

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

IIe COUR ADMINISTRATIVE

Séance du 16 février 2006

Statuant sur le recours interjeté le 4 mai 2005
(2A 05 36)

par

X. et consorts, représentés par Me Pierre Mauron, avocat à Bulle,

contre

les décisions prises le 24 mars 2005 par le **Préfet du district de la Veveyse** rejetant leur opposition et accordant un permis de construire à **B. et consorts**;

(mur antibruit)

C o n s i d é r a n t :

En fait:

- A. Au mois d'août 2002, les propriétaires des parcelles 168, 999, 1079, 1037, 1038, 1078, 1610, 1606, 1608, 1609 et 1670 du registre foncier de la Commune d'Attalens ont requis un permis de construire pour l'établissement du plan d'équipement de détail (PED) La Grande-Fin. Le projet de PED a été mis à l'enquête publique du 9 au 23 août 2002.

Dans la mesure où la question de savoir si les terrains compris dans le périmètre du PED devaient ou non être considérés comme déjà équipés n'était pas encore réglée, les requérant ne savaient pas, à ce stade, si, en matière de bruit, les futures constructions devraient respecter les valeurs limites d'immission ou les valeurs de planification. Ils ont donc indiqué que les mesures à prendre dans ce domaine feraient l'objet d'un dossier à part avec éventuellement une enquête publique complémentaire.

Dans le cadre de la procédure d'examen du PED, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a considéré, le 3 février 2003, que les terrains en cause ne sont pas équipés au sens de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1). Tirant les conséquences de cette situation, le Service des ponts et chaussées (SPC) a constaté, le 18 mars 2003, qu'au regard de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41) le secteur est soumis au respect des valeurs de planification. S'appuyant sur une étude acoustique effectuée le 3 octobre 2002 par le bureau Biol Conseils SA, qui préconise l'installation d'un mur paraphone, le SPC a remarqué que le dossier de mise à l'enquête ne contenait aucune information concernant cette mesure. Il a indiqué que cet écran paraphone devra faire l'objet d'une mise à l'enquête en bonne et due forme avec demande de dérogation pour construction à distance illégale de la route. Il a averti les requérants que, tant que les mesures d'assainissement ne seront pas réalisées, toutes les constructions d'habitation situées dans le périmètre où les valeurs de planification ne sont pas respectées seront préavisées négativement.

Par décision du 28 mars 2003, le Lieutenant de préfet du district de la Veveyse a accordé le permis de construire les infrastructures du lotissement "La Grande Fin".

- B. Le projet de lotissement a fait l'objet d'une série de péripéties au cours desquelles les voisins ont déposé une plainte pénale pour faux dans les titres en affirmant que le ch. 6 du règlement du PED - qui réserve la construction d'un mur antibruit - aurait été rajouté après la mise à l'enquête, ce qui est formellement contesté par les constructeurs et la commune. Au cours des travaux d'équipement du lotissement, les propriétaires ont directement mis en place les terres excédentaires pour former la base du mur antibruit au lieu de les laisser en butte. Sur intervention du préfet du 10 septembre 2003, les travaux ont été stoppés.
- C. Le 17 mars 2004, suite à une inspection des lieux destinée à visualiser les variantes possibles de parois antibruit et après consultation des projets de plans, le conseil communal a informé les propriétaires des parcelles comprises dans le périmètre du PED qu'il exigeait désormais d'eux qu'ils réservent une bande de 1.50 m sur toute la longueur de la parcelle pour l'aménagement futur d'un trottoir. L'autorité communale a requis la modification du talus de façon à ce que la pente de 1:2 soit respectée nonobstant la réserve de terrain pour le trottoir.

Le 15 avril 2004, les propriétaires concernés se sont opposés à cette exigence et ont décidé de mettre à l'enquête publique le projet qui a fait l'objet de l'inspection des lieux. Ils ont expliqué à cette occasion que s'ils devaient reculer le talus et respecter la pente de 1:2, la hauteur de la paroi antibruit devrait être augmentée pour atteindre 2.00 m. La variante qu'ils maintiennent conserve un espace de 4.00 m entre le bord de la chaussée et l'écran, espace nettement suffisant, à leur avis, pour réaliser un trottoir.

Le même jour, les propriétaires du périmètre du PED ont déposé une demande de permis de construire afin de réaliser la protection antibruit, telle que discutée préalablement avec la commune. Le concept retenu pour l'écran paraphone consiste à adapter le terrain naturel pour créer un talus jusqu'à la hauteur du rez-de-chaussée et des aménagements extérieurs des villas implantées en bordure de la route cantonale. Au sommet du talus, situé entre 7.00 m et 7.50 de l'axe de la route, il est prévu d'installer une paroi antibruit d'une hauteur d'environ 1.40 m. Les plans indiquent, à titre indicatif, l'implantation possible d'un trottoir de 1.65 m de large au pied du talus par la création d'un mur de soutènement.

Le 6 mai 2004, la commune a exigé des requérants qu'ils produisent un modèle acoustique du talus et de la paroi établi par un bureau spécialisé.

Lors de la mise à l'enquête publique, du 30 avril au 14 mai 2004, les voisins propriétaires de terrains situés pour l'essentiel de l'autre côté de la route cantonale, en face de la future paroi antibruit se sont opposés au projet. En

substance, les opposants ont déclaré craindre l'effet de réverbération du bruit de l'installation; ils se sont plaints de l'importance des modifications de terrain, de la longueur du talus, et ont invoqué une violation de la législation sur la protection de l'environnement, étant entendu qu'ils estiment que le respect des normes peut être atteint par des mesures à la source, soit par une limitation de la vitesse et un changement du revêtement de la route. Le faible dépassement des valeurs de planification qui resterait encore après la mise en œuvre de ces mesures pourrait être corrigé par des dispositifs techniques pris sur les bâtiments. Les opposants ont fait valoir que les valeurs limites en matière de bruit sont déjà dépassées sur leurs habitations et que, par conséquent, il ne saurait être question d'admettre une augmentation du bruit due à la réverbération produite par le mur antibruit. Ils ont requis, subsidiairement, une meilleure conception de la paroi phonique de manière à exclure tout risque de réverbération.

Dans le cadre de l'examen de la demande de permis, le SPC a procédé à des mesures sonores afin de s'assurer que l'écran antibruit n'apportera aucune nuisance supplémentaire dans le voisinage. Le 26 mai 2004, il a fait savoir à la commune que la valeur limite d'immission diurne est légèrement dépassée sur la propriété X., alors qu'elle est respectée de nuit. Les valeurs sont également respectées sur la propriété Y.

Le 7 juillet 2004, le conseil communal a émis un préavis négatif en exigeant le dépôt d'une expertise sur la question de la réverbération du bruit. Il a estimé, par ailleurs, que le projet ne respecte pas les art. 22 et ss du règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RELATeC; RSF 710.11) relatives au terrain naturel et à la pente des talus.

Le 18 octobre 2004, le SPC a déclaré émettre un préavis provisoirement négatif sur le projet dans l'attente de l'étude acoustique requise. Suite au dépôt du rapport d'expert établi le 1^{er} septembre 2004 par l'entreprise Gartenmann Engineering SA - qui conclut que les aménagements prévus dans le cadre du PED ne provoquent pas d'augmentation perceptible des nuisances sonores chez les voisins, même dans le cas d'un écran n'absorbant pas le son - le SPC a annulé son précédent préavis et a proposé d'accorder le permis de construire requis. Sur la même base, le conseil communal a également changé d'avis et s'est déclaré favorable au projet.

Le 15 décembre 2004, le SeCA s'est aussi prononcé favorablement. Il a relevé en particulier que les art. 22 et 23 RELATeC, concernant les modifications du terrain, ne sont pas applicables à un ouvrage antibruit dicté par les contraintes techniques et légales. Au demeurant, il a été constaté que le talus ne dépasse pas la hauteur de 1.50 m par rapport au terrain naturel.

- D. Le 24 mars 2005, le Préfet du district de la Veveyse a accordé le permis de construire sollicité. Il a conditionné cette autorisation au respect des exigences communales mentionnées le 17 mars 2004 en interdisant de modifier le terrain naturel sur une largeur de 1.50 m depuis le bord de la route et en imposant une modification du talus, de manière à ce que le rapport 1:2 de la pente soit respecté. Il a par ailleurs réservé les conditions figurant dans les différents préavis.

Le même jour, le préfet a rejeté les oppositions. Il a motivé sa décision en faveur du mur antibruit en soulignant notamment que la limitation de la vitesse à 50 km/h préconisée par les opposants ne pouvait pas être appliquée tant que le quartier n'était pas totalement construit et que la réfection de la route au moyen d'un revêtement phono-absorbant n'est pas judicieux, le canton ayant fait de mauvaises expériences avec ce procédé. L'autorité a considéré que la législation sur la protection contre le bruit n'impose pas le recours à une mesure d'assainissement plus qu'une autre, seul le résultat escompté étant déterminant. Il lui est apparu dès lors que rien ne s'opposait à la construction d'une paroi antibruit. S'agissant des problèmes de réverbération du bruit vers les maisons en face, le préfet a pris acte de l'étude de Gartenmann Engineering SA qui conclut à ce que les aménagements prévus ne provoquent pas d'augmentation perceptible des nuisances sonores chez les voisins. Le préfet a considéré, par ailleurs, que les exigences de la communes du 17 mars 2004 bannissent tout risque d'implantation d'un nouvel élément vertical lors de la construction future du trottoir et évitent l'aménagement d'un talus gigantesque. Au demeurant, le trottoir devra de toute manière faire l'objet d'une procédure de permis de construire au cours de laquelle les opposants pourront faire valoir leurs droits.

- E. Agissant le 4 mai 2005, X. et consorts, tous opposants déboutés, ont contesté devant le Tribunal administratif les décisions préfectorales du 24 mars 2005 dont ils demandent l'annulation sous suite de frais et dépens. Ils concluent principalement à ce que l'autorisation de construire une protection antibruit soit refusée. Subsidiairement, ils requièrent que la cause soit renvoyée devant l'autorité intimée.

A l'appui de leurs conclusions, les recourants invoquent tout d'abord un déni de justice dans la mesure où le préfet ne s'est pas prononcé sur la demande de restitution du délai de recours pour contester le PED d'août 2002 et de considérer que leur opposition vise également ce document, dont ils prétendent n'avoir pas eu connaissance dans son intégralité lors de la mise à l'enquête publique. Ils indiquent également ne pas avoir pu défendre valablement leurs droits dès lors qu'ils n'ont jamais eu accès au rapport acoustique établi par le bureau Biol Conseils le 3 octobre 2002. Les

recourants se plaignent que le préfet ne s'est pas prononcé sur la réfection ordinaire de la route cantonale qu'ils avaient invoquée dans leur opposition. Ils estiment aussi que les réponses données par le préfet aux arguments propres des époux X., dans une situation spéciale, sont insuffisantes.

Les recourants invoquent ensuite une constatation inexacte de faits pertinents. Selon eux, l'aménagement d'une paroi antibruit n'est pas nécessaire pour parvenir à un respect de valeur de planification dans le périmètre du PED situé le long de la route cantonale. Dès lors qu'actuellement les VLP ne sont que très légèrement dépassés par endroit, les mesures d'assainissement à la source préconisées par les recourants permettront d'atteindre le but visé sans un tel mur.

Reprenant dans le détail les relevés de bruit qui ont déjà été effectués dans ce dossier, les recourants arrivent à la conclusion que le dépassement des VLP ne se monte pas 5.2 dB la journée et 0.7 dB la nuit. A leur avis, les VLP sont respectées de chaque côté de la route durant la nuit, alors que pendant la journée, elles ne devraient pas être dépassées de plus de 4.2 dB au maximum sur les nouvelles parcelles. Ce faible dépassement ouvre, pour eux, la porte à des solutions alternatives à la construction impérative d'une paroi antibruit. Les recourants soulignent à cet égard que l'état de la route cantonale est déplorable à l'endroit litigieux et qu'une diminution réelle des décibels engendrés par la route doit être prise en considération en cas de réfection de la chaussée. Ils affirment qu'il serait possible de baisser le bruit d'environ 3 dB avec une chaussée normalement entretenue. Dans ces conditions, ils dénie au SPC la possibilité d'ordonner aux propriétaires de construire une paroi antibruit de 3.00 m de haut sur plus de 150.00 m alors que le dépassement des VLP est dû en très grande partie à l'état très détérioré de la chaussée.

Se fondant sur les avis d'un expert de l'entreprise Triform SA, les recourants conteste le bien-fondé des avis figurant au dossier selon lesquels un revêtement phono-absorbant ne serait pas apte à améliorer la situation des nuisances sonores au-delà de 2 à 3 ans. Ils invoquent la situation de Salvenach où six ans plus tard, le revêtement permettait encore une diminution effective de 3 dB, ainsi que celle de la Rue de Morat à Fribourg.

Rappelant qu'avec une réduction de la vitesse de 60 à 50 km/h, une diminution supplémentaire de 1dB pourra être obtenue, les recourants estiment que les trois mesures qu'ils proposent rendent inutiles le recours à un mur antibruit. Dès l'instant où les coûts engendrés par ces mesures ne sont pas encore connus, ils requièrent que le dossier soit renvoyé au préfet.

Les recourants contestent ensuite les calculs effectués par l'entreprise Gartenmann Engineering SA relatifs l'éventuelle réflexion des nuisances

sonores par la paroi antibruit. Outre des incohérences de 0.1 dB, ils relèvent surtout que l'expert n'a pas dit à quelle hauteur il a pris les mesures. Si au niveau du sol il n'y a aucune réflexion, il n'en va pas de même plus haut. Or, ils font valoir que les plans pris en considération ne mentionnent pas correctement la hauteur de leurs villas, les faîtes réels se trouvant respectivement à 4.77 m pour la villa X., 5.13 pour la villa Y., 5.66 pour la villa Z. et 6.46 pour la villa W., étant précisé que les combles des villas W., Z. et Y. sont habitables. Ils affirment dès lors que la conclusion de l'expert selon laquelle l'incidence de la réflexion sera de l'ordre de 0.1 dB ne correspond pas à la réalité du terrain et exigent une nouvelle expertise. Dans ce sens, ils soulignent que, de toute manière, une paroi antibruit absorbante plutôt que réfléchissante aurait dû être ordonnée par le Préfet.

Sur le plan juridique, les recourants invoquent une violation de l'art. 11 al. 1 la loi sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) dans la mesure où l'autorité a omis de donner la priorité à des mesures de limitation du bruit à la source en privilégiant la construction de la paroi antibruit. Dans ce sens, la directive cantonale émanant de la DAEC qui prévoit qu'aucune solution n'a d'emblée la priorité sur une autre serait - à supposer qu'elle soit encore appliquée - contraire au droit fédéral. L'art. 11 al. 2 LPE n'aurait pas non plus été respecté en tant qu'il prescrit des mesures économiquement supportables dès lors que le coût des mesures à prendre à la source n'a pas été examiné par le préfet. En réalité, les recourants prétendent que le canton doit prendre à sa charge le coût de la réfection de la route pour la remettre en état et pour y poser un revêtement phono-absorbant, une partie du coût de cette dernière mesure pouvant être répercutée sur les intimés en lieu et place d'exiger de leur part la construction d'une paroi antibruit.

Les recourants estiment par ailleurs que la décision attaquée serait arbitraire dès lors qu'avec ou sans mur paraphonique, les mesures à la source devront de toute manière être mises en œuvre pour respecter les VLI sur leurs propriétés. Ces mesures suffiront pour respecter les VLP sur les parcelles des intimés, de sorte que la construction du mur litigieux est inutile et arbitraire.

Les recourants rappellent aussi que la législation contre le bruit ne vise pas la protection des habitants séjournant à l'extérieur, mais dans les locaux sensibles. Ils contestent dès lors la motivation de la décision attaquée qui privilégie la paroi antibruit afin de protéger les habitants aussi sur leur terrasse. Des solutions alternatives touchant à l'implantation des bâtiments et à des mesures constructives intérieures permettraient d'obtenir la même protection sans les désavantages de la digue contestée.

L'autorité intimée aurait enfin également violé les règles de l'OPB en autorisant la construction litigieuse alors qu'il est admis que celle-ci

provoquera par réflexion une augmentation de 0.1 dB des nuisances sur leurs propriétés. Une telle solution n'est pas admissible du moment que ces terrains subissent déjà le niveau sonore dépassant les VLI et qu'il n'est pas légal de l'augmenter. Le préfet aurait dû exiger que la paroi antibruit ne puisse pas réverbérer le bruit en imposant un coefficient d'absorption maximal pour les matériaux de l'installation.

Pour le surplus, les recourants se plaignent d'une série de violation du droit cantonal des constructions.

Ils font valoir une violation de l'art. 85 RELATeC en relevant que les gabarits du mur n'ont pas été installés du 30 avril au 4 mai 2004, alors que la durée de l'enquête publique se terminait le 14 mai 2004. De plus, ils n'auraient pas été à la bonne distance de la route.

Ils estiment aussi qu'en application de l'art. 87 RELATeC, une nouvelle mise à l'enquête s'impose dès l'instant où le préfet, suivant le préavis de la commune, a ordonné une modification de la pente du talus qui passe d'un rapport de 2:3 à un autre de 1:2. A leur avis, la modification de la pente implique de procéder à une nouvelle expertise pour déterminer l'importance des réflexions du bruit.

Rappelant que le talus a été aménagé de manière illégale et a fait l'objet d'une décision préfectorale ordonnant l'interruption immédiate des travaux, les recourants exigent que ce talus illégal fasse l'objet d'une mise à l'enquête.

Les recourants ont demandé que leur recours bénéficie d'une restitution de l'effet suspensif.

- F. Les intimés se sont déterminés le 30 mai 2005. Ils soulignent que le dossier d'enquête publique du PED précise les niveaux des rez-de-chaussée des villas situées en bordure de route cantonale avec force obligatoire. Cela implique de remblayer le terrain naturel autour des futures villas jusqu'au niveau des rez-de-chaussée; ce procédé est conforme à la LATeC dès lors que le niveau n'est pas modifié de plus d'un 1.50 m. C'est dans ce sens que les terres excédentaires ont été utilisées provisoirement comme remblai, dans l'attente du permis de construire l'écran paraphone et les futures villas. Les intimés soulignent qu'à 20 cm près, l'écran paraphone est la concrétisation d'une clôture ; étant reculée de 2.50 à 3.00 m de la limite, cette clôture peut dépasser 1.20 m. S'agissant du trottoir, les intimés maintiennent leur refus de modifier la proposition contenue dans leurs plans en relevant qu'ils ne veulent pas supporter les conséquences financières découlant d'un déplacement de l'écran paraphone ou d'une redistribution des surfaces des parcelles. En guise de remarque finale, ils font valoir que la solution

technique proposée a l'avantage de prendre en compte les remblais liés aux niveaux des rez-de-chaussée comme mesures antibruit et ainsi de créer des écrans paraphones pas plus envahissants que des haies ou clôtures en limite de propriété. En ce qui concerne le bruit, ils relèvent que sa réverbération suit les lois de l'optique. Si le talus entre l'écran et le trottoir est incliné, un éventuel trottoir n'influencera pas la réflexion du bruit contre les habitations des recourants.

- G. Le 14 juin 2005, le Service de l'environnement a déposé ses observations sur le recours. Il considère que l'aménagement d'un revêtement absorbant sur la chaussée n'est pas un moyen adéquat de réduire le bruit dans la présente affaire. En revanche, le mur antibruit produira l'effet escompté sur les parcelles du PED. Cela étant, le service considère comme probable que des effets de réflexion et de réverbération des bruit des véhicules induisent des immissions sonores supplémentaires sur les locaux sensibles sis de l'autre côté de la route. Dans ces conditions, le choix des matériaux composant le mur est très important. Il est évident que seuls des matériaux avec un fort pouvoir absorbant entrent en considération. Le type d'ouvrage est également important. Un mur en gradin, avec l'avantage d'une réflexion du bruit vers le haut conviendrait, de même qu'un talus avec au sommet un mur de faible hauteur. En résumé, le service estime qu'une étude des différents moyens à disposition - prenant en considération les aspects coût, efficacité, intégration dans le paysage, aspect légal, conjugaison des différentes mesures - doit être faite en tenant compte de ce qui précède.
- H. L'autorité intimée conclut au rejet du recours. Pour sa part, la commune s'abstient de toute observation, l'objet litigieux reposant sur l'avis de spécialistes.
- I. Le 14 novembre 2005, le Juge délégué à l'instruction du recours a attiré l'attention des parties sur les conséquences de la décision préfectorale en tant qu'elle exige le respect d'une pente 1:2 pour le talus. Il a relevé l'erreur manifeste du schéma annexé à la lettre de la commune du 17 mars 2004 qui représente une pente 1:2 plus raide que la pente 2:3 figurant sur les plans.

Le 17 novembre 2005, la commune a répondu en contestant toute erreur de sa part. Elle a néanmoins déposé un nouveau schéma où, à la différence du précédant, le mur antibruit est reculé de plusieurs mètres et surélevé pour atteindre une hauteur de 2.20 m.

Pour leur part, les recourants constatent qu'il y a effectivement un problème dans la modification unilatérale du talus ordonnée par la préfecture, sans mise à l'enquête publique. Ils estiment que la construction est désormais

différente de ce qui a été prévu à l'origine et que le recours doit être admis pour ce motif déjà.

Les intimés soulignent que la volonté de la commune d'éloigner l'écran antibruit par rapport du bord de la route cantonale implique que celui-ci soit plus haut que celui mis à l'enquête publique; ce qui va à l'encontre de la volonté générale d'avoir un écran le plus discret possible. Le but de la commune est, selon eux, de limiter les coûts d'un éventuel trottoir. Les intimés contestent que l'art. 23 RELATeC soit applicable à la présente affaire dès lors qu'en l'espèce, seule la loi sur les routes s'applique. Enfin, interprétant le chiffre 2 de la décision préfectorale qui impose de respecter le terrain naturel sur une largeur de 1.50 m, ils pensent que, moyennant une adaptation du projet, l'écran antibruit du permis de construire pourra être maintenu à son emplacement. Ils ont déposé un schéma pour expliciter leur idée.

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.
 - 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. a) Selon l'art. 23 al. 1 RELATeC, "la pente des talus aménagés en bordure de propriété ne peut dépasser le rapport 1:2 (1 = hauteur, 2 = longueur) à partir du terrain naturel. Les dispositions de la législation sur les routes relatives aux fonds voisins des routes sont réservées".

L'art. 93 al. 1 de la loi sur les routes (LR; 741.1) prévoit que les fonds privés ou publics avoisinant la route ne doivent pas être dotés de constructions, d'installations, dépôts ou plantations susceptibles de créer un danger pour la circulation, ni être le lieu d'activités pouvant constituer un tel danger. L'alinéa 3 de la même disposition indique que, "dans la mesures où les circonstances

locales de sécurité le justifient, la Direction peut, sur préavis de la commune, fixer des conditions ou aggraver les règles prévues aux art. 93a à 114. Elle peut aussi ordonner la suppression d'une cause de danger existante". En vertu de l'art. 103 LR, "les propriétaires ne peuvent apporter aux terrains voisins de la route aucune modification de nature à compromettre la solidité de celle-ci ou la sécurité de la circulation".

Il ressort des dispositions indiquées ci-dessus, d'une part, que la pente 1:2 prévue par l'art. 23 RELATeC n'est pas applicable aux fonds voisins des routes et, d'autre part, que la législation sur les routes ne fixe pas une pente maximale à respecter s'agissant des talus, mais pose une règle générale de sécurité. Au bord des routes, les talus, quel que soit leur pente, ne doivent pas compromettre la sécurité de la circulation ou la solidité de la route. L'absence de règle particulière en matière de pente est manifestement due à la diversité des circonstances locales applicables aux routes qui n'est pas compatible avec l'imposition d'une norme unique pour les talus. Une plus grande flexibilité est également possible dans la mesure où les buts de droit de voisinage assignés à l'art. 23 RELATeC ne sont pas aussi sensibles lorsque le talus borde une route.

Si la loi sur les routes et son règlement d'exécution ne contiennent aucune règle déterminant la pente maximale des talus, il faut cependant constater que le SPC a établi des profils géométriques types pour projets routiers (version du 30 septembre 2005) qui indiquent une pente usuelle de 2:3 pour les talus en bordure de route. Ces profils types ont valeur de directive pour la construction des routes et, sauf circonstance locale justifiant d'y déroger, leurs prescriptions techniques doivent être observées. Valables pour la construction de la route proprement dite, ils donnent également une indication déterminante quant à la pente ordinaire des talus que les propriétaires voisins de la route peuvent aménager. On ne comprendrait pas en effet qu'un talus ordinaire faisant partie intégrante de la route (art. 2 LR) puisse présenter une pente de 2:3 et qu'à sa suite, le même talus qui se prolongerait sur fond d'un propriétaire voisin doive réduire la pente à 1:2.

En l'occurrence, aucune circonstance locale ne justifie de ne pas permettre aux propriétaires voisins de la route d'aménager un talus avec la pente ordinaire de 2:3. Un tel talus - conforme aux profils types - ne présente à l'évidence aucun danger pour la sécurité de la circulation et ne menace pas la structure de la route. C'est donc à tort que la commune a exigé le respect d'une pente de 1:2 en se référant par erreur l'art. 23 RELATeC, inapplicable en l'espèce. Cette erreur a été reprise par le préfet dans la décision attaquée et influence de manière très sensible l'ouvrage à construire.

- b) En effet, si l'on se réfère aux schémas actualisés produits par la commune le 17 novembre 2005, il apparaît clairement que la mise en œuvre de cette pente de 1:2 conduit à une modification importante du projet mis à l'enquête puisque cette pente éloigne le sommet du talus de plusieurs mètres de la route cantonale et imposerait la création d'un mur antibruit quasiment deux fois plus haut que prévu. Or, toutes les études figurant au dossier ont été menées en fonction d'un ouvrage de protection d'une hauteur de 1.40 m.

Certes, comme l'indiquent les intimés, le talus avec la pente de 1:2 ne doit pas partir nécessairement du niveau de la chaussée. Le préfet a prescrit de respecter le terrain naturel sur 1.5 m à compter du bord des parcelles. Cela signifie que les propriétaires peuvent commencer à construire leur talus sur le terrain naturel tel qu'il est configuré à 1.5 m de la limite de leur terrain et peuvent donc profiter de la hauteur ainsi gagnée. Il ressort des schémas produits par Bosson Ingénieurs que cet artifice permettrait de limiter la modification de l'ouvrage et d'éviter un surhaussement exagéré du mur antibruit. Une adaptation de la construction serait malgré tout inévitable dès lors qu'il serait alors prévu d'implanter le mur plus ou moins bas dans la pente et non plus au sommet du talus, de manière à placer malgré tout la paroi à la distance qui était initialement planifiée. Ce procédé implique lui aussi un surhaussement du mur, même s'il est moins massif que celui préconisé par la commune. Au demeurant, il faut souligner que les intimés se trompent eux aussi en oubliant que le mètre et demi réservé par le préfet se compte à partir de la limite de parcelle et non pas depuis le bord de la chaussée. Si l'on corrige en conséquence les schémas qu'ils ont produits, on constate que l'exigence du préfet conduit à repousser le talus un peu plus loin encore de la route, ce qui impose d'augmenter d'autant la hauteur du mur antibruit.

Exiger une pente de 1:2 revient donc à modifier le projet sur un point important et rend incontournable une nouvelle mise à l'enquête des modifications en application de l'art. 87 al. 1 RELATeC.

- c) En réalité, une solution raisonnable, conforme à la loi, serait d'abandonner l'exigence d'une pente de 1:2, que rien ne justifie, et d'autoriser le talus avec une pente de 2:3, tout en maintenant l'exigence de la commune s'agissant du trottoir. Compte tenu de l'artifice indiqué par Bosson Ingénieurs, en partant du terrain naturel tel qu'il se présente actuellement à 1.50 m de la limite de la parcelle, le talus avec une pente 2:3 pourrait être réalisé quasiment selon les plans déposés et la modification, très mineure, du projet due à la réserve de terrain pour le trottoir n'imposerait pas une nouvelle mise à l'enquête (art. 87 al. 2 RELATeC).

Il appartiendra ultérieurement à la commune d'utiliser au mieux ce terrain réservé pour construire, comme elle l'affirme, un trottoir qui satisfasse aux exigences de protection contre le bruit. Savoir comment elle aménagera cet ouvrage n'est pas l'objet de la présente procédure.

- d) Cela étant, lié par les conclusions des parties (art. 95 al. 1 CPJA), le Tribunal administratif ne peut pas réformer lui-même la décision préfectorale dans le sens indiqué ci-dessus. Il faut rappeler en effet que les propriétaires n'ont pas recouru contre le permis de construire quand bien même celui-ci comporte une exigence en matière de talus qui modifie fondamentalement leur projet. Ils ne peuvent donc pas se plaindre de l'erreur de la commune, reprise par la préfecture. La seule conclusion dont la Cour est valablement saisie et qui peut servir à corriger la situation manifestement viciée émane des recourants; elle requiert l'annulation de la décision attaquée et le renvoi de la cause au préfet. Il convient dès lors d'y donner suite.

Peu importe que les raisons conduisant à cette annulation ne sont pas directement celles invoquées par les recourants. Le Tribunal administratif n'est pas lié par les motifs invoqués (art. 95 al. 3 CPJA).

3. Malgré l'admission du recours en raison des défauts de la décision attaquée concernant la pente du talus, il se justifie de statuer également sur les griefs principaux invoqués par les recourants, de manière à clarifier la situation dans l'optique d'une nouvelle décision préfectorale.
4. A titre préalable, il y a lieu rappeler certains éléments de fait qui relativisent fortement la portée réelle du présent litige. Le PED entré en force fixe impérativement les niveaux des rez-de-chaussée des villas situées en bordure de route cantonale. Cela implique nécessairement la création d'un remblai et l'aménagement du terrain naturel en bordure de route. En d'autres termes, le talus litigieux devra de toute manière être construit pour des raisons d'implantation des villas; ceci indépendamment de toute considération tenant à la protection contre le bruit. Dans la mesure où l'aménagement de ce talus n'implique pas une modification du terrain naturel excédant 1.50 m, l'ouvrage respecte pleinement l'art. 22 RELATeC. Il a été vu précédemment que ce talus n'est pas soumis à l'obligation de l'art. 23 REALTeC relatif à la pente maximale et que la pente prévue de 2:3, qui est conforme aux profils type routiers, respecte l'art. 103 LR concernant les fonds voisins des routes publiques. On verra plus loin que cet ouvrage n'est pas non plus contraire à l'OPB. Partant, le seul enjeu réel du litige concernant la paroi antibruit est représenté par le mur proprement dit, de 1.40 m, posé au sommet du talus. Comme l'a souligné à juste titre Bosson Ingénieurs, cette construction n'est pas fondamentalement différente d'une

clôture. Il ne fait aucun doute que, même sans paroi antibruit, les propriétaires des villas auraient aménagé une protection (haie ou clôture ordinaire) sur le talus pour se garder des nuisances de la route cantonale, située à quelques mètres en contrebas. Pour les voisins, l'impact du mur antibruit posé sur le sommet du talus est quasiment le même que si les villas avaient été construites sans protection particulière. L'implantation d'un simple talus assorti de clôtures/haies individuelles aurait abouti en définitive au même résultat.

Cet élément de fait est fondamental pour juger du bien-fondé du dispositif antibruit litigieux. Contrairement à ce que laissent entendre les recourants, le procès n'implique pas de choisir entre l'aménagement de puissantes digues antibruit et une simple réfection de route. Le talus sera construit de toute manière. La seule question est de savoir s'il se justifie d'assigner également à cet aménagement incontournable une fonction de protection contre le bruit en lui adjoignant une paroi antibruit de faible hauteur à son sommet.

5. L'argument principal des recourants consiste à prétendre que la construction de la paroi antibruit ne serait pas nécessaire car d'autres mesures, prises à la source du bruit (réfection de la route actuellement en mauvais état, application d'un revêtement absorbant le bruit, limitation de la vitesse), permettraient d'atteindre le même résultat.

Ce raisonnement ne convainc pas. Tout d'abord, on doit remarquer que, même s'il est situé sur le terrain des intimés, le mur antibruit, avec son talus, est un dispositif de protection lié étroitement à la route cantonale. A ce titre, cet aménagement constitue une mesure de limitation du bruit prise à la source au même titre qu'une amélioration du revêtement routier. Il diminue la propagation du son hors de l'ouvrage routier qu'il borde directement. Une violation de l'art. 11 al. 1 LPE sous prétexte que l'autorité aurait ignoré le principe de la limitation des nuisances à la sources n'entre donc pas en considération.

De plus, matériellement, même en tenant compte des mesures préconisées par les recourants, le bruit que devraient subir les villas à construire resterait très proche de la VLP. Une tel résultat suppose toutefois que les prévisions - très optimistes - d'abaissement du bruit consécutif à ces mesures se concrétisent dans les faits. Or, il a été contesté formellement par les spécialistes du SPC et du SEn que, dans une agglomération, l'application d'un revêtement phono-absorbant soit utile au-delà de quelques années. On peut douter également que les 3 dB gagnés à ce titre puissent véritablement s'additionner aux 3 dB de moins provoqués prétendument par la réfection de la route. Il n'est pas exclu que les bénéfices de ces deux mesures, très proches, se recoupent pour partie. Quant à savoir avec précision si, de jour,

le dépassement actuel des VLP est de 5.2 ou 4.2 dB présente peu d'intérêt dès lors que chaque expertise, fondée sur une extrapolation de prises de son, peut aboutir à des résultats variant légèrement. Il suffit en l'espèce de constater que, même avec les mesures proposées par les recourants, le respect des VLP ne peut être garanti, le niveau de nuisances sonores s'approchant de la limite autorisée, en-deçà ou au-delà.

Dans cette situation, ayant à organiser l'implantation d'un nouveau quartier, notamment par le biais de la mise en place d'un plan des équipements, l'autorité, sur proposition du propriétaire de la route cantonale, pouvait raisonnablement prévoir la construction d'une paroi antibruit. Cette mesure vise à ouvrir à la construction un secteur qui ne devait pas forcément être constructible. Dans cette perspective, il était loisible de tenir compte de la proximité des limites autorisées en matière de bruit pour exiger des propriétaires qu'ils construisent à leur frais un dispositif garantissant le respect des VLP. Ce procédé est d'autant plus soutenable qu'il y a lieu d'anticiper d'une éventuelle augmentation du trafic sur la route cantonale et d'aménager d'emblée le nouveau quartier avec une certaine marge de sécurité en matière de protection contre le bruit.

Par ailleurs, la décision d'imposer la création d'une paroi antibruit pour protéger les nouveaux logements ne préjuge en rien d'un assainissement futur de la route cantonale. La réfection de la route cantonale et la limitation de la vitesse sont des mesures incontournables qui seront prises indépendamment de la construction du mur antibruit pour protéger les recourants dont il est établi que les habitations subissent actuellement des nuisances excessives. Comme il a été dit ci-dessus, ce n'est pas parce que ces mesures seront prises que le mur antibruit ne se justifie plus. La proximité de la VLP permet d'exiger en plus des propriétaires du nouveau quartier qu'avant de pouvoir construire, ils aménagent les lieux de manière à garantir le respect des normes applicables en matière de bruit et à tenir compte d'une éventuelle augmentation future du trafic sur la route cantonale.

6. Les recourants craignent par ailleurs que la construction du dispositif antibruit augmente, par effet de réflexion, les nuisances sonores qu'ils doivent subir actuellement.

A cet égard, il faut rappeler qu'une expertise établie le 1^{er} septembre 2004 par Gartenmann Engineering SA figure au dossier et qu'elle conclut que l'aménagement litigieux ne provoquera pas d'augmentation perceptible du bruit chez les voisins. Pour sa part, le SEn estime que des effets de réflexion des bruits des véhicules vont probablement induire des nuisances sonores supplémentaires dans les locaux sensibles situés de l'autre côté de la route. Cette autorité préconise dès lors, pour la construction de la paroi antibruit,

l'utilisation de matériaux avec un fort pouvoir absorbant. Elle confirme cependant que le choix d'un talus surmonté d'un mur de faible hauteur convient à la situation.

Malgré des défauts qu'elle peut éventuellement comporter quant à la prise en compte des hauteurs des villas des recourants, comme aussi quant aux angles successifs à intégrer dans le calcul pour refléter l'impact variable d'un véhicule en mouvement, l'expertise Gartenmann n'est pas sans intérêt. Compte tenu du niveau de bruit extrêmement bas auquel arrive l'expert à l'issue de ses calculs, on peut admettre que l'augmentation des nuisances sonores due à la réflexion du bruit provoquée par la paroi antibruit sera très faible, même si l'on devait adapter/corriger légèrement les données de base. Cela suffit pour statuer sans qu'il soit nécessaire d'ordonner une nouvelle expertise.

Dans ce cadre, vu les critiques des recourants et l'avis du SEn fondé sur l'expérience, il n'est pas possible de suivre le préfet lorsqu'il renonce à imposer, pour la construction du mur antibruit, l'usage de matériaux avec un fort pouvoir phono-absorbant. Même si le pronostic de bruit ne laisse présager, au pire, qu'une faible augmentation des nuisances chez les recourants par effet de réverbération, cette situation impose néanmoins d'adapter le dispositif de protection en conséquence. Le risque très limité de nuisance supplémentaire perceptible due à la réflexion du bruit sur le mur ne remet pas en cause l'aménagement litigieux. En revanche, il justifie d'imposer l'utilisation de matériaux avec un fort pouvoir absorbant pour la construction du mur, ainsi que l'ont aussi requis, à titre subsidiaire, les recourants.

Pour le surplus, il faut souligner une fois encore, dans la perspective du respect des VLI sur les parcelles des recourants, que la construction de la paroi antibruit ne doit pas être considérée de manière indépendante du reste de la route. En réalité, l'aménagement litigieux ne constitue qu'une partie de l'installation qu'est la route cantonale. Or, il ressort clairement du dossier, et notamment des explications données par les recourants, qu'en plus du mur antibruit, un assainissement de l'ouvrage routier est encore à réaliser. Une amélioration pourra d'emblée être obtenue par l'abaissement de la vitesse lorsque le nouveau quartier sera construit. De même, la réfection de la route, en mauvais état, contribuera à limiter les nuisances. Ces mesures permettront de compenser largement le léger accroissement éventuel du bruit dû à un effet de réflexion du mur antibruit, installation destinée à garantir le respect de VLP dans le nouveau quartier (cf. dans ce sens, DEP 1989 p. 305).

7. Les autres griefs des recourants sont pertinence.

- a) Les intéressés n'ont pas établi que le dossier de PED mis à l'enquête publique aurait été différent de celui qui a été approuvé par les autorités. En particulier, le rapport technique incomplet qu'ils ont produit à l'appui de leurs dires pouvait n'être qu'un document de travail provisoire, antérieur à la mise à l'enquête, ainsi que l'a expliqué Bosson Ingénieurs. Les recourants ne peuvent donc pas remettre en cause le PED, entré en force de chose décidée, dans le cadre de la présente procédure. De toute manière, s'agissant du mur antibruit, objet du chiffre 6 du rapport technique prétendument incomplet, le PED n'a pas de portée juridique puisqu'il se borne à annoncer que les mesures à prendre feront l'objet d'un dossier à part. Pour le même motif, l'absence au dossier du rapport acoustique du bureau Biol Conseils n'a pas eu de conséquence. Les questions liées au bruit ont été étudiées de manière complète par la suite, de sorte que les recourants n'ont subi aucun préjudice.
- b) Dès lors que la création de la paroi antibruit s'accompagnera à terme d'autres mesures d'assainissement de la route afin de respecter les VLI dans les locaux sensibles des recourants, il n'était pas nécessaire de procéder à une comparaison du coût des différentes mesures qui seront mises en œuvre. Elles ne sont pas exclusives les unes par rapport aux autres, mais complémentaires. Au demeurant, il a été vu précédemment que le talus devra de toute manière être aménagé pour permettre l'implantation des villas. Cela signifie que le prix réel de l'ouvrage de protection se réduira en définitive à la construction de la paroi antibruit de 1.40 m de haut. Réparti entre les propriétaires, son coût est manifestement supportable, même si les matériaux à utiliser doivent présenter un fort pouvoir phono-absorbant.
- c) Dès l'instant où une protection phonique suffisante est obtenue par l'aménagement de la digue antibruit, soit par une mesure prise à la source de l'ouvrage routier bruyant, il n'y a pas lieu d'examiner si des mesures passive devraient être prises dans les locaux sensibles des intimés.
- d) Les recourants ont visiblement pu déposer une opposition et un recours en toute connaissance de cause, de sorte que les informalités qu'ils soulèvent concernant les gabarits n'ont eu aucune influence sur la mise en œuvre de leurs droits.
- e) Le talus faisant l'objet de la présente procédure sera aménagé définitivement selon les plans mis à l'enquête publique. La situation actuelle, provisoire, sera corrigée. Il est donc inutile d'engager une procédure de mise à l'enquête publique pour ratifier les remblais provisoires destinés à être

intégrés dans l'ouvrage final. Pour le même motif, il ne se justifie pas d'ouvrir une procédure de rétablissement de l'état de droit.

8. Le recours doit ainsi être admis dans le sens des considérants. La décision attaquée doit être annulée et la cause renvoyée à l'autorité intimée pour nouvelle décision.

202.24.2