

NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2011.12 vom 4. April 2012

Ne Jurisprudence Adm, 2012-04-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_DECI.2011.12

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2011.12 du 4 avril 2012

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2011.12 del 4 aprile 2012

Regeste

Opposition de particuliers à Vaumarcus au plan cantonal d'exploitation des matériaux lacustres. La distance minimale de la zone d'extraction à la rive respecte les dispositions fédérales en matière de navigation. La propriété des opposants étant sise en degré de sensibilité au bruit DS II, une distance à la rive minimale de 300 mètres pour 7 heures de travail doit être observée par les dragues, distance qui correspond aux demandes de l'opposant. Levée de l'opposition.

Volltext

A.

A.a.

L'entreprise A. SA (abrégée ci-après A. ou l'entreprise) a notamment pour activité l'extraction et le traitement des matériaux lacustres dans le lac de Neuchâtel. Le 25 mars 1981, A. s'est vu octroyer par l'Etat de Neuchâtel une concession pour l'extraction de matériaux dans les zones de dragage suivantes: X., Y., Z., W. et V. Cette concession, plusieurs fois complétée, a été prolongée par le Conseil d'Etat jusqu'au 31 décembre 2012. L'entreprise ayant sollicité la prolongation de sa concession, l'Etat de Neuchâtel a décidé que les périmètres de dragage devaient faire l'objet d'un plan d'affectation cantonal (PAC). Ce PAC a été élaboré par l'entreprise en collaboration avec le service de l'aménagement du territoire, le service de l'environnement et de l'énergie et le service des ponts et chaussées. Il est composé d'un règlement, de divers plans et est accompagné d'un rapport d'impact sur l'environnement (ci-après: rapport d'impact ou RIE) ainsi que d'un rapport de conformité selon l'article 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), du 28 juin 2000 (ci-après: rapport 47 OAT).

A.b.

Signé le 7 décembre 2010 par le chef du Département de la gestion du territoire, le projet de PAC a été mis à l'enquête publique du 7 janvier au 7 février 2011.

B.

Le 28 janvier 2011, Mme et M. B. et C. ont formé opposition au plan précité, demandant que la limite de dragage soit fixée au minimum à 300 m par rapport à la rive, et non à 150 m comme cela était prescrit par l'article 11 du règlement dudit plan. Les opposants ont ainsi invoqué la législation fédérale sur la navigation intérieure, laquelle commandait le respect des zones riveraines intérieures et extérieures; il y était par exemple interdit aux bateaux à moteur de naviguer à une vitesse supérieure à 10 km/h, mesure qui visait la réduction du bruit et d'autres dangers à proximité des rives, habitées ou protégées. Les opposants ont conclu que le dragage devait être proscrit dans la zone riveraine protégée.

C.

Le 16 mars 2011, A. a déposé ses observations sur l'opposition précitée, concluant à son rejet. L'entreprise a relevé que selon l'article 53 de l'ordonnance sur la navigation intérieure (ONI), du 8 novembre 1978, était considéré comme zone riveraine intérieure le plan d'eau s'étendant jusqu'à 150 m de la rive, et comme zone riveraine extérieure le plan d'eau s'étendant au-delà jusqu'à 300 m. Cette disposition ne faisait que mentionner des exigences en cas de navigation dans ces zones, telle la vitesse maximale de 10 km/h, mais n'interdisait pas l'exploitation de matériaux lacustres dans la zone riveraine extérieure. En l'occurrence, la navigation des chalands dans les zones riveraines était parfaitement autorisée, moyennant le respect des exigences formulées à l'article 53 ONI; au demeurant, les chalands n'effectuaient que très rarement des parcours dans ces zones.

D.

Le 22 mars 2011, le Département de la gestion du territoire (ci-après: le département) a déposé ses observations sur l'opposition précitée, concluant également à son rejet. Il a relevé que les prescriptions légales sur la navigation limitaient celle-ci à proximité des rives, notamment par rapport à la vitesse des bateaux, mais qu'il n'y avait pas de conflit avec le principe du dragage dans ces mêmes secteurs.

E.

Par courrier du 2 avril 2011, les opposants ont accusé réception des observations précitées de l'entreprise et du département. Ils ont informé le service juridique de l'Etat, chargé de l'instruction (ci-après: le service juridique), qu'ils maintenaient leur opposition et jugeaient utile l'organisation d'une séance de conciliation.

F.

Une séance de conciliation et vision locale a eu lieu le 11 juillet 2011 en présence des opposants ainsi que de personnes auteurs d'autres oppositions, de représentants du Conseil communal de X., de A., des auteurs de l'étude d'impact sur l'environnement, du département et du service juridique. Chaque partie a pu exposer ses arguments, relatés dans le procès-verbal du 12 juillet 2011, puis une proposition transactionnelle a été émise. Selon cette proposition, les dragues pourraient être retirées entre le 1er juin et le 30 septembre dans la zone comprise entre les cotes 12 et 19 sur la plan E. La séance a été suivie d'une vision locale au bord du lac.

G.

G.a.

Le 13 août 2011, les opposants ont déclaré que si l'arrangement figurant au procès-verbal était réalisé, ils retireraient leur opposition.

G.b.

En parallèle, le 15 août 2011, A. s'est déterminée sur le procès-verbal du 12 juillet 2011. L'entreprise a rappelé que dans le cadre de ses premières discussions avec le Conseil communal, elle s'était engagée à retirer ses dragues entre le 1er juillet et le 31 août entre les profils 12 et 16 du plan E., que la proposition émise lors de la séance de conciliation engendrait des problèmes d'efficacité dans son activité mais que dans l'hypothèse d'un retrait des oppositions, elle était prête à accepter l'absence de toutes dragues entre le 15 juin

et le 1er septembre dans la zone comprise entre les profils 12 et 19 du plan susmentionné.

H.

Par courrier du 25 août 2011, le service juridique a prié les opposants de se déterminer sur la contre-proposition de A..

I.

Le 10 septembre 2011, les opposants ont informé le service juridique qu'ils avaient écrit à A. pour lui demander de respecter la proposition d'arrangement formulée lors de la séance de conciliation mais que l'entreprise ne leur avait pas répondu. Dès lors, ils n'étaient plus prêts à retirer leur opposition.

J.

Le 11 novembre 2011, le service juridique a informé les parties qu'une autre opposante avait accepté la contre-proposition de l'entreprise et qu'elle retirait son opposition. Un dernier délai a été fixé aux opposants pour se déterminer; ils n'en ont pas fait usage.

K.

Le 12 décembre 2011, A. a exposé que la durée du retrait des dragues entre les profils 12 et 19 du plan précité s'avérerait problématique car elle allongerait les travaux d'extraction, qui ne serait pas dans l'intérêt des riverains, et contreviendrait aux impératifs de l'entreprise pour honorer les commandes de ses clients; au surplus, il n'était pas question d'abandonner cette zone d'extraction même si elle avait déjà été partiellement exploitée. Par ailleurs, la limite de dragage entre 150 et 300 m de la rive était conforme à la législation.

L'entreprise a également indiqué qu'elle avait récemment décidé d'acquérir de nouveaux engins, lesquels permettraient encore davantage de limiter l'impact en matière de bruit.

L.

Le 15 décembre 2011, le service juridique a transmis les derniers échanges d'écritures aux parties, constaté qu'une solution amiable n'avait pu être trouvée et que l'instruction de l'opposition était désormais close. Le service juridique a toutefois relevé que l'accord passé entre une autre opposante et A. portant sur le retrait des dragues du 15 juin au 1er septembre entre les cotes 12 et 19 sur le plan E. profiterait de toute manière aux opposants.

Considérant en droit:

1.

1.1.

Selon son article premier, la loi sur l'extraction de matériaux (LEM), du 31 janvier 1991, a pour but de régler l'exploitation des gisements de matériaux nécessaires à l'économie afin de répondre aux besoins du canton dans le respect de l'environnement, de la forêt, de la nature et du paysage. Selon l'article 2, cette loi s'applique à tous les gisements, même immergés, qu'ils soient superficiels ou profonds, de matériaux tels que pierre, gravier, sable, marne, glaise, terre ou tourbe, à l'exception des gisements soumis à la loi sur les mines et les carrières, du 22 mai 1935, et à toutes les formes d'exploitation de ces gisements, par des moyens mécaniques ou manuels, y compris le dragage, avec ou sans utilisation d'explosifs, ainsi qu'aux constructions, installations et aménagements nécessaires à l'extraction et à l'évacuation des matériaux.

L'ouverture et l'exploitation de gisements de matériaux à des fins industrielles, commerciales ou d'intérêt public, ainsi que la reprise d'une exploitation abandonnée ou l'extension d'une exploitation en activité doivent faire l'objet de plans spéciaux dits "plans d'extraction" (art. 5). Les plans d'extraction sont établis par la commune, éventuellement par le canton, sur la base d'un projet concret d'exploitation. Les dispositions de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire concernant la procédure d'adoption et de sanction des plans d'aménagement cantonaux et communaux sont applicables (art. 7).

1.2.

En l'occurrence, il s'agit d'un plan d'affectation cantonal. En vertu des articles 25 et 26 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991, les plans d'affectation cantonaux sont établis par le service l'aménagement du territoire; ils sont signés par le département après avoir été mis en circulation auprès des communes concernées et des départements et services intéressés. Puis ils sont mis à l'enquête publique pendant 30 jours. Les intéressés et les communes touchées par le plan peuvent faire une opposition écrite et motivée au Conseil d'Etat.

1.3.

En l'occurrence, l'opposition, signée et motivée, a été formée pendant le délai de mise à l'enquête du plan d'affectation cantonal, de sorte qu'elle est recevable de ce point de vue. Il convient encore de déterminer si les opposants ont qualité pour agir. Selon l'article 32, lettre a LPJA, a qualité pour recourir [et par là-même pour s'opposer] toute personne, corporation et établissement de droit public ou commune touchés par la décision et ayant un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. La jurisprudence reconnaît la qualité pour recourir ou pour s'opposer à celui qui se trouve dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. Il faut donc que l'admission de l'opposition procure à l'opposant un avantage, de nature économique, matérielle ou idéale (ATF 1C_387/2007 du 25 mars 2008, consid. 3 et références citées; RJN 2002, p. 330/331 et références citées; RJN 1995, p. 265). En aménagement du territoire, la qualité pour agir d'un tiers est toujours étroitement liée à deux facteurs interdépendants: la distance par rapport au projet et l'intensité des nuisances attendues (P. Zen-Ruffinen/C. Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, no 1655).

1.4.

En l'espèce, les opposants sont domiciliés à l'avenue D. n°000, à X., sur le bien-fonds *** du cadastre de U. Cette propriété est située à environ 250 m de l'extrémité nord de la zone d'extraction et est prise en compte sur le plan des degrés de sensibilité au bruit et distances à respecter dans le PAC (p. 53 du rapport 47 OAT). Les opposants ont donc qualité pour agir.

2.

2.1.

Les opposants demandent que la limite de dragage soit fixée, au minimum, à 300 m de la rive. Ils se réfèrent en cela à la législation fédérale sur la navigation intérieure.

2.2.

S'agissant des distances à la rive, le plan figurant à la page 26 du rapport 47 OAT montre que selon la concession d'exploitation actuelle, les dragues peuvent aller ponctuellement

plus près du rivage que ce que permettrait le PAC. Selon celui-ci, la limite de dragage est arrêtée à 150 m par rapport à la rive, 250 m au large des plages publiques du 1er juillet au 31 août (art. 11, al. 1 du règlement). La limite de 150 m est conforme à l'article 53 ONI, qui prévoit qu'à l'exception des bateaux en service régulier circulant selon l'horaire officiel, des bateaux de police, de l'administration des douanes et des forces de sauvetage, les bateaux à moteur ne peuvent parcourir la zone riveraine intérieure que pour accoster ou partir, stationner ou franchir des passages étroits, ni naviguer à une vitesse supérieure à 10 km/h dans les zones riveraines intérieures et extérieures. Est considérée comme zone riveraine intérieure le plan d'eau s'étendant jusqu'à 150 m de la rive, comme zone riveraine extérieure le plan d'eau s'étendant au-delà de la zone riveraine intérieure jusqu'à une distance de 300 m, soit de la rive, soit des champs de végétation aquatique situés devant la rive ou des constructions édifiées dans l'eau.

2.3.

Par conséquent, la distance minimale aux rives prévue par le PAC est égale ou supérieure à la distance actuellement observée dans le cadre de la concession et respecte les dispositions fédérales en matière de navigation. Elle tient compte également des activités propres à la période estivale. À ce propos, il sied de relever qu'en vertu d'un accord trouvé entre une autre opposante et A., les dragages seront suspendus entre les cotes 12 et 19 sur le plan E. du 15 juin au 1er septembre. Enfin, dans la zone riveraine extérieure, A. sera tenue de respecter la vitesse maximale de 10 km/h lorsqu'elle déplacera les dragues.

3.

3.1.

Lors de la séance de conciliation, les opposants ont évoqué également la question des nuisances sonores dues à l'extraction des matériaux.

3.2.

Le chapitre 5.2 du rapport d'impact est consacré à la protection contre le bruit et les vibrations. Selon le plan en page 53, la propriété des opposants est placée en zone de degré de sensibilité au bruit DS II. Selon ce plan et les explications figurant sur les pages précédentes, en DS II, l'activité de dragage doit respecter une valeur d'immission maximale de 60 décibels. Cela signifie que pour une durée de travail journalière moyenne de 5 heures, la drague Odyssée (réputée plus bruyante que d'autres modèles de dragues) doit respecter une distance minimale à la rive de 260 m; pour 7 heures 300 m, pour 9 heures 340 m et pour 12 heures, 390 m. En d'autres termes, plus la durée de travail est longue, plus la drague doit s'éloigner de la rive, afin de limiter l'exposition au bruit des riverains. Ces limites seront encore déterminées dans le cadre du permis d'exploiter (art. 22, al. 2, 2ème paragraphe du règlement du PAC).

3.3.

Par conséquent, pour les opposants, cela signifie que pendant une journée de travail de 7 heures, une distance minimale de 300 m devra être respectée, distance qui correspond à leur souhait. L'on relèvera également que selon l'article 8, alinéa 2 du règlement du PAC, les zones en exploitation devront être balisées, ce qui permettra aux opposants de vérifier que les dragues en respectent le périmètre.

4.

En conclusion, l'opposition doit être levée.

5.

En vertu de l'article 34, alinéa 2 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, la procédure d'opposition est gratuite. Rien n'est prévu dans la LCAT pour les procédures d'opposition aux plans d'affectation mais il n'existe pas de motifs pour ne pas appliquer cette disposition par analogie. Au surplus, l'on relèvera que la mise à charge des frais prévue par l'article 47, alinéa 1 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, ne concerne que la procédure de recours. Il en va de même de l'allocation de dépens (art. 48 LPJA).

Par ces motifs, le Conseil d'Etat,

décide:

1.L'opposition du 28 janvier 2011 de Mme et M. B. et C. est levée.

2.Il est statué sans frais.

3.Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 4 avril 2012

Au nom du Conseil d'Etat

La présidente,

G. Ory

La chancelière,

S. Despland

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.