Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.233/2002 & 1P.587/2002 /col

Arrêt du 23 janvier 2004
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Aemisegger, Président de la Cour et Président du Tribunal fédéral, Reeb, Féraud, Fonjallaz et Eusebio.
Greffier: M. Jomini.

Parties
la société A._____,
recourante, représentée par Me Christoph J. Joller, avocat,
contre

B._____, C._____, D._____, E._____ et F._____, intimés,
tous représentés par Me Charles-Antoine Hartmann et Me Bernard Dubey, avocats,
Préfet de la Sarine, Grand'Rue 51, case postale 96, 1702 Fribourg,
Tribunal administratif du canton de Fribourg,
IIème Cour administrative, route André-Piller 21,
case postale, 1762 Givisiez.

Objet
protection contre le bruit, établissements publics

recours de droit administratif (1A.233/2002) et recours
de droit public (1P.587/2002) contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Fribourg du 10 octobre 2002.

Faits:
A.
La société anonyme A._____ exploite depuis 1995 un hôtel en ville de Fribourg; cet hôtel était précédemment exploité par un tiers sous l'enseigne "X._____". Pour des congrès ou des banquets, A._____ dispose de salles - les salles Panorama - situées au cinquième et dernier étage d'un bâtiment voisin du bâtiment principal de l'hôtel. Elle est propriétaire de ces salles, qui constituent une part de propriété par étages (PPE). Des appartements se trouvent aux étages inférieurs de ce bâtiment dont la construction avait été autorisée le 21 février 1985 par le Préfet de la Sarine (ci-après: le Préfet).
B.
Plusieurs personnes occupant des appartements dans ce bâtiment, gênées chez elles par le bruit provoqué le soir ou la nuit par les clients de l'hôtel utilisant les salles Panorama lors de certaines manifestations, sont intervenues auprès du Préfet. Le 12 mai 2000, ce magistrat a invité la direction de A._____ à respecter les normes sur la limitation des nuisances, notamment en cas de prolongation de l'horaire d'ouverture. Peu après, l'Office cantonal de la protection de l'environnement (OPEN) est également intervenu. Il a effectué des mesures de bruit dans un appartement voisin des salles Panorama, puis il a adressé le 20 septembre 2000 un rapport au Préfet, qui contient le passage suivant:
"Un assainissement (très partiel) des salles par la pose d'une moquette, a eu lieu. L'efficacité de cette mesure a porté essentiellement, voire uniquement, sur l'atténuation des bruits dits "de choc". Nous sommes d'avis qu'une intervention rapide doit avoir lieu. Dans un premier temps, une suppression des activités bruyantes, en période nocturne essentiellement - soit dès 19.00 heures - devrait être imposée. Au minimum, une suppression des autorisations de prolongation de l'heure d'ouverture dans la mesure où elles sont dédiées à des activités bru-

yantes et pour les salles concernées, doit être décidée. Ensuite, une étude détaillée de la situation - notamment historique de la construction et de l'exploitation des bâtiments, mise en évidence des salles potentiellement problématiques, étude acoustique complète - doit avoir lieu. Enfin, les mesures de protection et/ou d'exploitation applicables doivent être définies, avant qu'une éventuelle activité bruyante puisse de nouveau avoir lieu de nuit. Nous sommes actuellement pessimistes quant aux possibilités techniques d'assainissement de la situation."
C.
Le 21 juillet 2000, une propriétaire d'appartement dans le même immeuble, G._____, a ouvert action contre A._____ devant le Tribunal civil de la Sarine, en invoquant les immissions excessives provoquées par l'exploitation des salles Panorama. A._____ a alors commandé une expertise acoustique au bureau Gartenmann Engineering AG à Berne. Le rapport d'expertise a été déposé le 23 novembre 2000.
L'expert a d'abord examiné si les exigences prescrites dans la norme SIA 181 "Protection contre le bruit dans le bâtiment" de 1988 étaient satisfaites. Il a exposé ce qui suit:
"Die festgestellte Luftschalldämmung zwischen Panoramasaal 2 und Treppenhaus [soit la cage d'escalier devant l'appartement de dame G._____]beträgt DnT,w = 71 dB. Die Anforderung von 67 dB ist damit deutlich eingehalten. Ähnlich präsentiert sich die Trittschalldämmung. [...]Anders sieht es in Wohnung 4.23 [un appartement de l'immeuble litigieux comparable à celui de dame G._____]aus. Die Luftschallmessung zwischen Panoramasaal 1 und Kinderzimmer Süd/West ergab lediglich ein DnT,w = 64 dB. Die Anforderung wird nicht eingehalten. Die Schallübertragung fand über die Gebäudestruktur statt. Was aufgefallen ist, sind die stark abstrahlenden Innenwände der Wohnung 4.23. Der Trittschallwert wird wegen des Teppichs in den Kongressräumen aber sicher eingehalten sein. Herumgehen, Stühlerücken u. ä. sind entsprechend kein Problem."
L'expert a ensuite évalué les nuisances au regard des "valeurs limites applicables aux transmissions des bruits par voies solidiennes" contenues dans une directive du 10 mars 1999 de la section romande du Cercle Bruit suisse (groupement des responsables cantonaux de la lutte contre le bruit), directive intitulée "Détermination et évaluation des nuisances sonores liées à l'exploitation des établissements publics". Les conclusions du rapport sont les suivantes:
"Die Lärmbelastungsmessungen, die wiederum im Kinderzimmer der Wohnung 4.23 vorgenommen wurden, wurden mittels der hoteleigenen Musikanlage gemacht. [...], wurden im Empfangsraum Kurzzeitpegel zwischen 33-36 dBA aufgezeichnet, obwohl die Lautstärke im Panoramasaal mit 90-93 dBA nicht extrem laut war [...]. Da die Musik wie auch die Stimmen im Kinderzimmer sehr klar wahrgenommen werden konnten (Wände als "Lautsprecher"), sind zu den festgestellten 33-36 dBA noch 6 dB für die Ton- und Rythmushaltigkeit resp. für die Hörbarkeit der Stimmen aufzurechnen. Damit ergeben sich zu beurteilende Pegel von 39-42 dB, die ganz klar über den zulässigen 30 dBA liegen. Eine Störung der Bewohner der Nachbarwohnungen ist entsprechend auch nachvollziehbar."
D.
Le Préfet ayant interpellé A._____ après de nouvelles plaintes d'habitants de l'immeuble en janvier 2001, cette société, dans une détermination du 14 mars 2001, s'est référée à l'expertise, établissant selon elle l'existence d'un problème ou d'un défaut constructif; il appartiendrait donc à la communauté des copropriétaires de prendre des mesures.
E.
Dans le canton de Fribourg, les heures d'ouverture et de fermeture des établissements publics sont fixées aux art. 46 ss de la loi cantonale sur les établissements publics et la danse (LED). Ainsi, en vertu de l'art. 46 al. 1 LED, un hôtel (patente A) doit être fermé au plus tard à 23.30 heures du lundi au jeudi et à 24 heures le vendredi, le samedi et le dimanche. L'art. 48 LED permet au préfet d'autoriser des prolongations, au maximum jusqu'à 3 heures du matin.
Sur requête de A._____, le Préfet a délivré le 8 mai 2002 une autorisation de prolongation jusqu'à 2 heures du matin pour une réception organisée dans les salles Panorama le 10 mai 2002. Il a soumis cette autorisation à certaines conditions (niveau de bruit LmaxA de 87.5 dB jusqu'à minuit, musique d'ambiance de minuit à la fermeture, précautions à prendre par le personnel lors du rangement), en précisant qu'il s'agissait d'une ultime mise en garde: si les conditions n'étaient pas respectées, il pourrait revoir les conditions d'exploitation de l'établissement, en particulier des salles Panorama, en refusant toute prolongation et en interdisant toute diffusion de musique à partir de 22 heures aussi longtemps que des mesures d'assainissement ne seraient pas prises.
A._____ a recouru auprès du Tribunal administratif du canton de Fribourg contre cette décision, en contes-

tant l'avertissement qu'elle contenait.
F.
Une nouvelle autorisation de prolongation a été requise pour une manifestation prévue le 18 mai 2002 au soir. Le 15 mai 2002, le Préfet a refusé de délivrer cette autorisation ainsi que toute autorisation subséquente de prolongation des heures d'ouverture de l'établissement public concerné aussi longtemps que des mesures constructives permettant le respect des valeurs limites en matière de bruit n'auraient pas été prises. Pour justifier cette décision, le Préfet a relevé que des charges et conditions qu'il avait imposées en autorisant une précédente prolongation le 8 mai 2002, n'avaient pas été respectées.
A._____ a recouru auprès du Tribunal administratif contre la décision du 15 mai 2002. Elle a fait valoir, en substance, que le problème de bruit proviendrait d'un défaut de construction du bâtiment et non pas d'une utilisation inappropriée de ses salles. Elle prétendait en outre que si elle était empêchée d'utiliser les salles Panorama pour des congrès et des banquets, manifestations nécessitant une prolongation de l'horaire d'ouverture, sa survie économique serait compromise.
G.
Le Tribunal administratif a invité les "copropriétaires et locataires de la résidence X._____" (l'immeuble abritant les salles Panorama) à déposer des observations, parce que certains d'entre eux s'étaient plaints auprès du Préfet du bruit provenant des salles de l'hôtel. B._____, C._____, D._____ et E._____ épouse de F._____, propriétaires ou usufruitiers d'appartements (ci-après: B._____ et consorts), ont conclu au rejet des recours.
H.
Par un arrêt rendu le 10 octobre 2002, le Tribunal administratif a déclaré irrecevable le recours dirigé contre la décision préfectorale du 8 mai 2002, seul un avertissement sans effets juridiques ayant été contesté, et il a admis au sens des considérants le recours dirigé contre la décision du 15 mai 2002 (ch. 1 du dispositif). Il a en conséquence annulé cette dernière décision (ch. 2 du dispositif) et renvoyé l'affaire au Préfet "pour décision sur les mesures d'assainissement de l'exploitation des salles Panorama à prendre en application de l'art. 8 let. f LED" (ch. 3 al. 1 du dispositif), étant précisé que, "jusqu'à décision préfectorale sur les mesures d'assainissement, la diffusion de musique est interdite dans les salles Panorama à compter de 22.00 heures; sur requête motivée, une dérogation à cette interdiction peut exceptionnellement être accordée par le préfet" (ch. 3 al. 2 du dispositif). Les frais de la procédure ont été mis à la charge de A._____ et il n'a pas été alloué de dépens (ch. 4 et 5 du dispositif).
I.
Agissant simultanément par la voie du recours de droit administratif et par celle du recours de droit public, A._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler les chiffres 3, 4 et 5 du dispositif de l'arrêt du Tribunal administratif du 10 octobre 2002. Elle se plaint d'une violation de règles du droit fédéral sur la protection contre le bruit, d'une application arbitraire du droit cantonal de procédure administrative ainsi que d'une violation du droit d'être entendu.
B._____ et consorts concluent à l'irrecevabilité des deux recours, subsidiairement à leur rejet.
Le Tribunal administratif propose le rejet des recours. Le Préfet n'a pas pris de conclusions.
L'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage a fait part de son avis au sujet des moyens du recours de droit administratif. La recourante s'est déterminée à ce propos.
J.
Par ordonnance du 10 décembre 2002, le Président de la Ire Cour de droit public a rejeté la demande d'effet suspensif présentée par la recourante.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 129 I 173 consid. 1 p. 174, 128 I 46 consid. 1a p. 48, 177 consid. 1 p. 179 et les arrêts cités).
1.1 Dès lors que, conformément à l'art. 84 al. 2 OJ, le recours de droit public est subsidiaire aux autres recours au Tribunal fédéral, il se justifie d'examiner d'abord la recevabilité du recours de droit administratif. Cette voie de recours, régie par les art. 97 ss OJ, est ouverte contre une décision au sens de l'art. 5 PA, prise en dernière instance cantonale (cf. art. 98 let. g OJ), fondée sur le droit public fédéral, notamment sur les dispositions de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE [RS 814.01]- cf. art. 54 LPE; ATF 126 II 300 consid. 1a

p. 301; 123 II 231 consid. 2 p. 233).
1.2 Le Tribunal administratif, admettant partiellement les conclusions de la recourante, a annulé la décision préfectorale du 15 mai 2002, parce que le refus systématique des demandes de prolongation des heures d'ouverture violait le principe de la proportionnalité. Toutefois, en renvoyant l'affaire au Préfet "pour décision sur les mesures d'assainissement de l'exploitation des salles Panorama" (ch. 3 al. 1 du dispositif), le Tribunal administratif a considéré qu'il fallait "ordonner de nouvelles mesures limitant l'exploitation des salles Panorama afin de garantir le respect de l'art. 15 LPE dans les locaux sensibles (chambres à coucher) des appartements voisins touchés par les immissions excessives de bruit solidien". Il appartiendrait donc à ce magistrat, d'après les motifs de l'arrêt auxquels renvoie le dispositif, "de restreindre l'exploitation des salles litigieuses de manière à garantir aux habitants voisins un sommeil nocturne à compter de 22.00 heures". Le Tribunal administratif a encore pris une "mesure quasi-provisionnelle" en interdisant la diffusion de musique dans les salles Panorama à compter de 22.00 heures jusqu'à la nouvelle décision préfectorale sur les mesures d'assainissement. Ces différentes restrictions
constituent, d'après l'arrêt attaqué, des mesures de limitation des nuisances fondées sur le droit fédéral de la protection de l'environnement (art. 11 ss LPE). Il s'ensuit que le destinataire de cette décision qui conteste ces restrictions, pour des motifs tirés du droit matériel ou du droit de procédure, peut agir par la voie du recours de droit administratif.
1.3 Contenu dans un arrêt de renvoi qui ne met pas fin à la procédure administrative, cet ordre d'"'assainissement de l'exploitation des salles Panorama" doit être considéré comme une décision partielle sur le fond, tranchant de manière définitive des questions concernant l'application du droit public fédéral, et non pas comme une décision incidente au sens de l'art. 101 let. a OJ (cf. ATF 129 II 286 consid. 4.2 p. 291, 384 consid. 2.3 p. 385; 120 Ib 97 consid. 1b p. 99; 118 Ib 196 consid. 1b p. 198 et les arrêts cités). Une telle décision partielle peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral dans le délai de trente jours prévu à l'art. 106 al. 1 OJ. Ce délai a été observé en l'espèce.
1.4 La société propriétaire et exploitante des salles, destinataire de l'ordre d'assainissement, a un intérêt digne de protection à l'annulation de cette décision; elle a donc qualité pour recourir en vertu de l'art. 103 let. a OJ.
Il y a ainsi lieu d'entrer en matière sur le recours de droit administratif. Dans cette procédure, le Tribunal fédéral applique d'office le droit fédéral - notion qui englobe les droits constitutionnels des citoyens, notamment les garanties de procédure de l'art. 29 Cst. (ATF 126 V 252 consid. 1a p. 254; 125 II 497 consid. 1b/aa p. 500 et les arrêts cités) - et, dans le cadre de la contestation, il n'est pas lié par les motifs invoqués par les parties (art. 114 al. 1 OJ).
2.
La recourante s'oppose à l'ordre d'assainissement et aux restrictions d'exploitation en présentant, en substance, une double argumentation. Elle reproche d'une part au Tribunal administratif d'avoir statué en sortant du cadre de la contestation, laquelle portait exclusivement sur la prolongation des horaires d'ouverture de l'hôtel, et en violant son droit d'être entendue car elle n'a pas pu se déterminer préalablement sur cette modification de l'objet du litige. D'autre part, elle fait valoir qu'elle ne doit pas supporter seule les conséquences d'une isolation acoustique défectueuse ou insuffisante du bâtiment abritant les salles Panorama. Au cas où les exigences du droit fédéral à ce propos ne seraient pas satisfaites - la recourante se réfère à l'art. 32 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41) -, les mesures nécessaires devraient être imposées à tous les copropriétaires de l'immeuble, elle-même ne devant pas être considérée comme l'unique perturbateur.
2.1 Les règles du droit fédéral de la protection de l'environnement sur la limitation des émissions de bruit produit par des installations s'appliquent aux établissements publics tels que cafés, restaurants ou hôtels. La notion d'installation (ou installation fixe) est définie dans la loi (art. 7 al. 7 LPE: "Par installations, on entend les bâtiments, les voies de communication ou autres ouvrages fixes") et dans l'ordonnance sur la protection contre le bruit (art. 2 al. 1 OPB: "Les installations fixes sont les constructions, les infrastructures destinées au trafic, les équipements des bâtiments et les autres installations non mobiles dont l'exploitation produit du bruit extérieur"). Un établissement public produit généralement du bruit extérieur; ce bruit peut provenir soit de l'intérieur des locaux et se diffuser dans le voisinage à travers les portes, les fenêtres ou les murs, soit de l'extérieur, par exemple d'une terrasse, du parking destiné aux clients, etc. (cf. ATF 123 II 325 consid. 4a/bb p. 328; arrêt 1A.282/2000 du 15 mai 2001 in DEP 2001 p. 923, consid. 2c; arrêt 1A.144/1995 du 28 mars 1996 in DEP 1997 p. 197, consid. 2).
L'art. 11 LPE prévoit, pour la limitation des émissions, un concept d'action à deux niveaux (cf. notamment,

à propos de ce concept, ATF 128 II 378 consid. 6.2 p. 384). Il importe en premier lieu, à titre préventif et indépendamment des nuisances existantes, de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation pour autant que cela soit économiquement supportable (premier niveau, art. 11 al. 2 LPE). En outre, s'il appert ou s'il y a lieu de présumer que les atteintes, eu égard à la charge actuelle de l'environnement, seront nuisibles ou incommodantes, les émissions doivent être limitées plus sévèrement (second niveau, art. 11 al. 3 LPE). L'art. 12 al. 1 LPE énumère les différents instruments de limitation des émissions; pour le bruit, il s'agit essentiellement d'appliquer des prescriptions en matière de construction, d'équipement, de trafic ou d'exploitation (art. 12 al. 1 let. b et c LPE). Le Conseil fédéral doit édicter par voie d'ordonnance des valeurs limites d'immissions applicables à l'évaluation des atteintes nuisibles ou incommodantes (art. 13 al. 1 LPE). En vertu de l'art. 15 LPE, ces valeurs sont fixées de manière que les immissions inférieures au seuil ne gênent
pas de manière sensible la population dans son bien-être.
2.2 Pour limiter les émissions de bruit des établissements publics conformément aux art. 11 ss LPE, les mesures imposées peuvent porter sur les horaires d'ouverture (prescriptions en matière d'exploitation, au sens de l'art. 12 al. 1 let. c LPE). Des horaires plus stricts que ceux découlant d'une simple application des règles générales de police du commerce peuvent ainsi être fixés en vertu du droit fédéral sur la protection de l'environnement, lorsque la situation concrète justifie pareille limitation. On peut également, sur cette base, imposer d'autres modalités d'exploitation, en réglementant par exemple le volume ou les horaires de diffusion de musique, la fermeture des fenêtres, etc. (cf. notamment ATF 126 II 366 consid. 2d p. 369; 123 II 325 consid. 4e p. 336; arrêt 1A.282/2000 du 15 mai 2001 in DEP 2001 p. 923 consid. 4; arrêt 1A.262/2000 du 6 juillet 2001 in DEP 2001 p. 1095, consid. 2-3).
Dans les cas où le Tribunal fédéral s'est prononcé au sujet de mesures de limitation des émissions d'établissements publics, il a pris en considération le bruit extérieur ("Aussenlärm", "rumore esterno") produit par ces installations. La question de l'application des mêmes règles au bruit intérieur ("Innenlärm", "rumore interno") n'a pas été résolue. Ces deux types de bruit doivent pourtant être distingués. Le bruit extérieur est un son qui se propage dans l'air, à partir de l'installation, et qui est perçu par des personnes se trouvant à l'extérieur ou dans des bâtiments distincts où ce son pénètre. Le bruit intérieur est celui qui est produit à l'intérieur d'une construction et qui atteint des personnes situées dans le même bâtiment (cf. Anne-Christine Favre, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, thèse Lausanne 2002, p. 98; Robert Wolf, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz [Kommentar USG], Zurich 1992-2003, n. 22-23 ad Vorbemerkungen zu Art. 19-25; cf. aussi arrêt 1A.111/1998 du 20 novembre 1998, partiellement reproduit in DEP 1999 p. 264 consid. 3b).
Les auteurs du commentaire de la loi fédérale (Kommentar USG) exposent que les règles sur les valeurs limites d'immissions, pour l'évaluation des atteintes nuisibles ou incommodantes (art. 13 et 15 LPE), ne s'appliquent qu'au bruit extérieur, le bruit intérieur ne causant pas d'immissions au sens de la loi (Zäch/Wolf, Kommentar USG, n. 10 ad art. 15); en d'autres termes, les prescriptions sur la protection contre les immissions (art. 11 à 25 LPE) seraient conçues pour viser les nuisances qui, provenant d'une installation, se propagent dans l'environnement et produisent leurs effets sur des personnes se trouvant à l'extérieur ou dans d'autres bâtiments (Wolf, Kommentar USG, n. 23 ad Vorbemerkungen zu Art. 19-25). Néanmoins, si le bruit d'une installation se diffuse dans le même bâtiment ou dans un bâtiment contigu (transmission des sons à travers des éléments de construction), ce commentaire propose alors une application par analogie des règles sur la limitation des émissions (art. 11, 12, 16 à 18 et 25 LPE). Ces règles n'entreraient cependant pas en ligne de compte lorsque le bruit (intérieur) provient d'une installation située dans le même local (cf. Wolf, Kommentar USG, n. 23-24 ad Vorbemerkungen zu Art. 19-25 et n. 60-61 ad
art. 25). D'autres auteurs n'excluent pas une application directe de ces règles au bruit intérieur, sans toutefois consacrer de longs développements à ce sujet (cf. Jacques Meyer, La protection du voisin contre les nuisances: choisir entre la voie civile et la voie administrative, DEP 2001 p. 419; Alain Chablais, Protection de l'environnement et droit cantonal des constructions, thèse Fribourg 1996, p. 28; Anne-Christine Favre, op. cit., p. 99). Le message du Conseil fédéral relatif à la loi fédérale sur la protection de l'environnement ne traite pas de la question de la limitation des émissions de bruit intérieur. Ce type de bruit n'y est mentionné qu'en relation avec la nécessité d'assurer une isolation acoustique suffisante dans les nouveaux bâtiments destinés au séjour prolongé des personnes (FF 1979 III 791).
Dans la jurisprudence, la notion de bruit intérieur a été évoquée dans une affaire récente (arrêt 1A.111/1998 du 20 novembre 1998 in DEP 1999 p. 264). La contestation portait sur la limitation des émissions de bruit

d'un établissement public; ce bruit était transmis dans des logements d'un bâtiment contigu sis sur une parcelle voisine, donc à l'extérieur du bâtiment abritant l'installation. En appliquant l'art. 25 LPE dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire, le Tribunal fédéral a considéré en substance que les modes de transmission des sons aériens, à travers des éléments de construction (mur mitoyen), et de propagation des sons solidiens d'un bâtiment à l'autre, ne permettaient pas une évaluation des immissions en fonction des valeurs limites d'exposition fixées selon les critères légaux pour le bruit extérieur; il fallait donc en pareil cas se référer aux valeurs limites ou exigences en matière d'isolation acoustique selon la norme SIA 181 (cf. infra, consid. 2.4.2), qui visent également à la protection contre le bruit intérieur (à propos de cet arrêt, cf. notamment Favre, op. cit., p. 100; Wolf, Kommentar USG, Zurich 2000, n. 60 ad art. 25).
Il n'y a pas lieu, dans le présent arrêt, de déterminer si les émissions de bruit intérieur peuvent dans tous les cas être limitées en application, directe ou par analogie, des art. 11 ss LPE. Mais lorsqu'un établissement public occupe un étage d'un bâtiment destiné pour le reste à l'habitation, des restrictions d'exploitation - limitation des heures d'ouverture, prescriptions sur le volume de la musique diffusée - peuvent en principe être ordonnées dans un but de protection des voisins résidant dans l'immeuble, en appliquant les mêmes règles qu'en cas d'émissions de bruit extérieur mais en tenant compte des particularités du mode de propagation.
2.3 Dans le cas présent, le Préfet avait été invité par la recourante à examiner s'il se justifiait de prolonger, le 18 mai 2002, de minuit à trois heures du matin l'ouverture des salles Panorama (à propos de l'heure légale de fermeture et des horaires pour les prolongations, cf. art. 46 al. 1 et 48 LED). C'est à ce magistrat qu'il incombe selon le droit cantonal d'autoriser l'ouverture anticipée des établissements publics, les prolongations ainsi que l'ouverture nocturne (art. 8 let. c LED). En l'espèce, il a refusé la prolongation requise et pris d'emblée la décision de refuser toute nouvelle demande analogue. Le Tribunal administratif a considéré que ce magistrat aurait dû, de façon plus générale, ordonner des mesures de limitation des émissions sonores provoquées par l'exploitation des salles Panorama, afin de garantir - avant comme après l'heure légale de fermeture - le respect de l'art. 15 LPE dans les locaux sensibles (chambres à coucher) des appartements voisins du même immeuble.
Les mesures de limitation des émissions de bruit d'un établissement public sont généralement ordonnées à l'occasion de la procédure d'octroi du permis de construire ou de l'autorisation d'exploitation (patente). L'autorité peut alors, sur la base d'une pesée complète des intérêts en jeu et en appliquant le droit fédéral de la protection de l'environnement, fixer des horaires et d'autres conditions d'exploitation, compte tenu de la situation spécifique de l'établissement (par rapport aux locaux à usage sensible au bruit se trouvant dans le voisinage). Dans le canton de Fribourg, le permis de construire est délivré par le préfet (art. 172 ss de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions). L'octroi, le renouvellement ou le retrait des patentes, autorisations destinées à fixer de manière générale les modalités d'exploitation d'un établissement public, est en revanche dans la compétence de la Direction en charge de la police du commerce (art. 5 al. 2 let. a LED).
L'autorité appelée à statuer sur une demande de prolongation des heures d'ouverture d'un établissement public n'est pas censée revoir, dans ce cadre, les conditions d'exploitation fixées de manière générale dans le permis de construire ou la patente. Cette autorité se prononce en effet uniquement sur une demande ponctuelle de dérogation au régime légal de police du commerce. Elle doit toutefois, dans ce cadre, prendre en considération le besoin de protéger les voisins contre le bruit et, partant, limiter ou refuser la prolongation si elle est de nature à provoquer des nuisances excessives. Si, comme en l'espèce, la demande amène le préfet à rendre une décision de portée plus générale au sujet des possibilités de futures prolongations, cette décision contient une précision des conditions d'exploitation de l'établissement; elle peut donc trouver son fondement dans le droit fédéral de la protection de l'environnement. Le droit cantonal permet du reste au préfet d'appliquer ces règles dans le cadre de ses attributions, car il doit prendre des mesures contre les nuisances excessives (art. 8 let. f LED) et l'art. 48 al. 1 du règlement d'exécution de la loi précitée (RELED) dispose que les immissions résultant de l'exploitation d'un
établissement public doivent être conformes à la législation relative à la protection contre le bruit.
2.4 Il est question uniquement, dans le cas particulier, de bruit intérieur. Les mesures de limitation des émissions ont été ordonnées par le Préfet, après que celui-ci avait enregistré des plaintes de différents habitants de l'immeuble; ces plaintes avaient donné lieu à un rapport du service cantonal spécialisé (l'Office cantonal de la protection de l'environnement; actuellement: Service de l'environnement). Ce rapport évoque des "possibilités techniques d'assainissement", éventuellement réalisables après une étude acoustique détaillée. Le dossier a ensuite été complété par le dépôt du rapport d'expertise Gartenmann, examinant la qualité de l'isolation acous-

tique entre les salles de la recourante et des logements voisins. Ces éléments démontrent que des restrictions d'exploitation de l'établissement public ne sont a priori pas les seules mesures propres à garantir une diminution des immissions de bruit dans ces logements; une intervention "technique" dans le bâtiment, pour limiter la transmission du bruit, n'est en effet pas d'emblée exclue. C'est pourquoi le Préfet, dans sa décision du 15 mai 2002, a mentionné les "mesures constructives" qui pourraient être réalisées. L'arrêt attaqué fait également référence à un
"assainissement" par le biais de telles mesures, mais le Tribunal administratif paraît considérer qu'une telle décision incomberait le cas échéant au juge civil. Quoi qu'il en soit, si le Préfet est chargé par l'arrêt de renvoi de "traiter la question de savoir si des mesures constructives peuvent, cas échéant, entrer en ligne de compte", il n'est pas invité à les ordonner lui-même. Le fondement de ces mesures n'a donc pas été examiné.
2.4.1 En mentionnant la compétence du juge civil, le Tribunal administratif a implicitement fait référence aux litiges entre copropriétaires au sujet de la réalisation de travaux d'isolation acoustique dans les appartements ou dans les parties communes de l'immeuble. La compétence du juge civil pour statuer sur les actions fondées sur les règles du droit civil de la propriété foncière n'a pas à être examinée ici. D'une façon générale, les réglementations du droit privé et du droit public sur la protection contre les immissions coexistent et peuvent être appliquées indépendamment l'une de l'autre (cf. ATF 126 III 223 consid. 3c p. 225 et les références).
2.4.2 En droit public, la loi fédérale sur la protection de l'environnement exige, dans certains cas, l'isolation acoustique des bâtiments exposés au bruit produit par des installations fixes (cf. art. 20, 21, 25 al. 3 LPE). Il ne s'agit alors plus de mesures de protection contre le bruit prises à la source, au sortir des installations (cf. art. 11 al. 1 LPE), mais de mesures prises au lieu des immissions (mesures passives de protection contre le bruit; ATF 126 II 522 consid. 48c p. 593; 122 II 33 consid. 4 p. 38).
Sous le titre "Isolation acoustique des nouveaux immeubles", l'art. 21 LPE dispose que quiconque veut construire un immeuble destiné au séjour prolongé de personnes doit prévoir des aménagements adéquats de lutte contre le bruit extérieur et intérieur, de même que contre les vibrations (al. 1), le Conseil fédéral étant chargé de fixer par voie d'ordonnance la protection minimale à assurer (al. 2). Ces prescriptions d'exécution se trouvent aux art. 32 ss OPB, en vigueur depuis le 1er avril 1987. L'art. 32 al. 1 OPB oblige le maître de l'ouvrage d'un nouveau bâtiment à s'assurer que l'isolation acoustique des éléments extérieurs et des éléments de séparation des locaux à usage sensible au bruit, ainsi que des escaliers et des équipements, satisfassent aux règles reconnues de la construction; cette disposition prévoit, lorsque le bruit ne provient pas d'un aéroport, que sont notamment applicables les exigences minimales selon la norme SIA 181 de l'Association suisse des ingénieurs et architectes (l'art. 32 al. 1 OPB a été révisé le 12 avril 2000 [RO 2000 p. 1388]pour imposer une isolation selon les exigences renforcées de la norme SIA dans le voisinage des aéroports; pour le reste, cette disposition a la même teneur que dans sa
version initiale du 15 décembre 1986 [RO 1987 p. 349]). La norme SIA 181 à laquelle l'art. 32 al. 1 OPB fait actuellement référence est une norme de 1988, intitulée "Protection contre le bruit dans le bâtiment". Elle remplace la norme SIA 181 éditée en 1976, intitulée "Protection contre le bruit dans la construction des habitations".
2.4.3 L'art. 21 LPE s'applique aux nouveaux immeubles, à savoir ceux qui ont fait l'objet d'une autorisation de construire après l'entrée en vigueur de la loi le 1er janvier 1985 (Wolf, Kommentar USG, n. 13 ad art. 21 LPE; Favre, op. cit., p. 262; voir aussi, à ce sujet, la jurisprudence à propos de la notion de "nouvelle installation fixe" au sens de l'art. 25 LPE et de la portée de la disposition transitoire de l'art. 47 OPB: ATF 123 II 325 consid. 4c p. 328 ss). Le bâtiment abritant les salles Panorama, construit en vertu d'une autorisation délivrée le 21 février 1985, doit être considéré comme nouveau au sens de la norme précitée.
2.5 Pour la recourante, si l'isolation acoustique de l'immeuble, censée protéger les habitants des appartements du bruit intérieur provenant des salles Panorama, est en cause, ce n'est pas uniquement à elle qu'il faut imposer des mesures d'assainissement.
2.5.1 La loi fédérale règle, aux art. 16 à 18 LPE, l'assainissement des anciennes installations produisant du bruit. Cette procédure tend à soumettre ces installations, construites ou mises en exploitation avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, aux exigences de l'art. 11 LPE et des règles complémentaires sur la limitation des émissions (cf. notamment ATF 126 II 480 consid. 3 p. 483). Les nouvelles installations, autorisées après le 1er janvier 1985 (cf. supra consid. 2.4.3) sont censées respecter ces exigences. Mais s'il apparaît a posteriori qu'elles causent des nuisances excessives, voire si l'évolution de la technique ou des conditions d'exploitation justifient des mesures supplémentaires de limitation des émissions,

l'autorité compétente peut alors rendre une nouvelle décision fondée sur les art. 11 ss LPE, ou le cas échéant sur les art. 16 ss LPE (cf. Anne-Christine Favre, Les aspects spécifiques à la protection contre le bruit en matière d'assainissement, DEP 2003 p. 514).
Les règles du droit fédéral sur l'assainissement (art. 16 ss LPE) ne s'appliquent pas lorsque l'isolation acoustique d'un bâtiment comportant des locaux à usage sensible au bruit est jugée insuffisante (cf. Wolf, Kommentar USG, n. 8-9 ad art. 21 LPE). L'amélioration, après la construction, des mesures passives de protection contre le bruit n'est pas régie par les normes sur la limitation des émissions de bruit à la source. Le droit fédéral n'empêche cependant pas l'autorité compétente de prendre, une fois le permis de construire en force, des mesures concernant l'isolation acoustique d'un bâtiment existant, afin que soient respectées les exigences des art. 21 LPE et 32 al. 1 OPB; des travaux de mise en conformité peuvent ainsi être ordonnés. L'objet d'une telle procédure n'est pas une révocation partielle de l'autorisation de construire, car les exigences d'isolation étaient en principe déjà applicables au moment de la construction. La sécurité des relations juridiques n'est donc pas en cause. Un ordre de mise en conformité, formellement admissible en tout temps - notamment après des contrôles ordonnés d'office sur la base de l'art. 35 OPB (cf. ATF 122 II 65 consid. 4 p. 68) -, peut cependant se révéler en pratique coûteux ou
difficile à réaliser. L'autorité doit donc prendre en considération le principe de la proportionnalité; il faut mettre en balance d'un côté l'intérêt du propriétaire foncier, qui devrait effectuer de nouveaux travaux dans son bâtiment, et de l'autre l'intérêt à protéger les habitants de cet immeuble contre le bruit (cf. ATF 122 II 65 consid. 4 p. 68; Wolf, Kommentar USG, n. 14 ad art. 21 LPE).
2.5.2 La décision attaquée impose au Préfet d'ordonner un "assainissement de l'exploitation" de la recourante, à savoir des mesures de limitation des émissions de bruit intérieur provenant des salles Panorama (en fixant notamment des horaires pour l'utilisation des salles Panorama et pour la diffusion de musique). Ni le Tribunal administratif, ni auparavant le Préfet n'ont cependant examiné si les exigences du droit public fédéral en matière d'isolation acoustique étaient respectées.
Lorsque la contestation porte sur le bruit intérieur provenant d'un établissement public exploité dans un immeuble d'habitation, les particularités de ce type de nuisances - à cause de la propagation ou de la transmission des sons aériens et solidiens dans les éléments de construction - justifient que l'on examine d'emblée et de manière coordonnée si les mesures passives de protection contre le bruit prises à l'intérieur de l'immeuble répondent aux exigences de l'art. 21 LPE, d'une part, et si une limitation des émissions peut le cas échéant être ordonnée sur la base de l'art. 11 LPE, d'autre part (cf. supra, consid. 2.2 in fine).
Le dossier cantonal en l'espèce, avec l'expertise Gartenmann, faisait clairement référence à certains problèmes d'isolation acoustique intérieure: l'isolation paraissait satisfaisante dans une cage d'escaliers, mais pas dans un appartement, où les murs avaient en quelque sorte un effet haut-parleur. L'expert, mandaté par la recourante, n'a cependant pas effectué une étude acoustique détaillée du bâtiment car il s'est borné à mesurer la valeur de l'isolation à quelques endroits. Or, dans un rapport du 20 septembre 2000 faisant suite à des réclamations d'habitants de l'immeuble, le service cantonal spécialisé estimait nécessaire que l'autorité compétente dispose d'une étude complète avant d'ordonner des mesures d'exploitation ou d'assainissement.
Dans ces conditions, le Tribunal administratif ne pouvait pas prendre une décision de principe sur une limitation des émissions de bruit intérieur imposée à la recourante (décision tendant à "restreindre l'exploitation des salles litigieuses de manière à garantir aux habitants voisins un sommeil nocturne à compter de 22.00 heures") sans examiner plus en détail les mesures passives de protection contre le bruit. Le Tribunal administratif aurait donc dû se prononcer sur le respect des exigences des art. 21 LPE et 32 OPB en matière d'isolation acoustique puis, le cas échéant, sur les possibilités concrètes d'améliorer à cet effet les éléments de construction du bâtiment. En renonçant à cet examen, destiné à mettre en oeuvre des dispositions de la législation fédérale sur la protection de l'environnement propres à assurer une protection efficace contre le bruit intérieur, le Tribunal administratif a violé le droit fédéral. Les griefs de la recourante à ce propos sont donc fondés.
2.5.3 Il s'ensuit que le ch. 3.1 du dispositif de l'arrêt attaqué, ordonnant au Préfet de prendre des mesures d'assainissement de l'exploitation des salles Panorama, doit être annulé. L'affaire doit être renvoyée au Tribunal administratif, qui examinera s'il lui incombe de rendre encore une décision sur le recours formé contre la décision préfectorale du 15 mai 2002. Cette décision a d'ores et déjà été annulée (ch. 2 du dispositif de l'arrêt attaqué) et le jugement cantonal n'a pas été contesté sur ce point devant le Tribunal fédéral. Il a donc acquis, dans cette mesure, force de chose jugée.
Si le Tribunal administratif estime que, nonobstant l'annulation de la décision préfectorale, des mesures de

protection contre le bruit intérieur doivent être ordonnées dans le cadre de la présente contestation, il résulte des considérants précédents que la question de l'isolation acoustique devra alors être examinée. Dans ces conditions, le Tribunal administratif pourra décider non pas de statuer lui-même mais de renvoyer l'affaire à l'autorité administrative inférieure compétente, pour qu'elle prenne les mesures prescrites par le droit fédéral de la protection de l'environnement, dans le cadre juridique adéquat selon le droit cantonal (il pourrait théoriquement s'agir d'une procédure relative à la prolongation des horaires d'ouverture de l'établissement public, d'une procédure de fixation des conditions générales d'exploitation, ou encore d'une procédure tendant au contrôle de la réalisation des conditions de l'autorisation de construire - à propos de ces procédures, cf. supra, consid. 2.3). Cette question n'a pas à être examinée plus avant dans le présent arrêt. Cela étant, dans la mesure où la question de l'isolation phonique est traitée à titre principal ou préjudiciel, il importe que tous les intéressés puissent être entendus à ce sujet, notamment la communauté des copropriétaires de l'immeuble, responsable de l'entretien et de la gestion des parties communes.

2.6 La recourante conteste également l'ordre qui lui a été donné, à titre de mesure "quasi-provisionnelle", de ne pas diffuser de musique à compter de 22.00 heures dans les salles Panorama jusqu'à décision préfectorale sur les mesures d'assainissement (ch. 3 al. 2 du dispositif de l'arrêt attaqué). Cette mesure est étroitement liée au renvoi de l'affaire au Préfet afin qu'il ordonne les restrictions d'exploitation évoquées plus haut (ch. 3 al. 1 du dispositif); or cette dernière instruction n'est pas conforme au droit fédéral (cf. supra, consid. 2.5.2). Il se justifie donc d'annuler cette mesure provisoire et accessoire.

3.

Vu l'admission des griefs du recours de droit administratif, la décision de la juridiction cantonale sur les frais et dépens (ch. 4 et 5 du dispositif de l'arrêt attaqué) doit également être annulée. Le Tribunal fédéral n'étant pas en mesure de statuer lui-même à ce sujet, l'affaire doit être renvoyée au Tribunal administratif pour nouvelle décision.

4.

L'admission du recours de droit administratif rend sans objet le recours de droit public, dont les conclusions sont identiques.

5.

Les intimés, qui succombent, doivent payer l'émolument judiciaire; l'Etat de Fribourg est en revanche dispensé du paiement des frais, de par la loi (art. 153, 153a et 156 al. 1 et 2 OJ). La recourante, qui a mandaté un avocat pour la représenter, a droit à des dépens, à la charge des intimés (art. 159 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours de droit administratif est admis et les chiffres 3, 4 et 5 du dispositif de l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Fribourg du 10 octobre 2002 sont annulés. L'affaire est renvoyée au Tribunal administratif pour nouvelle décision, au sens des considérants.

2.

Le recours de droit public est sans objet.

3.

Un émolument judiciaire de 3'000 fr. est mis à la charge des intimés B._____, C._____, D._____, E._____ et F._____, solidairement entre eux.

4.

Une indemnité de 2'000 fr., à payer à la recourante A._____ S.A. à titre de dépens, est mise à la charge des intimés B._____, C._____, D._____, E.._____ et F._____, solidairement entre eux.

5.

Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties, au Préfet de la Sarine, au Tribunal administratif du canton de Fribourg et à l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage.

Lausanne, le 23 janvier 2004

Au nom de la Ire Cour de droit public

du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: