée.

F. fait valoir enfin une violation de l'art. 31 al. 2 OPB dès lors qu'aucun intérêt prépondérant ne justifie d'autoriser la construction qui ne respecte pas les valeurs limites d'immissions. Il n'y a pas, selon lui, d'intérêt public à la construction de la villa. L'application du cadastre du bruit ne revient pas non plus à interdire toute nouvelle construction sur le territoire de la Commune de Morens car des secteurs exposés à des nuisances sonores moins importantes peuvent encore être affectés à l'habitation.

- E. Dans leurs observations respectives, la commune et l'intimé concluent au rejet du recours. En ce qui concerne la pression d'eau, les intéressés indiquent qu'il est possible d'aménager une installation de pressurisation de la conduite, comme l'a fait le recourant, ou de relier l'approvisionnement de la villa à la source privée située à 300 mètres et propriété du père de l'intimé. S'agissant des nuisances sonores, il est souligné que le cadastre du bruit n'est pas entré en force et qu'en plus, les mouvements d'avion pris en considération par ce document sont surévalués par rapport à la réalité.
- F. Sur invitation du Juge délégué à l'instruction du recours, le SEn s'est déterminé sur les incertitudes liées à la question du bruit provoqué par l'aérodrome de Payerne. Il a exposé que le premier cadastre du bruit établi en 1984 prévoyait 24'190 mouvements annuels. Un nouveau cadastre a été établi en 1998, basé sur une projection de 27'898 mouvements, dont 20'300 mouvements de jets. L'estimation de l'évolution du nombre de vols de jets s'est cependant avérée totalement fautive dès lors qu'en 2000 et 2001, l'activité moyenne est restée environ 45% inférieure à celle qui avait été pronostiquée. Selon les autorités fédérales, ce phénomène de réduction d'heures de vol devrait se poursuivre ces prochaines années. Dans ces conditions, si l'on devait tenir compte d'une baisse de 45% de l'activité aérienne, le dépassement de la norme de 2 dB(A) sur la parcelle litigieuse se transformerait en un respect des valeurs limites d'immissions avec une marge de sécurité de 0,6 dB(A).

Le SEn a encore souligné que la diminution d'activité risque fort d'avoir un caractère définitif. Outre les considérations militaires et économiques qui postulent le statu quo, voire une diminution supplémentaire, il est rappelé que le fait d'avoir baissé fortement l'activité aérienne ces dernières années redéfinit le niveau qui sert de référence pour évaluer l'installation. Ainsi, toute éventualité d'augmentation d'activité de vol ces prochaines années ne pourra pas avoir lieu sans que les conditions qui s'appliquent, le cas échéant, dans une telle situation (art. 8 OPB) soient respectées. Ce serait dès lors à l'aérodrome de s'adapter à la nouvelle situation.

Au vu de ce qui précède, le SEn a déclaré être d'avis que le projet de construction est conforme à l'art. 31 OPB, du fait que les immissions sont depuis plusieurs années au-dessous de la valeur seuil et que la probabilité de maintien de cette situation est élevée.

**En droit:**

1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits, le présent recours est recevable en vertu de l'art. 176 LATeC. Le Tribunal administratif peut donc entrer en matière sur ses mérites.  
  
b) Selon l'art. 77 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), 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. a) Les communes ont l'obligation de prévoir au moins l'équipement de base et d'assurer sa réalisation en temps utile, selon les besoins (art. 86 al. 1 LATeC). Tant que cet équipement n'est pas assuré, aucun permis de construire ne peut être délivré (art. 86 al. 2 LATeC).

L'équipement de base comprend notamment les routes principales, les installations et conduites principales d'approvisionnement en eau, les installations nécessaires à l'évacuation et à l'épuration des eaux et des déchets (art. 87 al. 1 LATeC). L'équipement de détail comprend les routes de desserte, les chemins piétons, les conduites et canalisations nécessaires à la viabilité des terrains à bâtir et aux raccordements de ceux-ci à l'équipement de base (art. 87 al. 2 LATeC).

Selon l'art. 20 al. 1 du règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RELATeC; RSF 710.11), un terrain est équipé lorsqu'il est desservi, d'une manière adaptée à l'utilisation prévue, par des voies d'accès garantissant la sécurité du trafic et par des conduites auxquelles il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés pour l'alimentation en eau, en énergie et pour l'évacuation des eaux usées et des eaux pluviales.

Ces équipements doivent être garantis au plus tard à l'achèvement de la construction (art. 151 let. b LATeC).

- b) En l'espèce, il ressort clairement du dossier que l'équipement du quartier en eau potable est assuré. Une conduite d'adduction d'eau de 160 millimètres de diamètre a été installée dans ce but en 2000 et rien n'indique qu'elle ne remplirait pas son usage. Compte tenu du nombre restreint d'habitants concernés, il ne fait pas de doute que la dimension de la conduite permet de répondre aux besoins légaux, sans qu'il soit nécessaire de procéder à des calculs supplémentaires de capacité.

Certes, depuis la suppression pour cause d'insalubrité de l'ancien réservoir d'eau qui existait sur une colline proche, la commune a dû se raccorder au réseau d'eau de Payerne et connaît depuis ce moment un problème de manque de pression, cette dernière étant comprise entre 1 et 3 bars selon la commune (0 à 1 selon le recourant). Cette faiblesse du réseau ne justifie pas un refus du permis de construire. Aucune disposition légale n'oblige en effet de fournir de l'eau potable sous pression. L'art. 8 de la loi sur l'eau potable (RSF 821.32.1) impose uniquement aux communes l'obligation de veiller à ce que les habitants et les locaux publics disposent d'eau potable en quantité suffisante. Selon l'art. 1 du règlement communal relatif à la distribution d'eau potable, la collectivité publique est astreinte de distribuer l'eau potable nécessaire dans les limites de pression de son réseau.

Si une pression suffisante n'est pas assurée, le propriétaire raccordé peut, ou doit, s'équiper d'une installation de pressurisation, comme le recourant déclare l'avoir fait lui-même. Même si une alimentation en eau potable par un réseau sous pression est souhaitable, elle ne constitue pas une obligation de la commune du point de vue de l'équipement, ni une condition à l'octroi du permis de construire. Des possibilités techniques existent pour permettre au consommateur de disposer d'un niveau de pression adéquat.

Cela suffit pour admettre que la construction de l'intimée disposera d'un équipement suffisant au plus tard à l'achèvement des travaux, conformément à l'art. 151 let. b LATeC. On ne voit pas pourquoi les solutions techniques utilisées par le recourant pour pressuriser l'eau potable (visiblement par le biais d'un réservoir intermédiaire) ne seraient pas applicables dans le cas de l'intimé. De plus, ce dernier a indiqué qu'il pourrait, cas échéant, bénéficier de l'alimentation en eau potable par le biais de la source privée de son père. Il ne fait dès lors pas de doute que l'équipement de la parcelle ne pose pas un problème tel qu'il justifierait de refuser le permis de construire.

Au demeurant, il y a lieu de prendre acte des indications de la commune selon lesquelles un projet existe avec l'Exploitation des Forces aériennes pour faire passer sous les pistes de l'aérodrome une nouvelle amenée d'eau permettant d'obtenir une quantité et une pression optimale pour l'ensemble du réseau. Le 12 décembre 2003, l'assemblée communale a reporté au budget des investissements les sommes destinées à cette réalisation, qui pourrait intervenir cet été déjà. Même si la concrétisation de ce projet n'est pas indispensable à l'octroi du permis de construire, cette perspective d'amélioration exclut d'autant plus une admission des griefs du recourant.

- c) Il apparaît également qu'en raison du manque de pression dans le réseau d'eau, la borne d'incendie installée dans le quartier n'est pas opérationnelle. Consciente du problème, la commune a pris des mesures pour assurer un approvisionnement encore acceptable en eau dans le cadre de la défense incendie. Comme elle l'a indiqué, il existe dans le village, à environ 300 mètres du quartier, un réservoir auquel les moto-pompes peuvent, cas échéant, être raccordées par des courses pour alimenter les lances à incendie. Cette solution n'est certes pas optimale; elle permet cependant d'attendre, sans risques excessifs, que les projets communaux visant à rendre opérationnel le système de bornes-hydrantes se réalisent. Il serait disproportionné d'interdire la construction dans la zone à bâtir en cause, dûment homologuée, alors qu'à terme, une solution plus satisfaisante se dessine. Le risque est encore réduit si l'on tient compte de la proximité des pompiers de l'aérodrome, équipés en moyens mobiles. Au demeurant, il faut remarquer que, dans la présente affaire, l'Inspection cantonale du feu - soit l'autorité spécialisée en la matière - a émis un préavis positif à la demande de permis de construire.
  - d) L'équipement du quartier est donc conforme à l'art. 86 LATeC et permet la délivrance de permis de construire.
3. L'art. 17 RCU n'impose l'établissement d'un plan d'aménagement de détail (PAD) que pour les habitations groupées (maisons tapis, mitoyennes, etc.). Dans la mesure où l'intimé entend construire une villa familiale individuelle, il est évident que son projet ne nécessite pas l'élaboration d'un PAD.

On ne voit pas non plus pourquoi la proximité de l'aérodrome et les nuisances qui en découlent imposeraient un PAD avant toute construction du secteur. Aucune disposition légale ne l'impose.

Il faut rappeler également que la construction des infrastructures nécessite un simple permis de construire (art. 88 b LATeC). Un plan des équipements en tant que plan d'exécution n'est pas requis. Or, il n'est pas contesté que

les travaux d'implantation des canalisations qui se sont déroulés en 2000 ont bénéficié d'un permis de construire en bonne et due forme.

Le grief relatif aux plans invoqué par le recourant est donc dépourvu de fondement.

4. a) Selon l'art. 45 al. 3 OPB, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports est compétent pour déterminer et évaluer les immissions de bruit provenant de l'aérodrome de Payerne. Dans ce cadre, il lui incombe d'établir un cadastre de bruit conformément à l'art. 37 OPB avant de fixer dans une décision - susceptible de recours - les restrictions que les nuisances sonores de l'installation imposent au voisinage du point de vue de l'aménagement du territoire.

L'art. 37 al. 3 OPB impose au Département fédéral de veiller à ce que le cadastre en cause soit contrôlé et rectifié.

- b) En l'occurrence, le Département fédéral a constaté, dans une décision du 24 janvier 2002, entrée en force, que le cadastre de bruit de l'aérodrome de Payerne doit être refait pour tenir compte de la baisse drastique des mouvements aériens qui a eu lieu ces dernières années. L'autorité d'exécution a refusé d'appliquer l'ancien cadastre de 1998 - jugé dépassé - en soulignant que le nombre des mouvements d'avions à réaction se situe à environ 45% en dessous de ce que prévoyait ce cadastre pour l'année 2000. Des travaux sont en cours actuellement pour établir un nouveau cadastre.

Il ressort de cette situation que l'autorité d'exécution n'a pas encore déterminé, ni évalué les immissions de bruit extérieur dues à l'aérodrome au sens des art. 36 et 40 OPB et qu'il manque dès lors une base formelle pour se prononcer sur l'octroi d'un permis de construire dans la proximité de cette installation.

Il ne saurait cependant être question de refuser l'autorisation de construire lorsque, comme en l'espèce, l'examen des données disponibles établies par l'autorité d'exécution fédérale laisse présager avec un degré suffisant de certitude que le nouveau cadastre ne prévoira pas à cet endroit des immissions dépassant la valeur limite de 65 dB(A). Il faut rappeler en effet que, selon le cadastre de 1998, l'exposition au bruit de la parcelle de l'intimée était estimée à 67 dB(A), ce qui représentait un dépassement de la valeur limite d'immission de 2 dB(A). Selon les calculs effectués par le SE n en tenant compte de la baisse des mouvements d'avions retenu par le Département fédéral dans sa décision du 24 janvier 2002, une réduction de l'activité de 45% se traduit par une diminution du niveau des immissions de 2,6 dB(A) sur le terrain de l'intimé. Il en découle qu'à cet endroit, les

nuisances sonores, telles qu'elles doivent être actualisées, n'atteignent pas la valeur limite d'immission et qu'il existe même une marge de sécurité de 0,6 dB(A) par rapport à cette limite.

Ce calcul n'est certes pas définitif puisqu'il appartient au Département fédéral de procéder à l'évaluation des immissions. Il permet cependant de présager avec un degré suffisant de certitude que la décision de cette autorité n'aura pas comme conséquence l'inconstructibilité de la parcelle de l'intimé. Au vu de la marge de sécurité de 0,6 dB(A), il n'est pas vraisemblable que l'appréciation de l'autorité d'exécution fédérale aboutisse à la constatation d'un dépassement de la valeur limite d'immission.

- c) L'octroi du permis de construire n'est pas non plus remis en question dans l'hypothèse peu vraisemblable où, après plusieurs années de baisse drastique, l'activité de vol devait augmenter à nouveau. Comme le SEn le relève à juste titre, le fait que l'activité ait fortement baissé au cours de ces dernières années redéfinit le niveau qui sert de référence pour évaluer l'installation en question. Ainsi toute éventuelle augmentation de l'activité de vol ces prochaines années ne pourra pas avoir lieu sans que les conditions qui s'appliquent à une modification d'installation fixe (art. 8 OPB) soient respectées. Ce serait alors à l'aérodrome de s'adapter à la nouvelle situation et de tenir compte de l'existence de la villa, qui au moment de sa construction ne subissait pas des immissions excessives.
- d) Il apparaît ainsi que le permis de construire peut être accordé quand bien même le nouveau cadastre de bruit de l'aérodrome n'est pas encore terminé. Il ne fait pas de doute que les immissions sonores sur la parcelle de l'intimée respecteront la valeur limite d'exposition prévue pour autant que, lors de la construction de la maison, la norme SIA 181 soit respectée ainsi que l'a exigé le SEn dans son préavis. L'art. 31 OPB n'a pas été violé par l'autorité intimée.

5. 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.

Il lui incombe également de verser une indemnité de partie à l'intimé qui a fait appel aux services d'un avocat pour défendre ses intérêts.

Compte tenu de l'importance de cette affaire pour la commune, qui ne dispose pas d'un service juridique et dont toute une partie de la zone à bâtir était remise en cause par le recours, il faut considérer que des circonstances

particulières au sens de l'art. 139 CPJA ont rendu nécessaire l'appel à un mandataire extérieur. La commune a donc droit elle aussi à une indemnité de partie, à charge du recourant. Il y a lieu cependant de réduire l'indemnisation des honoraires de l'avocat au maximum de 5'000 francs prévus par l'art. 8 du tarif des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12).

206.11