

## **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM DECI.2011.13 vom 4. April 2012**

Ne Jurisprudence Adm, 2012-04-04, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_DECI.2011.13](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_DECI.2011.13)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM DECI.2011.13 du 4 avril 2012

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM DECI.2011.13 del 4 aprile 2012

### **Regeste**

Qualité pour s'opposer d'une association de riverains ayant pour but de défendre les intérêts dignes de protection de ses membres et dont la majorité des membres a qualité pour s'opposer individuellement. Une absence d'information et de participation suffisante de la population, au sens de l'article 4 LAT, ne signifie pas la nullité d'un plan d'affectation mais le rend contestable. Une nouvelle information publique et une nouvelle enquête publique n'ont pas à être organisées si les intéressés ont pu faire valoir leur point de vue de manière circonstanciée dans la procédure de protection juridique, lors de la mise à l'enquête publique du plan d'affectation. Extension d'une zone de dragage de matériaux lacustres constituant la modification d'une installation existante et non une installation nouvelle, application des valeurs limites d'immission. Dans le cas d'espèce, vérification de la conformité de l'exploitation prévue aux valeurs limites d'immission déterminées dans l'annexe 6 de l'OPB pour le bruit de l'industrie, des arts et métiers. L'ordonnance fédérale sur la navigation dans les eaux suisses (ONI) n'interdit pas l'extraction de matériaux lacustres dans la zone riveraine extérieure. Gratuité de la procédure d'opposition. \_\_\_\_\_ Par arrêt du 21 mai 2013 (Réf.: [CDP.2012.139-AMTC]), le Tribunal cantonal a rejeté le recours déposé contre la présente décision. Recours pendant devant le Tribunal fédéral (Réf.: [1C\_388/2013]).

### **Volltext**

Arrêt du Tribunal cantonal

Arrêt du 21.05.2013 [CDP.2012.139-AMTC]

A.a.

L'entreprise A. SA (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 : W., Y., Z, U. 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 (ci-après : PAC). Ce PAC a été élaboré par l'entreprise, en collaboration avec le service de l'aménagement du territoire (ci-après : SCAT), le service de l'environnement et de l'énergie (ci-après : SENE) 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.

Il ressort du plan général de situation inclus dans le PAC que la zone de dragage de Y. a été étendue en direction est par rapport au périmètre défini par la concession actuelle, au large du territoire de la commune de X.

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.

La mise à l'enquête publique a suscité plusieurs oppositions, notamment de la part de l'association des propriétaires riverains (ci-après : l'association, respectivement l'opposante), le 31 janvier 2011. L'association a allégué que l'extension de la zone de dragage actuelle de Y. le long du territoire de X. augmenterait sensiblement les nuisances sonores subies par les habitants, en particulier les riverains. Elle a précisé que le dragage actuel avait déjà fait l'objet d'une plainte d'un propriétaire et que les nuisances sonores atteignaient les limites tolérées, bien que l'exploitation ait lieu à 320 mètres de la rive et qu'il ne soit pas tenu compte de l'influence du vent. Elle en a déduit que le dragage prévu par le PAC à 150 mètres de la rive produirait des nuisances intolérables. Elle a ajouté que l'exploitation de matériaux prévue à 150 mètres de la rive contreviendrait à la législation fédérale sur la navigation intérieure, selon laquelle la navigation jusqu'à 300 mètres de la rive ne peut avoir lieu à plus de 10 km/h et doit se limiter aux courses strictement nécessaires. Elle a conclu à ce que l'extension de la zone de dragage au large de X. soit abandonnée ou, à tout le moins, à ce que cette exploitation ait lieu à 300 mètres au minimum de la rive.

C.

Le 16 mars 2011, A. a déposé ses observations au sujet de l'ensemble des oppositions, en concluant à leur rejet. Elle a notamment répondu à l'argument soulevé par d'autres opposants, qui se plaignaient d'une absence d'information de la population quant à l'élaboration du PAC. Elle a relevé que la phase d'information et de participation prévue par l'article 4 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979 était une étape préalable permettant de renseigner la population sur la procédure d'adoption d'un plan d'affectation à venir, au cours de laquelle les moyens d'information étaient laissés à la libre appréciation de l'autorité. Elle a ajouté que le droit d'être entendu des intéressés était garanti dans la phase ultérieure de mise à l'enquête publique, que les opposants avaient pu faire valoir leurs intérêts dans leurs oppositions et qu'ils n'avaient donc pas à recevoir un avis personnel lors de la phase d'information et participation. Elle a enfin précisé qu'une nouvelle mise à l'enquête publique d'un plan d'affectation n'était prévue par la loi qu'en cas de modification du plan au cours de sa procédure d'adoption, que l'on ne se trouvait pas dans cette situation en l'espèce et qu'une nouvelle mise à l'enquête ne serait d'aucune utilité pour les opposants, qui étaient intervenus dans le délai de mise à l'enquête publique.

S'agissant des nuisances sonores, l'entreprise s'est référée aux études réalisées en 1996 par le bureau B. et en 2009 par le bureau C., qui prescrivent les distances que l'exploitation doit respecter par rapport à la rive, en fonction de la durée d'exploitation journalière, pour que les valeurs limites fixées par l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), du 15 décembre 1986 soient respectées. Elle a souligné que l'extraction des matériaux dans le lac de Neuchâtel s'était toujours conformée à ces normes, qu'elle aurait lieu entre 7h du matin et 15h ou 16h l'après-midi et ne troublerait donc pas le sommeil des riverains et que des

mesures d'insonorisation avaient été prises sur les installations de dragage. Quant à la plainte déposée précédemment par un propriétaire riverain, A. a souligné qu'elle avait fait l'objet d'un arrêt du 11 décembre 2003 de la 1ère Cour civile du Tribunal cantonal statuant sur l'action en cessation du trouble intentée par ledit propriétaire, que ce jugement rendu en application du droit privé était indépendant de la procédure administrative d'adoption du PAC et que la situation du propriétaire concerné n'était de toute manière aucunement comparable à celle des opposants.

L'entreprise a enfin relevé que l'ordonnance fédérale sur la navigation dans les eaux suisses (ordonnance sur la navigation intérieure ou ONI), du 8 novembre 1978, n'interdisait pas l'exploitation de matériaux lacustres dans la zone riveraine et qu'il suffisait que les chalands utilisés pour celle-ci respectent les exigences fixées par ladite ordonnance en matière de navigation dans cette zone, en particulier la vitesse maximale de navigation de 10 km/h.

D.

Le 22 mars 2011, le Département de la gestion du territoire (ci-après : le département) a déposé ses observations, en concluant également au rejet des oppositions. Il a notamment relevé que le rapport d'impact sur l'environnement établi dans le cadre du PAC démontrait que l'extraction des matériaux lacustres respecterait les valeurs limites d'immission fixées à l'annexe 6 de l'OPB pour le bruit de l'industrie et des arts et métiers, en fonction du degré de sensibilité au bruit attribué aux parcelles limitrophes. Il a précisé que le service SENE avait demandé que le bruit de la nouvelle drague qui serait utilisée selon le PAC soit mesuré, de manière à pouvoir contrôler le respect de l'OPB.

E.

L'opposante a répondu aux observations de l'entreprise et du département, dans un mémoire du 10 mai 2011. En ce qui concerne la procédure d'adoption du PAC, elle a soutenu que la phase d'information et de participation au sens de l'article 4 LAT devait permettre à l'autorité de planification de prendre en compte les opinions de la population dans sa pesée des intérêts, que cette phase devait précéder l'enquête publique pour atteindre ce but et qu'elle était imposée par les lois fédérale et cantonale sur l'aménagement du territoire. Elle a estimé que ces normes n'avaient pas été respectées en l'occurrence, puisque la convocation à une séance d'information publique avait été publiée le même jour que la mise à l'enquête publique du PAC et que la séance s'était déroulée pendant la mise à l'enquête. Elle a ajouté que la publication n'avait pas retenu son attention puisqu'elle ne mentionnait pas la commune de X. comme site d'exploitation des matériaux et qu'elle n'avait donc pas pu se faire entendre à temps. Elle en a conclu que le PAC, élaboré sans la collaboration de la population, était annulable.

L'association a par ailleurs complété sa motivation en matière de protection contre le bruit, en relevant qu'en vertu de la loi cantonale sur l'extraction des matériaux (LEM), du 31 janvier 1991, les dispositions du droit civil sur les rapports de voisinage et la protection contre les immissions excessives étaient applicables et que les constatations figurant dans l'arrêt du 11 décembre 2003 du Tribunal cantonal devaient être prises en considération. Par ailleurs, elle a qualifié le dragage prévu par le PAC au large de X. d'installation nouvelle au sens de l'OPB, à laquelle des valeurs limites de planification, plus restrictives que les valeurs limites d'immission retenues dans le RIE, devaient être appliquées. Elle a relevé qu'aucune étude des impacts en matière de bruit ne semblait avoir été effectuée pour les riverains de X. et qu'un tel examen, tenant compte des composants des matériaux extraits et

de l'aménagement des dragues utilisées, devait être confié à un expert indépendant.

Elle a conclu principalement à ce qu'il soit renoncé à l'extension de la zone de dragage au large de X., subsidiairement à ce qu'une information de la population au sens de l'article 4 LAT puis une nouvelle mise à l'enquête publique du PAC soient organisées, plus subsidiairement à ce que soit ordonnée une expertise évaluant les "pressions acoustiques et polluantes" de l'exploitation "sur les rivages depuis la limite communale de Y. jusqu'au débarcadère de X." et à ce que l'éloignement des installations de dragage par rapport au rivage soit fixé à 500 mètres au minimum dans cette zone.

F.

Une séance de conciliation a eu lieu le 12 juillet 2011, en présence de représentants de l'association, du Conseil communal de X. et A., des auteurs de l'étude d'impact sur l'environnement, du SCAT, du SENE et du service juridique de l'Etat, chargé de l'instruction de l'opposition. À cette occasion, chaque partie a pu développer ses arguments, exposés dans le procès-verbal du 15 juillet 2012. En outre, le président de l'association a reçu du président du Conseil communal, pour consultation, l'ensemble des documents constituant le PAC.

G.

Par courrier électronique du 14 juillet 2011, l'association a transmis au service juridique ses statuts et la liste de ses membres.

H.

Par courrier du 25 août 2011, dont le contenu sera repris ci-après si nécessaire, l'association et d'autres opposants ont fait savoir au service juridique qu'ils maintenaient leur opposition. Ils ont en particulier souligné que la séance de conciliation n'avait pas réparé la violation de leur droit d'être entendu avant la mise à l'enquête publique du PAC. Ils ont en outre répété que les valeurs limites de planification devaient être respectées et imposaient que l'extraction des matériaux se fasse à une distance minimale de la rive de 500 mètres, également retenue par l'arrêt précité du 11 décembre 2003 du Tribunal cantonal, confirmé par un jugement cantonal d'exécution forcée.

Considérant en droit :

1.

1.1.

Selon son article premier, la LEM 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 de 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 l'opposante a qualité pour agir. Selon l'article 32, lettre a de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, 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 lettre b de cette disposition octroie en outre le droit de recours à toute personne, groupement ou autorité qu'une disposition légale autorise à recourir.

Selon l'article 4, alinéa 1 de ses statuts, l'association a pour but de "faire respecter le rang constitutionnel de la propriété privée jusqu'aux rives du lac de Neuchâtel, dans le cadre de l'aménagement du territoire, plus précisément de veiller à la proportionnalité de la préservation de l'accès des rives au public et le passage le long de celles-ci dans le cadre des dispositions de la loi neuchâteloise sur l'aménagement du territoire". Vu ce but circonscrit localement, il ne s'agit pas d'une association active au niveau national, que les articles 12 de la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN), du 12 juillet 1966, et 55 de la loi sur la protection de l'environnement (LPE), du 7 octobre 1983, habiliteraient à recourir à certaines conditions. Par ailleurs, toujours selon ses statuts, l'association ne se voue pas à la protection de la nature, du paysage ou de l'environnement, comme l'exigent également ces dispositions. Elle n'a donc pas qualité pour s'opposer en vertu de ces lois, pas plus qu'en vertu de l'article 62 de la loi cantonale sur la protection de la nature (LCPN), du 22 juin 1994, qui accorde à certaines conditions la qualité pour s'opposer et pour recourir à des associations d'importance cantonale qui se vouent aux termes de leurs statuts à la protection de la nature et du paysage (cf. Isabelle Romy, Les recours de droit administratif des particuliers et des organisations en matière de protection de l'environnement, in DEP 2001, p. 263/264).

Une association possède aussi la qualité pour recourir lorsqu'elle est touchée comme n'importe quelle personne privée par la décision attaquée. Si cette condition n'est pas remplie, elle peut être admise à agir pour autant qu'elle ait pour but statutaire la défense des intérêts dignes de protection de ses membres, que ces intérêts soient communs à la majorité ou du moins à un grand nombre d'entre eux et, enfin, que chacun ou du moins un grand

nombre de ceux-ci aient qualité pour s'en prévaloir à titre individuel (ATF 137 II 40, consid. 2.6.4, p. 46 ; 131 I 198, consid. 2.1, p. 200 ; 130 II 514, consid. 2.3.3, p. 519 ; 121 II 39, consid. 2d, p. 46). En revanche, elle ne peut prendre fait et cause pour l'un de ses membres ou une minorité d'entre eux (ATF 134 II 120, consid. 2, p. 122 ; 133 V 239, consid. 6.4, p. 243).

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).

L'association ne prétend pas être propriétaire ou titulaire d'autres droits réels ou personnels sur des parcelles situées à proximité des périmètres visés par le PAC. Elle n'est donc pas touchée par celui-ci au même titre qu'un voisin.

Selon ses statuts, l'association ne poursuit pas un intérêt général mais a pour but de défendre les intérêts dignes de protection de ses membres, dès lors qu'elle vise à faire respecter la propriété privée jusqu'aux rives du lac. La liste des membres remise au service juridique compte 50 membres et indique quelles parcelles ou adresses sont concernées par le PAC pour 39 d'entre eux. Selon la liste, les 13 autres membres ont uniquement des adresses à La Chaux-de-Fonds, Vaudoevres, La Ferrière, Bevaix, Lausanne, Cernier, Riehen, Studen et Neuchâtel, soit en des endroits qui ne sont pas touchés par le PAC. Ils ne possèdent donc pas la qualité pour agir individuellement. 27 membres possèdent des parcelles situées rue D., chemin E. et rue F., à Chez-le-Bart, sur les rives du lac à une distance située entre 100 et 200 mètres de la zone de dragage de Y. selon le guichet informatique du Système d'Information du Territoire Neuchâtelois ; à l'avenue G. et à l'avenue H. à Y., sur les rives du lac et à une distance de 100 à 300 mètres de la zone de dragage ; et enfin à la rue I. à Y., dans le secteur qui a fait l'objet des mesures de bruit exposées dans le RIE. Compte tenu de ces distances, ces membres possèdent la qualité pour agir individuellement. La qualité pour agir des 10 membres restants, dont les parcelles sont relativement éloignées des zones de dragage, rue F. à Chez-le-Bart et avenue H. à Y., est plus douteuse. Il n'en reste pas moins que plus de la moitié des membres de l'association peut se prévaloir d'un intérêt à s'opposer au PAC à titre individuel, de sorte que la qualité pour agir doit être reconnue à l'association et que son opposition doit être déclarée recevable.

2.

2.1.

Après le dépôt de son opposition, en réponse aux arguments figurant dans les observations du 16 mars 2011 de A., l'association a soulevé des griefs relatifs à son information et sa participation dans le processus d'élaboration du PAC, en invoquant l'article 4 LAT. La procédure d'opposition doit permettre aux personnes intéressées d'exercer leur droit d'être entendu, qui comprend notamment celui de se prononcer sur les moyens avancés par les autres parties (Zen-Ruffinen et Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, N. 435 et 1581). Il convient donc d'examiner les griefs soulevés

après le dépôt de l'opposition en relation avec l'article 4 LAT.

## 2.2.

Selon cette disposition, les autorités chargées de l'aménagement du territoire renseignent la population sur les plans dont ladite loi prévoit l'établissement, sur les objectifs qu'ils visent et sur le déroulement de la procédure (art. 4, al. 1). Elles veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans (art. 4, al. 2). Cette norme vise notamment toutes les diverses formes de plans d'affectation cantonaux et communaux et s'applique donc au PAC qui fait l'objet de la présente décision (art. 16 LCAT; Muggli, in Commentaire LAT, N. 18 ad art. 4). Quant à la législation cantonale, elle prévoit que le département informe la population des études entreprises dans le cadre de l'aménagement du territoire, en particulier lors de la procédure d'élaboration des plans d'affectation cantonaux (art. 6, al. 2 et 25, al. 4 LCAT).

L'information et la participation prévues par ces dispositions contribuent à ce que l'aménagement du territoire, qui doit gérer les conflits engendrés par les multiples utilisations du sol et l'étrécissement de notre territoire, prenne en compte tous les intérêts en présence. Pour y parvenir, il est nécessaire de donner une certaine publicité aux projets de plans d'aménagement et d'intégrer dans leur processus d'élaboration tous les acteurs, qu'il s'agisse de collectivités publiques ou de personnes privées, dès la genèse de la planification. L'information et la participation au sens de l'article 4 LAT assurent au citoyen une possibilité d'influence qui est à distinguer des instruments de démocratie directe (vote des citoyens sur un plan d'aménagement, en tant qu'organe de décision supérieur) et de protection juridique (possibilité d'opposition et de recours réservée au cercle restreint des personnes ayant un intérêt digne de protection, ayant pour objectif d'assurer la légalité des actes étatiques d'organisation du territoire par le biais de la juridiction constitutionnelle et administrative). Elles appartiennent à ces formes institutionnelles qui créent non pas une obligation juridique mais exercent une simple influence politique. Elles garantissent à la pondération des intérêts une assise suffisante, forment une base importante pour décider de manière appropriée de la planification et contribuent ainsi, du point de vue qualitatif, à une bonne planification. C'est pourquoi elles doivent intervenir à un moment où la pesée définitive des intérêts est encore possible (ATF 135 II 286, consid. 4.2.3, p. 291s ■ JT 2010 I 724s ; Muggli, op. cit., N. 3 et 5 ad art. 4 ; DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne 1981, N. 3 ad art. 4).

La "population" qui a droit à être informée et à participer comprend non seulement les citoyens ayant le droit de vote sur le territoire de la collectivité qui planifie, mais aussi, notamment, la population particulièrement touchée au sens des dispositions sur la protection juridique, qui peut ainsi déjà faire valoir ses intérêts par des objections et des suggestions (ATF 135 II 286, consid. 4.2.3, p. 291s ■ JT 2010 I 724s).

L'absence de participation ne signifie pas la nullité du plan mais le rend contestable. La contestation du plan ne peut toutefois émaner que de personnes légitimées à s'opposer et à recourir. En principe, l'autorité de surveillance compétente pour approuver le plan d'affectation devrait renvoyer l'affaire à l'autorité chargée de l'élaboration du plan pour qu'elle mette en œuvre une procédure de participation, pour autant qu'exceptionnellement et dans le cadre de la procédure de protection juridique, il n'aura pas été possible de faire suffisamment valoir les intérêts touchés (Muggli, op. cit., N. 29 ad art. 4).

## 2.3

L'opposante se plaint de ne pas avoir été convoquée pour une information avant la mise à l'enquête publique du PAC. Dans ses observations, le département expose que le projet de PAC a été mis en consultation auprès des communes et des cantons intéressés en septembre 2010 et que l'information des riverains a été assurée par une séance d'information publique, tenue le 13 janvier 2011. Dans la Feuille officielle no 1 du 7 janvier 2011, figure l'avis de mise à l'enquête publique du PAC, au-dessous d'une annonce pour ladite séance d'information, disant que le plan cantonal d'exploitation des matériaux lacustres sera présenté en séance d'information publique à Neuchâtel, le 13 janvier 2011 à 19h30. Le dossier de la cause ne fait mention d'aucune autre mesure d'information de la population.

L'information de la population a donc bien eu lieu, mais seulement, en ce qui concerne plus particulièrement les riverains, au moment où l'élaboration du PAC était terminée, parallèlement à sa mise à l'enquête publique. Il n'a dès lors pas été possible de prendre en compte le point de vue de ces derniers dès la phase d'élaboration du PAC, contrairement à ce qu'exige l'article 4 LAT. On ne saurait toutefois en déduire qu'une nouvelle information publique puis une nouvelle mise à l'enquête publique doivent obligatoirement être organisées. En effet, il ressort de la présente opposition, ainsi que des autres oppositions de propriétaires riverains déposées à l'occasion de la mise à l'enquête publique, que la population concernée a pu faire valoir ses arguments de manière circonstanciée dans le cadre de la procédure de protection juridique : si l'avis de mise à l'enquête publique et les plans du PAC ne mentionnent pas le nom de X. sous la rubrique "zones de dragage", il n'en reste pas moins que l'avis précité indiquait bien que les documents du PAC pouvaient être consultés au bureau communal de X. Par ailleurs, comme le département le relève dans ses observations, les plans inclus dans le PAC montrent clairement l'étendue des zones concernées par l'extraction de matériaux. L'opposante et d'autres riverains de X. ont bien eu la possibilité de développer leurs arguments au sujet de la zone de dragage sur le territoire de X., comme en témoigne le contenu de leurs oppositions. En outre, les documents du PAC leur ont été remis en consultation à l'issue de la séance de conciliation et ils ont eu l'occasion de compléter leurs arguments, par mémoire du 25 août 2011. Ils ont donc eu la possibilité de faire valoir leurs intérêts, de sorte qu'une nouvelle procédure d'information et de mise à l'enquête publique ne se justifie pas au regard des principes rappelés plus haut.

Reste encore à examiner, en rapport avec les arguments développés dans l'opposition, si la pesée des intérêts a été correctement effectuée dans le cadre du PAC.

3.

3.1

Selon l'article 11, alinéa 1 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), du 7 octobre 1983, le bruit notamment doit être limité par des mesures prises à la source (limitation des émissions). Indépendamment des nuisances existantes, il importe, à titre préventif, de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable (art. 11, al. 2 LPE). Les émissions seront limitées plus sévèrement 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 incommodes (art. 11, al. 3 LPE). Par installations, on entend les bâtiments, les voies de communication ou autres ouvrages fixes, ainsi que les modifications de terrain. Les outils, machines, véhicules, bateaux et aéronefs sont assimilés aux installations (art. 7, al. 7 LPE). L'annexe 6 de l'OPB fixe les valeurs limites d'exposition au bruit de l'industrie et des

arts et métiers, en distinguant des valeurs limites d'immission et des valeurs de planification inférieures aux premières (art. 13 et 23 LPE).

De nouvelles installations fixes ne peuvent être construites que si les immissions causées par le bruit de ces seules installations ne dépassent pas les valeurs de planification dans le voisinage ; l'autorité qui délivre l'autorisation peut exiger un pronostic de bruit (art. 25, al. 1 LPE). Lorsqu'une installation déjà existante est modifiée, les émissions de bruit des éléments d'installation nouveaux ou modifiés devront, conformément aux dispositions de l'autorité d'exécution, être limitées dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation, et économiquement supportable (art. 8, al. 1 OPB).

Lorsqu'une installation est notablement modifiée, les émissions de bruit de l'ensemble de l'installation devront au moins être limitées de façon à ne pas dépasser les valeurs limites d'immission (art. 8, al. 2 OPB). Les transformations, agrandissements et modifications provoquées par le détenteur de l'installation sont considérés comme des modifications notables d'une installation fixe lorsqu'il y a lieu de s'attendre à ce que l'installation même ou l'utilisation accrue de voies de communication existantes entraînera la perception d'immissions de bruit plus élevées (art. 8, al. 3 OPB).

En principe, une installation qui existait déjà avant l'entrée en vigueur de la LPE, le 1er janvier 1985, n'est pas une installation nouvelle. La jurisprudence assimile toutefois à de telles installations celles qui ont été modifiées après cette date, sur un plan fonctionnel, dans une mesure telle que les éléments subsistants apparaissent secondaires par rapport aux éléments nouveaux. De même, la transformation, par des travaux de construction ou par un changement du mode d'exploitation, d'une installation existante silencieuse ou peu bruyante en une installation provoquant des nuisances dans le voisinage peut être traitée de la même manière que la construction d'une nouvelle installation du point de vue de la limitation des émissions de bruit (ATF 1C\_171/2009, consid. 4.1 et références citées ; ATF 125 II 643, consid. 17a, p. 670 ■ JT 2000 I 664, p. 686/687).

### 3.2

En l'occurrence, les valeurs limites d'immission de l'annexe 6 de l'OPB ont été appliquées dans le cadre de l'étude d'impact sur l'environnement, dès lors que l'extraction du gravier a débuté avant l'entrée en vigueur de l'OPB (rapport d'impact, ch. 5.2.1.2, p. 49). L'opposante estime, quant à elle, que les dragues qu'il est prévu d'exploiter au large de la commune de X. constituent de nouvelles installations industrielles, se trouvant "dans une relation immédiate avec une zone de protection des rives et des habitations destinées uniquement à l'habitation bourgeoise et non à l'artisanat, au commerce ou à l'industrie". Elle soutient dès lors que des valeurs de planification doivent être appliquées (cf. son mémoire du 10 mai 2011, p. 3).

Il ressort du rapport d'impact (ch. 4.1.2 et 4.1.3, p. 31 et 32 ; ch. 4.1.6, p. 37) que l'extraction annuelle totale de matériaux effectuée par A. dans le lac de Neuchâtel se situe entre 200'000 et 250'000 m<sup>3</sup> et que compte tenu de divers chantiers d'envergure en cours ou prévus dans le canton, tels que la construction du tunnel de Serrières et les projets liés au TransRUN, cette production se maintiendra et augmentera probablement. Le rapport d'impact précise que A. exploite actuellement un secteur de 20 hectares au large de Y. et de 40 hectares au large de W., que l'exploitation des deux sites en parallèle est indispensable pour palier à un manque de sable des matériaux extraits à W. et que, pour garantir un potentiel d'exploitation de 15 ans ou plus, avec une demande annuelle de 250'000 m<sup>3</sup>, une extension de la zone de dragage actuelle de Y. est indispensable. Selon le plan général de situation inclus dans le

PAC, la zone de dragage sera étendue sur une surface à peu près équivalente à celle de la zone actuelle. Lors de la séance de conciliation, les auteurs de l'étude d'impact sur l'environnement et les représentants de A. ont déclaré qu'une seule drague serait exploitée dans cette nouvelle surface (cf. procès-verbal de ladite séance, ch. 4 et 10).

A. est au bénéfice d'une concession pour extraire des matériaux lacustres au large de Y. depuis 1981, soit depuis une date antérieure à l'entrée en vigueur de la LPE, de sorte que l'extension de la zone exploitée au large de X. constitue la modification d'une installation existante. Cette modification ne saurait être assimilée à une installation nouvelle en vertu de la jurisprudence précitée : d'une part, sur un plan fonctionnel, l'extension décrite ci-dessus, qui se borne à agrandir la zone actuelle sans utilisation de dragues supplémentaires, n'entraîne pas des modifications telles que la zone de dragage d'origine apparaît comme secondaire par rapport à la zone nouvelle. Par ailleurs, l'extension ne consiste pas à transformer une installation existante silencieuse ou peu bruyante en une installation provoquant des nuisances. Dès lors, c'est à bon droit que les valeurs limites d'immission et non de planification ont été appliquées dans le cadre de l'étude d'impact sur l'environnement.

### 3.3

Le rapport d'impact expose la démarche effectuée pour examiner l'exploitation prévue par le PAC au regard de l'OPB, qui a permis de déterminer un modèle applicable à toutes les zones de dragage prévues par le PAC : après avoir identifié les sources de bruit liées à l'extraction des matériaux (grappin, lâchage du contenu du grappin dans le silo, chargement du chaland, bruit du moteur, du crible et du câblage de la grue), des mesures ont été effectuées par le bureau C. dès le mois d'octobre 2009 pendant le travail de la drague "J.", qui produit davantage d'émissions de bruit que les autres dragues de l'entreprise. Les différentes phases d'exploitation ont été répertoriées dans le temps et l'espace à l'aide d'un GPS (Global Positioning System ou système de géo-localisation), afin de dresser une carte précise avec la position de la drague et les différentes mesures effectuées et de connaître ainsi les niveaux sonores des différentes phases d'exploitation. Les immissions induites par ces niveaux sonores ont ensuite été calculées par rapport à la fenêtre et à la terrasse du bâtiment riverain I. n°\*\*\* à Y. De cette façon, des distances minimales ont été calculées entre la drague "J." et les zones riveraines, afin de respecter les exigences de l'OPB pour les bâtiments situés en degré de sensibilité DS I, DS II, et DS III. Pour la zone de dragage de Y. et de X., la drague J. ne saurait, selon la durée journalière d'exploitation s'approcher à moins de 260 mètres pour une durée de travail journalière moyenne de 5 heures et de 390 mètres pour une durée journalière moyenne de 12 heures en zone DS II, c'est à dire pour le degré de sensibilité au bruit applicable à la quasi totalité des parcelles riveraines de la zone de dragage à l'exception d'une parcelle en DS III. La valeur limite de 60 dBA applicable en DS II est ainsi respectée (rapport cité, p. 48 à 52 et carte au 1:10'000 de Y. "Degrés de sensibilité aux bruits et distances à respecter" / Etude de bruits A2282 du 27 novembre 2009 du bureau C., p. 5).

On ajoutera que des travaux d'insonorisation ont été entrepris au niveau de la drague "J." (pose d'un châssis métallique et de rideaux en caoutchouc) dont l'efficacité s'élève à 3 décibels. Selon le rapport d'impact (ch. 5.2.1.6, p. 51), ces travaux, entrepris en 2006, expliquent la détermination de niveaux sonores inférieurs à ceux qui avaient été obtenus lors de l'expertise judiciaire effectuée en 2002 par le Laboratoire fédéral d'essai des matériaux (EMPA) dans le cadre de l'action en cessation du trouble intentée par le

propriétaire du bâtiment I. n°\*\*\* contre A. (jugement de la 1ère Cour Civile du 11 décembre 2003 invoqué par l'opposante, publié au RJN 2003, p. 114). Enfin, l'article 22 du règlement du plan d'affectation cantonal stipule que les distances à respecter seront (s.e. encore) déterminées dans le cadre de l'octroi du plan d'exploitation et que lors du dragage à la limite riveraine des zones définies à l'article 7 (à savoir entre autres zones celle de Y.), l'utilisation des dragues les plus silencieuses est requise.

Le PAC a été établi sous le pilotage du SCAT, en coordination avec le SENE et le service des ponts et chaussées. En principe, les questions de nature technique examinées par les services cantonaux spécialisés donnent lieu à préavis, qui sont assimilés dans une large mesure à des avis d'experts dont il n'y a lieu de s'écarter que pour des motifs convaincants (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_314/2010, du 29 juin 2011). De tels motifs ne ressortent pas de l'opposition formée. L'argument avancé au sujet des nuisances sonores ne saurait en conséquence être pris en compte.

4.

Aux termes de l'article 53, alinéa 1 de l'ordonnance sur la navigation dans les eaux suisses (ONI), du 8 novembre 1978, les bateaux à moteurs ne peuvent parcourir la zone riveraine intérieure que pour accoster ou partir, stationner ou franchir des passages étroits (lettre a) ; naviguer à une vitesse supérieure à 10 km/h dans les zones riveraines intérieures et extérieures (lettre b).

Est considérée comme zone riveraine intérieure le plan d'eau s'étendant jusqu'à 150 mètres 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 mètres, soit de la rive, soit des champs de végétation aquatique situés devant la rive ou des constructions édifiées dans l'eau.

Pour sa part, l'article 11, alinéa 1 du règlement du plan d'affectation cantonal indique que la limite de dragage est arrêtée à 150 mètres par rapport à la rive. Au large des plages publiques, cette limite est repoussée à 250 mètres, du 1er juillet au 31 août. En comparant ces deux dispositions, on ne peut que constater que la réglementation du PAC ne contrevient pas aux dispositions fédérales en la matière : rien n'interdit en effet l'exploitation de matériaux lacustres dans une zone riveraine extérieure. Seule la vitesse de navigation est réglementée. Les mesures de minimisation des impacts figurant à l'article 22 du règlement du PAC, en particulier le maintien d'une distance de travail suffisante par rapport aux habitations riveraines (cf. consid. 3), renforcent la protection de ces dernières. On relèvera que dans les définitions qu'elle donne à l'article 2, l'ordonnance précitée désigne comme bateaux les engins flottants (1), ces derniers englobant les dragues (5).

C'est donc à tort que l'opposante prétend que le PAC contrevient à la législation fédérale sur la navigation dans les eaux suisses.

5.

En conclusion, l'opposition sera rejetée.

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 LPJA 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 31 janvier 2011 de l'association des propriétaires riverains 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, La chancelière,

G. Ory S. Despland

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