

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

II^e COUR ADMINISTRATIVE

Séance du 13 avril 2005

Statuant sur le recours interjeté le 6 avril 2001
(**2A 01 29**)

par

les époux **X.** et par leurs fils **Y.** et **Z.**, à Villars-sur-Glâne, représentés par Me **A.**,
avocat à Fribourg,

contre

la décision prise le 6 mars 2001 par la **Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions** par laquelle elle a rejeté leur recours contre la décision du **Conseil communal d'Avry-devant-Pont** écartant leur opposition à la modification du plan d'aménagement local;

(Modification du plan d'aménagement local et art. 24 LAT)

C o n s i d é r a n t :

En fait:

- A. La Commune d'Avry-devant-Pont a décidé de modifier le plan d'affectation des zones et le règlement communal d'urbanisme (RCU).

Selon le rapport de présentation du projet (juin 1999 / août 2000), il s'agit de prendre des mesures tendant à résoudre les problèmes posés par l'aménagement des rives du lac de la Gruyère en relation avec l'affectation des terrains riverains :

- légaliser, par la création d'une zone d'intérêt général (ZIG), les installations et aménagements liés aux activités de la Société de pêche de la Basse Gruyère :

cette société, très active dans la région, est propriétaire de deux parcelles riveraines sur lesquelles a été aménagé un lieu de pique-nique fréquenté par ses membres mais aussi par d'autres usagers. Elle projette de construire un édicule accueillant des sanitaires publics, cet équipement faisant gravement défaut dans la région.

- légaliser, par la création d'une zone résidentielle spéciale (RS), les terrains sur lesquels sont construites, depuis de très nombreuses années, des résidences de vacances :

il s'agit de 8 maisons implantées en limite des rives du lac et qui jouxtent le terrain de la société de pêche. Des conditions réglementaires très strictes sont prévues dans le RCU en vue d'empêcher toute extension future de cette zone. Il ne s'agit, en aucun cas, de créer un foyer d'urbanisation mais bien de confirmer la présence de constructions qui ne sont pas conformes à la zone agricole.

- créer une zone riveraine (ZR) qui occupe, pour l'essentiel, les terrains propriétés des Entreprises électriques fribourgeoises.

Le projet de modification du plan d'aménagement local (PAL) a été mis à l'enquête publique par avis dans la Feuille Officielle du 18 juin 1999 et du 9 juin 2000.

La Société de pêche de la Basse Gruyère est propriétaire de l'article 155 (anciennement 437) RF.

Les époux X. étaient propriétaires de l'un des biens-fonds qui jouxtent celui de la société de pêche. Depuis lors, ils sont devenus titulaires d'un droit d'habitation sur cet art. 153 (ancien 452) du Registre foncier (RF) de la Commune d'Avry-devant-Pont alors que leurs fils, Y. et Z., en ont acquis la propriété.

- B. Les époux X. se sont opposés au projet de modification du PAL, le 19 juillet 1999. En substance, les opposants ont invoqué le PAL adopté par le Conseil d'Etat le 14 novembre 1994 ainsi que la convention passée le 26 avril 1984 entre, notamment, les Communes de Gumefens et d'Avry-devant-Pont et les propriétaires des anciens articles 452 (nouveau 153) et 437 (155) et 451 qui prévoyait la possibilité d'aménager un terrain de sports et de jeux, avec création d'une zone d'intérêt général, moyennant obligation de ne pas affecter des fonds voisins à d'autres buts et inscription de servitudes de non construire à cet égard. Les articles (anciens) 437 et 458 font même l'objet d'une inscription particulière en étant intégrés en zone "d'arbres et haies protégées", d'éventuels abattages devant répondre à des impératifs très stricts (art. 17 RCU). La Société de pêche de la Basse Gruyère a acquis l'art. 155 (ancien 437) RF peu après l'entrée en vigueur du PAL de 1994. Sans être au bénéfice d'une quelconque autorisation, elle a fait abattre de grands arbres pour aménager une cuisine, une grande cantine et une place de parc mis à disposition pour des fêtes. La modification du PAL a pour but avoué de légaliser une situation manifestement illégale, ce à quoi ils s'opposent. L'art. ancien 437 RF a été placé en zone agricole par les autorités communales en pleine connaissance de cause et la société de pêche était au courant de son affectation. La commune ne saurait tirer argument de l'existence d'installations illégales pour motiver un classement du terrain en zone constructible. Aucune modification importante des circonstances au sens des art. 21 al. 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LAT; RS 700) et 82 al. 2 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710. 1) ne justifie une révision du PAL. La sécurité du droit et la pesée des intérêts en présence s'opposent également à cette solution.

Après avoir tenté, en vain, la conciliation, le conseil communal a, par décision du 21 août 2000, écarté l'opposition. Il a estimé que l'intérêt général appelait le changement d'affectation dans la mesure où les installations, édifiées illégalement, répondaient au moins partiellement aux objectifs d'aménagement des rives du lac de la Gruyère consistant à organiser des espaces d'accueil pour ceux qui veulent profiter des qualités offertes par ce site. La servitude de non construire figurant dans la convention de 1984 ne touche pas les parcelles litigieuses. Enfin, le concept de développement des rives du lac de Gruyère justifie la modification du PAL.

C. Saisie d'un recours des opposants et de leurs fils, Y. et Z., la Direction des travaux publics (depuis lors la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions; ci-après, la Direction) l'a rejeté par prononcé du 6 mars 2001. En bref, l'autorité a jugé que la modification du PAZ litigieuse ne viole pas l'art. 24 LAT, plus précisément que cette disposition n'a pas été éludée par l'adoption du nouveau plan. La modification du PAZ ne peut être assimilée à la création d'une petite zone à bâtir dans la mesure où les terrains mis en ZIG (art. 155 et 156 RF) constituent un ensemble bâti cohérent avec la surface affectée au ZIG selon le PAL en vigueur (terrain de football et buvette). Par ailleurs la mesure contestée s'inscrit dans un ensemble de mesures de planification impliquant le territoire riverain du lac de la Gruyère, soit la mise en zone résidentielle (RS) de huit parcelles déjà construites, dont celle des recourants, ainsi que l'affectation à la zone riveraine (ZR) de terrains situés en bordure du lac. Il ne s'agit pas d'assurer un développement de la zone à bâtir mais de stabiliser une situation existante. L'affectation des art. 155 et 156 RF - sur lesquels seront notamment implantées des installations sanitaires ouvertes - correspond à un objectif d'intérêt général. Peu importe à cet égard que le propriétaire des installations soit une société privée de pêche. Les intérêts privés des recourants, liés essentiellement aux problèmes de nuisance provoquée par l'utilisation des installations sises sur les art. 155 et 156 RF relèvent du droit privé ou de mesures de police et non pas de la procédure de modification du PAL. Le fait que les installations érigées sur ces biens-fonds soient illégales n'empêche pas le changement d'affectation. Elles devront faire l'objet d'une procédure ordinaire de permis de construire afin d'être légalisées, cas échéant. Examinant la convention passée le 26 avril 1984 et le plan de situation pour la suppression des servitudes, il est manifeste pour la Direction que les art. 155 et 156 RF ne sont pas touchés par la servitude de non construire. Par conséquent, les recourants ne peuvent en tirer argument. Enfin, elle a considéré que, dans le cas d'espèce, les conditions fixées par la jurisprudence pour admettre une modification du plan en raison des circonstances (art. 21 al. 2 LAT) sont réalisées. Le fait que le plan directeur des rives du lac de la Gruyère soit encore en phase d'élaboration n'est pas de nature à empêcher l'approbation des modifications du PAL d'Avry-devant-Pont. En effet, les mesures prévues dans le PAL n'hypothèquent nullement la mise en œuvre de celles qui découleront du plan directeur précité, en particulier elles ne fixent aucune nouvelle orientation pour le développement touristique et économique à long terme du secteur Gumefens - Avry-devant-Pont - Le Bry. La coordination matérielle des deux procédures est, par conséquent, assurée.

Le même jour, soit le 6 mars 2001, la Direction a approuvé la modification du plan d'affectation des zones et du règlement communal d'urbanisme sous quelques réserves mineures, sans intérêt dans la présente procédure.

- D. Agissant le 6 avril 2001, les époux X. et leurs fils Y. et Z. ont contesté devant le Tribunal administratif la décision du 6 mars 2001 dont ils demandent l'annulation sous suite de frais et dépens.

A l'appui de leurs conclusions, les recourants reprennent partiellement les griefs invoqués dans leur opposition auprès de la commune et dans leur recours à la Direction. Ils maintiennent que la modification litigieuse élude l'art. 24 LAT dans la mesure où les aménagements illégaux de la société de pêche ne sauraient être considérés comme imposés par leur destination. Des installations comme une cuisine, une cantine et des barbecues, des tables et des bancs ne doivent pas nécessairement être réalisées en dehors de la zone à bâtir, pour des raisons techniques, des motifs d'exploitation ou relevant de l'état du terrain. Partant, une des conditions, au moins, de l'art. 24 LAT n'est pas réalisée. Les recourants avancent un second grief tiré de la violation des art. 23 de la loi sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814. 01), 44 de l'Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814. 41) et 3 al. 3 let. b LAT. D'après eux, l'autorité intimée a violé ces dispositions en approuvant la constitution d'une zone d'intérêt général munie d'un degré de sensibilité au bruit III, qui constitue une enclave de moins de 55 mètres de large au milieu d'une zone résidentielle spéciale à faible densité où le degré de sensibilité applicable est de niveau II, et en les renvoyant au juge civil ou de police pour se plaindre des immissions sonores excessives provenant des installations illégales de la société de pêche. Le droit fédéral impose en effet aux autorités de planification qui adoptent ou modifient un plan d'affectation de tenir compte des principes posés par le législateur fédéral en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. Ils relèvent à cet égard l'absence d'un préavis de l'Office de la protection de l'environnement et de la nature, section bruit, permettant la mise en place de plusieurs degrés de protection contre le bruit sur quelques dizaines de mètres seulement.

- E. La Direction conclut au rejet du recours en se référant, pour l'essentiel, aux considérants de sa décision attaquée. Contrairement à ce que prétendent les recourants, le dossier a été transmis à l'OPEN pour préavis. Ce service a précisé, le 7 juin 2001, que l'attribution d'un degré de sensibilité au bruit III est en parfaite conformité avec l'art. 43 OPB. Il n'a pas émis de préavis dans la mesure où rien ne permet de présager que l'utilisation des installations de pêche sportive génère des immissions sonores susceptibles de gêner le confort des habitants de la zone. Il reconnaît cependant que l'exploitation d'une cantine sans respect d'un horaire ad hoc et d'un nombre d'occurrences réduit en période nocturne, constitue à n'en pas douter une source de conflits potentiels. Il ne lui appartient pas de délivrer les patentes et autres autorisations nécessaires à la mise sur pied de telles manifestations et le service n'a pas été consulté lors d'une éventuelle demande de permis de

construire de la cantine incriminée. Enfin, il dit n'avoir reçu aucune plainte à ce jour.

Pour sa part, la commune conclut, du moins implicitement, au rejet du recours. Elle précise avoir passé avec la société de pêche une convention fixant notamment les modalités d'exploitation des installations. Seul le bloc sanitaire est ouvert au public et les horaires d'utilisation sont, du dimanche au jeudi, jusqu'à 23h00, les vendredi et samedi jusqu'à 24h00. La commune dit ne pas s'opposer à attribuer un degré de sensibilité au bruit II à la zone d'intérêt général, si cette question est déterminante pour le maintien ou le retrait du recours.

En droit:

1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits, le présent recours est recevable en vertu de l'art. 80a al. 3 LATeC.
- b) Selon l'art. 77 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), lorsqu'est contestée - comme en l'espèce - une décision de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions rejetant un recours en matière de plan, le Tribunal administratif peut revoir uniquement la légalité de la décision attaquée ainsi que la constatation des faits par l'autorité intimée; cela signifie qu'il peut sanctionner la violation de la loi, y compris l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, ainsi que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Il ne peut pas, en revanche, revoir l'opportunité de la décision attaquée (art. 78 al. 2 a contrario CPJA).

Dans la mesure où la Direction a statué sur le recours contre la décision communale avec une pleine cognition, le fait que le grief d'inopportunité ne puisse pas être invoqué devant le Tribunal administratif ne viole pas l'art. 33 al. 3 let. b LAT qui impose aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (ATF 109 Ib 123).

2. Dans l'accomplissement de leurs tâches d'aménagement du territoire et de détermination des zones, les autorités de planification doivent tenir compte des buts et principes d'aménagement définis aux art. 1 et 3 LAT ainsi que des prescriptions fédérales (art. 14 ss LAT) et cantonales (art. 45 ss LATeC) relatives à l'établissement des plans d'affectation (ATF 117 la 307, 115 la 353). Le respect de ces principes et normes sur un plan théorique n'est pas

suffisant; l'autorité appelée à établir une planification doit procéder à une pondération de tous les intérêts, privés ou publics, susceptibles d'intervenir dans le cas d'espèce (ATF 115 la 353 et les références). Lorsqu'elle se prononce dans ce cadre, l'autorité communale dispose cependant de la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de sa tâche (art. 2 al. 3 LAT; ATF 127 II 238). Le Tribunal administratif n'interviendra, par conséquent, que si la solution finalement retenue par la commune - et confirmée par la Direction - ignore un principe important de l'aménagement du territoire ou concrétise un abus ou un excès du pouvoir d'appréciation (RDAF 2003 p. 704).

3. a) L'argument principal des recourants consiste à dire que l'art. 24 LAT est éludé par la modification partielle du PAL d'Avry-devant-Pont, jurisprudence du Tribunal fédéral à l'appui. Citant également la jurisprudence, la Direction estime qu'en l'espèce cette disposition n'a pas été contournée.

- b) Selon l'art. 22 al. 2 let. a LAT, une autorisation de construire est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone. Cependant, l'art. 24 LAT prévoit des exceptions hors de la zone à bâtir. Ainsi, des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a) et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b).

Les recourants, dans leur recours auprès de la Direction et cette dernière, dans sa décision entreprise, exposent de manière correcte et identique la jurisprudence du Tribunal fédéral au terme de laquelle sont limités à trois les cas où, dans le cadre d'un recours de droit administratif, il faut examiner de façon plus poussée, si les exigences matérielles de l'art. 24 LAT ont été éludées par l'adoption d'un plan à caractère de décision particulière. Il suffit, par conséquent, d'y renvoyer (ATF 117 Ib 9 consid. b aa, bb et cc p. 12 / 13).

En revanche, selon les recourants, c'est à tort que l'autorité intimée a fait application de l'ATF 124 II 391 (JdT 1999 I 599) dans la mesure où l'état de fait retenu par le Tribunal fédéral à cette occasion est sensiblement différent du cas d'espèce.

Dans l'arrêt précité, le Tribunal fédéral confirme tout d'abord que lorsque l'on modifie le plan d'affectation afin de permettre la réalisation d'un projet de construction concret hors de la zone à bâtir, les autorités de planification ne sont pas dispensées de respecter au moins les mêmes exigences qu'en cas d'application de l'art. 24 LAT. L'autorité doit donc examiner de manière détaillée si l'implantation du projet à l'endroit prévu est imposée par sa destination et procéder à une pesée de tous les intérêts en présence. Ceci

rappelé, le Tribunal fédéral précise que lors d'une modification du plan d'affectation sous forme de mise en zone d'un terrain pour un projet de construction concret, l'art. 24 LAT n'est pas éludé aussi longtemps que sont remplies les conditions de cette disposition pour l'octroi d'une dérogation. Le contraire n'est cependant pas vrai: lorsque les conditions à l'octroi d'une autorisation exceptionnelle selon l'art. 24 LAT ne sont pas remplies, la modification du plan d'affectation n'éluide pas pour autant d'emblée et de manière inadmissible l'art. 24 LAT. Sinon, des extensions de la zone à bâtir comprises dans un plan d'affectation ne seraient admissibles que si les conditions de l'art. 24 LAT étaient également remplies, ce qui ne peut être le sens de la loi sur l'aménagement du territoire. On ne peut pas dire non plus qu'une extension de la zone à bâtir pour un projet de construction concret est en principe inadmissible, sauf si les conditions de l'art. 24 LAT sont remplies. Il s'agit plutôt d'examiner si l'extension est conforme aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire selon la loi. Si tel est le cas, elle est conforme au droit et n'éluide pas l'art. 24 LAT, même si une autorisation exceptionnelle au sens de cette disposition était exclue pour le projet concerné, faute d'implantation imposée par sa destination. Il n'y a fraude à l'art. 24 LAT que si la mesure de planification prévue a pour conséquence la création d'une petite zone à bâtir inadmissible ou si elle repose de toute autre manière sur une pesée objectivement injustifiable des intérêts en présence (ATF 124 II 391 consid. 2c p. 393/394; JdT 1999 I 599 consid. 2c p. 600/601).

- c) D'après les recourants, cette jurisprudence ne concerne pas le cas où le classement en zone à bâtir a pour but essentiel de légaliser des éléments de construction qui ont été réalisées de façon illégale, comme en l'espèce.

Avec l'autorité intimée, le Tribunal administratif ne partage pas ce point de vue. En effet, il ressort clairement de la jurisprudence précitée que lorsqu'un projet est conforme aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire, même si une autorisation exceptionnelle n'avait pu être octroyée parce que le dit projet n'était pas imposé à l'emplacement prévu par sa destination, l'autorité ne saurait refuser la modification du plan d'aménagement au motif que l'art. 24 LAT serait éludé.

- d) En l'espèce, il n'est pas contesté que les installations de la société de pêche, édifiées sans autorisation, ne remplissent pas les exigences relatives à une autorisation spéciale au sens de l'art. 24 LAT. Conformément à la jurisprudence précitée, cela ne signifie pas encore que la modification du plan d'affectation de la commune élude l'art. 24 LAT, sous peine d'interdire de manière générale l'extension de la zone à bâtir au motif que le terrain est occupé par une construction illégale.

C'est donc à juste titre que l'autorité intimée a examiné si la modification entreprise respecte les principes et objectifs de l'aménagement du territoire, bien que les installations de la société de pêche aient été érigées sans droit.

4. a) Aux termes de l'examen du dossier de présentation et après avoir procédé à la pesée des intérêts en présence, la Direction a jugé que le projet répondait aux buts poursuivis par l'aménagement du territoire. En particulier, elle a relevé que les terrains mis en ZIG constituent une enclave entre deux groupes de terrains construits et qu'ils sont pratiquement attenants à une surface affectée elle aussi à la ZIG (terrain de football et buvette). Elle estime que les art. 155 et 156 RF peuvent être considéré comme faisant partie d'un ensemble bâti cohérent qui présente une mixité entre l'habitation et les activités d'intérêt général. L'autorité intimée considère par conséquent que la modification du PAZ ne peut être assimilée à la création d'une petite zone à bâtir inadmissible. Ce constat échappe à la critique,

- b) Il suffit de jeter un coup d'œil au nouveau plan d'affectation des zones pour s'en convaincre. Il apparaît, en effet, que les articles 155 et 156 RF ne sont séparés du terrain de football (art. 159 RF) que par un chemin. Par ailleurs, la zone d'activité litigieuse constitue une forme particulière de zone d'intérêt général au sens de l'art. 51 LATeC dans la mesure où elle est réservée essentiellement aux activités liées à la pêche de loisir. La nouvelle zone s'inscrit manifestement dans le prolongement direct de la ZIG selon le plan en vigueur. La création du centre de pêche se trouve ainsi en cohérence avec la zone sportive existante; elle complète l'infrastructure déjà construite et répond quasiment aux mêmes buts. A ce titre, malgré ses dimensions réduites, la nouvelle zone, qui obéit à des considérations raisonnables d'aménagement, ne constitue pas une tentative de contourner l'interdiction d'implanter les constructions en ordre dispersé (ATF 124 II 391 ss). De plus, la modification s'inscrit dans un ensemble de mesures de planification du territoire riverain du lac de la Gruyère, soit la mise en zone RS de huit parcelles déjà construites, dont celle des recourants, ainsi que de l'affectation à la ZR de terrains situés en bordure du lac. Il apparaît ainsi que la modification litigieuse a non seulement pour but - avoué - de légaliser les installations litigieuses mais aussi de rendre conforme à la zone les huit résidences de vacances, dont celle des recourants, ce qu'ils se gardent bien de contester. Dans la pesée des intérêts, ceux des recourants exclusivement privés et de pure convenance, sont de peu de poids face à ceux publics permettant la mise en valeur d'un espace de sport et de détente dont non seulement les membres de la société de pêche mais la collectivité pourra bénéficier. Enfin, le PAL litigieux, qui vise en réalité à maintenir la situation existante et non pas à fixer de nouvelles orientations pour le développement touristique et économique à long terme du secteur Gumezens - Avry-devant-

Pont - Le Bry, n'hypothèque pas la mise en œuvre des mesures qui découleront du plan directeur des rives du lac de la Gruyère et ne met pas en cause les orientations de celui-ci. Le fait que le plan précité soit encore en phase d'élaboration ne justifie pas de remettre en question la modification du PAL.

Ainsi, il ressort des considérations qui précèdent, que le conseil communal n'a pas violé le droit, cantonal ou fédéral, en modifiant le PAL pour y intégrer la zone d'activité litigieuse, sans attendre l'adoption du plan directeur.

- c) Le fait que les installations litigieuses et le bien-fonds appartiennent à une société privée n'interdit pas de leur reconnaître une fonction d'intérêt public. Même si la Société de pêche de la Basse Gruyère utilisera en priorité les infrastructures, toutes les installations seront ouvertes au public. Le site en cause est au moins aussi conforme à l'intérêt public que le terrain de football voisin. Il relève à cet égard de l'autonomie du planificateur de considérer que cette activité relativement modeste présente un intérêt local suffisant pour justifier l'aménagement d'une zone particulière. Il y a lieu de respecter cette autonomie. Telle qu'elle a été présentée à la Direction, l'activité sportive et les installations sanitaires et d'agrément qui lui sont liées sont suffisamment étoffées (pêche, WC, buvette, lieu de pique-nique, etc.) pour justifier la création d'une zone d'intérêt général.
5. a) Les recourants invoquent également le fait que l'adoption d'un degré de sensibilité III à une zone d'intérêt général de si petite dimension aura pour conséquence de rendre illusoire l'attribution d'un degré de sensibilité II à la zone résidentielle spéciale à faible densité.
- b) Aux termes de l'art. 43 OPB, dans les zones d'affectation, le degré de sensibilité II est à appliquer dans les zones où aucune entreprise gênante n'est autorisée, notamment dans les zones d'habitation ainsi que dans celles réservées à des constructions et installations publiques (let. b) et le degré de sensibilité III dans les zones où sont admises des entreprises moyennement gênantes, notamment dans les zones d'habitation et artisanale (zones mixtes), ainsi que dans les zones agricoles (let. c).

La présence et l'utilisation des installations de pêche sportive en tant que telles, les équipements et espaces d'utilité publique généreront à l'évidence quelques nuisances sonores. A priori, du moins, rien ne permet cependant de penser que ces nuisances seront plus importantes que celles tolérées dans une zone mixte. De même, les valeurs d'immission ne devront pas être supérieures aux valeurs limites d'exposition aux bruits fixées pour le degré de sensibilité II.

Le problème est plus délicat s'agissant des nuisances que va inévitablement provoquer l'exploitation de la buvette et des installations annexes (barbecue etc.).

Le Conseil fédéral n'a pas fixé de valeurs limites d'exposition - valeurs limites d'immission, valeurs de planification et valeurs d'alarme - au bruit des restaurants ou d'autres établissements publics (bruits de vaisselle, comportement des clients, musique, etc.). Les valeurs limites d'exposition au bruit de l'industrie, des arts et métiers (annexe 6 OPB) n'y sont pas applicables, à tout le moins directement: ces prescriptions ont été établies non pas pour toutes les entreprises commerciales, mais pour les installations industrielles, artisanales et agricoles (ch. 1 al. 1 let. a de l'annexe 6 OPB), ainsi que pour les installations qui peuvent y être assimilées, tels les parcs à voitures couverts, les installations de chauffage, de ventilation et de climatisation, etc. (ch. 1 al. 1 let. d & e et al. 2 de l'annexe 6 OPB). Les installations qui ne sont pas visées par les différentes annexes de l'OPB sont néanmoins soumises aux règles du droit fédéral sur la limitation des émissions. L'art. 40 al. 3 OPB rappelle du reste expressément qu'à défaut de valeurs limites d'exposition, l'autorité d'exécution évalue les immissions de bruit au sens de l'art. 15 de la loi sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01), en tenant compte des art. 19 et 23 LPE (ATF 123 II 74, ATF 1A.161/1997, consid. 5 b) dd). Dans ces situations, il faut se fonder sur l'expérience pour évaluer les immissions, en examinant si les nuisances sont propres à gêner de manière sensible la population dans son bien-être. En retenant ce dernier critère, le législateur fédéral a adopté un point de vue objectif. Il faut certes tenir compte des caractéristiques de la zone ou du quartier et ne pas fixer la limite du tolérable en faisant abstraction de l'effet des immissions sur des catégories de personnes particulièrement sensibles, mais il ne suffit pas de constater que certains voisins directs se déclarent incommodés pour qualifier le bruit d'excessif (DEP 1999 p. 734).

- c) Il appartiendra aux autorités compétentes d'examiner la question des nuisances générées par l'utilisation de la buvette dans le cadre, d'une part, de la procédure de permis de construire à laquelle doit se soumettre la société de pêche et, d'autre part, lors de la procédure d'octroi de la patente indispensable à son exploitation. En particulier, elles devront fixer les heures d'ouverture et de fermeture de la buvette et la nature des manifestations autorisées. Le Service de la protection de l'environnement, section bruit, sera alors consulté et donnera un préavis. Le préfet pourra également s'inspirer des recommandations de la directive du Cercle Bruit du 10 mars 1999. Etant précisé qu'en tant que telle, cette directive n'a pas valeur de réglementation d'exécution. Il s'agit d'une simple aide à la décision, qui ne constitue pas une règle de droit et qui ne lie pas le juge. L'autorité judiciaire peut prendre cette directive en considération si elle concerne des questions techniques et si les

principes posés n'excèdent pas le pouvoir d'appréciation accordé par le droit fédéral sur la manière d'évaluer les immissions (A.-C. FAVRE, Le bruit des établissements publics, in: RDAF 2000 p. 15).

Le grief tiré de la violation des art. 23 LPE et 3 LAT n'a, sur les points invoqués, pas de portée indépendante et se confond avec celui pris de la violation de l'art. 43 OPB.

Cela étant précisé, le problème des nuisances sonores générées par l'exploitation de la buvette n'a pas à être résolu dans la présente procédure.

6. Mal fondé, le recours doit être rejeté.

Il appartient aux recourants qui succombent de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA.

Pour le même motif, ils n'ont pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA).

201.23.1; 201.29