

NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2011.16 vom 4. April 2012

Ne Jurisprudence Adm, 2012-04-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_DECI.2011.16

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2011.16 du 4 avril 2012

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2011.16 del 4 aprile 2012

Regeste

Opposition de particuliers au plan cantonal d'exploitation des matériaux lacustres. Qualité pour s'opposer d'un propriétaire domicilié dans un autre canton. La qualité de propriétaire suffit à fonder l'intérêt digne de protection à ce qu'une décision soit annulée ou modifiée, même en l'absence de domiciliation sur la parcelle considérée. L'opposition ne permet que de faire valoir des moyens de droit public. Les moyens tirés des rapports de droit privé ne sont pas recevables dans une procédure d'élaboration de plans, sauf exceptions non réalisées en l'espèce. La distance minimale d'extraction à la rive respecte les dispositions fédérales tant en matière de nuisance sonores qu'en matière de navigation.

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: W., X., Z., V. et U. 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.

Entre le 28 janvier et le 4 février 2011, les personnes mentionnées en tête de la présente ont formé dans le délai légal opposition au PAC. Leur argumentation peut se résumer de la façon suivante: les dragages ne sauraient être autorisés à moins de 300 mètres de la rive, conformément à la législation fédérale. Les opposants sont au bénéfice d'une convention passée avec l'entreprise A., cette dernière ne saurait exercer durant la belle saison ses activités à une distance inférieure à 500 mètres de leur propriété. Ils estiment en outre que

les zones de dragage sises à moins de 50 mètres ont été exploitées, et ne permettent plus d'y effectuer d'autres dragages. Il convient dès lors selon eux de revoir le plan de zones de dragages. A leur avis, le plan d'affectation ne permet pas d'assurer les limites de bruit admissible au regard des dispositions de l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit (OPB). Pour cette raison aussi, le périmètre de la zone de dragage devrait être repoussé à une distance qui garantisse la limite sonore autorisée.

C.

Le 16 mars 2011, A. a déposé ses observations sur les oppositions précitées, concluant à leur rejet.

Analysant l'article 11, alinéa 1 du plan cantonal d'exploitation des matériaux lacustres stipulant que la limite de dragage est arrêtée à 150 mètres par rapport à la rive, l'entreprise constate que cette disposition est conforme à l'ordonnance fédérale sur la navigation intérieure et aux exigences du service cantonal des automobiles et de la navigation, qui considère comme zone riveraine intérieure le plan d'eau s'étendant jusqu'à 150 mètres de la rive et comme zone riveraine extérieure le plan d'eau s'étendant au-delà de la zone riveraine intérieure jusqu'à 300 mètres. Or, rien n'interdit l'exploitation de matériaux lacustres dans cette dernière zone.

A. soutient d'entrée de cause que l'opposition de M. B. est irrecevable, ce dernier n'étant pas domicilié à X. Il estime que la convention signée avec cet opposant contient des engagements de droit privé qui ne sont pas pertinents pour l'examen du plan cantonal mis à l'enquête publique. Se fondant sur le rapport d'impact sur l'environnement, il reprend le constat qui y figure et selon lequel les sites de X. et W. offrent une réserve théorique de 16 millions de m³ correspondant à une durée d'exploitation de plusieurs dizaines d'années. S'agissant de la zone de X., les dragages entrepris entre les profils 14 et 16 respecteront les distances imposées ainsi que les normes de bruits en vigueur. Au sujet de ces dernières, A. relève que plusieurs études ont été réalisées sur les bruits engendrés par le processus d'extraction et de traitement des graviers des dragues et qu'elles ont permis d'établir les limites au-delà desquelles l'activité de dragage pouvait être poursuivie dans le respect des prescriptions de l'OPB en fonction des distances par rapport au zone de sensibilité des bâtiments et de la durée journalière moyenne d'exploitation. A cela s'ajoute le fait qu'aucune nuisance sonore ne perturbera le sommeil des riverains pendant la nuit et que des mesures d'insonorisation ont été prises sur les installations de dragage. S'agissant de l'atteinte au paysage, l'entreprise souligne qu'à teneur du rapport d'impact, le mode d'extraction n'occasionnerait qu'un impact paysager local et momentané. Les activités de dragage ne causent par ailleurs aucun impact significatif externe où l'écosystème aquatique dans les zones littorales proches des secteurs de X., tel que cela résulte du rapport en question.

D.

Le département de la gestion du territoire (DGT) déposa ses observations le 22 mars 2011, en concluant au rejet des oppositions. Il s'est référé à l'étude d'impact, relevant que tous les services compétents avaient donné des préavis favorables. S'agissant de la localisation et de l'étendue des secteurs, il remarque que seuls les secteurs dans lesquels il y a des gisements pouvant être exploités de manière rentable ont été pris en compte. C'est le cadre qu'à offert la nature lors du dépôt des sédiments exploitables qui dicte le choix des sites. Quant à l'étendue des secteurs, le PAC les englobe tous de manière à délimiter précisément ceux qui pourraient faire l'objet de concession dans le futur. La vitesse des bateaux qui est limitée par

une base légale n'entre pas en conflit avec les possibilités de dragage dans les secteurs concernés.

En ce qui concerne la convention privée entre un propriétaire riverain et A., elle ne remet pas en question selon le DGT le cadre que l'instrument du plan d'affectation fixe par le biais du droit public: à l'intérieur de ce dernier, des solutions privées peuvent intervenir s'agissant des modalités de détails de l'exploitation. En tout état de cause, l'autorité d'adoption du plan n'a pas à tenir compte des aspects du droit privé.

E.

Une séance de conciliation a eu lieu le 12 juillet 2011 en présence des opposants, de représentants du Conseil communal, d'A., des auteurs de l'étude d'impact sur l'environnement, du géologue cantonal, du service de l'aménagement du territoire, du service de l'énergie et de l'environnement et du service juridique de l'Etat, chargé de l'instruction des oppositions. Chaque partie a pu exprimer ses arguments, relatés dans le procès-verbal du 15 juillet 2011 et des réponses précises ont été apportées au sujet du PAC, des activités de dragage dans les environs de X., des horaires de ces dernières, du remblayage ou encore des questions relatives aux nuisances sonores.

F.

Dans le délai imparti pour formuler leurs observations sur le procès-verbal précité, un certain nombre d'opposants ont déclaré retirer leur opposition, ce qui n'a pas été le cas des parties à la présente cause.

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'espèce, 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.

L'opposant B. est domicilié à Y.. Il est toutefois propriétaire des parcelles 2072 et 2172 du cadastre de X. Selon la jurisprudence précitée, la qualité pour recourir (ou pour s'opposer) est reconnue à celui qui subit les conséquences de la décision attaquée dans une mesure ou avec une intensité plus grande que quiconque. Tel est manifestement le cas du propriétaire ou du copropriétaire (RJN 2001 p. 275). La domiciliation actuelle dans un autre canton ne prive ainsi pas l'opposant des facultés qui sont reconnues à toute personne ayant un intérêt digne de protection à ce qu'une décision soit annulée ou modifiée. La qualité de propriétaire suffit ainsi à considérer que les deux oppositions sont recevables.

2.

Les opposants invoquent une convention signée par eux-mêmes et A. pour s'opposer au plan d'affectation. Brièvement, cette convention signée en 2008 prévoit qu'A. ne pourra dès le 15 avril 2012 travailler dans le cadre d'une nouvelle concession dans un périmètre de 500 mètres de la villa qu'il possède que pendant les mauvaises saisons, soit du 15 octobre au 15 avril. En dehors de ce périmètre, l'activité pourra se déployer toute l'année. Pour A., cette convention ne saurait être invoquée comme motif d'opposition valable à un plan d'affectation cantonal.

La mise à l'enquête publique des plans d'affectation permet à tout un chacun de prendre connaissance des nouveaux plans. La mise à l'enquête publique suffit pour permettre aux propriétaires d'actionner les moyens de droit dont ils disposent et de faire valoir leur droit d'être entendu. Ce dernier est mis en œuvre par l'opposition qui ne vise pas à substituer à

une décision déjà rendue une décision plus favorable à l'opposant ■ mais qui est prévu par le droit de l'aménagement du territoire et de la construction, qui constitue une garantie formelle du droit d'être entendu dans le cadre des procédures de premières instances d'établissement des plans d'affectation ou d'octroi du permis de construire (Aemisegger, Haag, Commentaires de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire p. 14-20).

L'opposition permet de faire valoir uniquement des moyens de droit public. Les autorités compétentes dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions n'ont pas à se prononcer sur des questions de droit privé mais uniquement à vérifier que le projet qui leur est soumis respecte le droit propre à ces domaines, à la protection de l'environnement ainsi qu'à d'autres dispositions de droit public. Il s'ensuit que, en principe, les moyens tirés des rapports de droit privé ne sont pas recevables dans une procédure d'autorisation de construire (ou d'élaboration de plans), les parties ayant tout loisir de s'adresser au juge civil pour résoudre leur litige. Deux exceptions infirment ce principe lorsque la loi sur les constructions déclare déterminante des circonstances de nature civile ou lorsqu'une construction est érigée sur le fonds d'autrui (RJN 2005 p. 210 et JAB 2003 p. 387). Ces circonstances ne sont pas réunies en l'espèce. S'il est conforme aux exigences de la bonne foi de faire état de ces questions dans l'opposition car le maître de l'ouvrage peut aussi, s'il estime ses motifs fondés, modifier rapidement ses plans (Zen-Ruffinen ■ Guy Ecabert, Aménagement du territoire, constructions, expropriation p. 404), rien ne commande en l'espèce à l'autorité de concéder un avantage particulier à un opposant sur la base de cette convention dont elle n'est pas partie et qui ne la lie pas. Rien n'empêche toutefois les parties à la convention de tout mettre en ■uvre pour respecter les modalités de détails de l'exploitation que dite convention précise.

3.

Les opposants estiment qu'aucun dragage n'est possible dans les zones sises à moins de 500 mètres de leur propriété, toutes ayant été exploitées.

Dans son rapport sur l'aménagement selon l'article 47 OAT et rapport d'impact sur l'environnement, du 26 février 2010, les bureaux "D." et "E." exposent qu'à X., les matériaux actuellement exploités se situent sur les pentes du talus à des profondeurs de 50 mètres et plus. Les volumes estimés en 1986 ont déjà été largement dépassés par l'exploitation. Les estimations effectuées en 2006 indiquent des volumes maximums encore exploitables disponibles de l'ordre de 0,5 mios m3auxquels on doit soustraire les matériaux stériles de découverte, ce qui donne un volume utile de 0,45 mios m3pour une profondeur maximale de dragage de 98 mètres (en comparaison, le site de W. possède un potentiel exploitable de 15,6 mios m3(rapport précité p. 32). Lors de la séance de conciliation du 12 juillet 2011, le représentant du bureau "A." a confirmé que mis à part les travaux de remblayage, les dragages sur les sites des profils 1 à 12 sont terminés (PV de la séance, point 8 et plan AQ 29 ■ 08 10 1003). Ainsi, s'il est exact de prétendre que l'exploitation au large de X. est peu importante, elle n'est pas pour autant achevée. L'argumentation des opposants à ce sujet, étayé par aucune preuve ne peut être retenue.

4.

Il y lieu d'examiner le grief selon lequel le règlement du plan d'affectation ne permet pas d'assurer le respect des limites de bruit admissibles au regard des dispositions de l'ordonnance fédérale du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB).

A l'appui de cette affirmation, les opposants ont déposé un rapport d'une entreprise privée qui concluait que deux dragues situées respectivement à 150 et 250 mètres du rivage ne respectaient pas les valeurs limites de l'OPB. Cette étude a été réalisée au mois de juillet 1999.

Dans son rapport sur l'aménagement selon l'article 47 OAT, les bureaux "D." et "E." font état des valeurs limites d'exposition fixées par l'annexe 6 de l'OPB pour le bruit de l'industrie et des arts et métiers. Après avoir identifié les sources de bruit (grappin, lâchage du contenu 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 F. dès le mois d'octobre 2009, en répertoriant dans le temps et l'espace à l'aide d'un GPS (Global Positioning System ou système de géo-localisation) les différentes phases d'exploitation et ce, 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. De cette façon, des distances minimales ont été calculées entre la drague "Odyssée" et les zones affectées en degré de sensibilité 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 commune de X., la drague Odyssée 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 à 390 mètres pour une durée journalière moyenne de 12 heures en zone DS II, zone qui est applicable à la propriété des opposants. La valeur limite de 60 dBA applicable à cette zone est ainsi respectée (rapport cité, p. 48 à 52 et carte au 1:10'000 de X., degrés de sensibilités aux bruits et distances à respecter / Etude de bruits A2282 du 27 novembre 2009 du bureau F. p. 5).

On ajoutera que par rapport à l'expertise de 1999 à laquelle se réfère les opposants, des travaux d'insonorisation ont été entrepris au niveau de la drague "Odyssée" (pose d'un châssis métallique et de rideaux en caoutchouc) dont l'efficacité s'élève à 3 décibels. 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 X.), l'utilisation des dragues les plus silencieuses est requise.

Le PAC a été établi sous le pilotage du SAT, en coordination avec le service cantonal de la protection de l'environnement 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 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 prise en compte.

5.

Les opposants demandent à ce que soit respectée la limite de dragage de 300 mètres, telle qu'elle résulte de la loi.

Au terme 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 situées 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 minimisations des impacts figurant à l'article 22 du règlement du PAC (consid. 4 ci-dessus) renforcent la protection des habitations riveraines. On relèvera que dans les définitions qu'elle donne à l'article 2, l'ordonnance précitée désigne comme bateau les engins flottant (1), ces derniers englobant les dragues (5). Le grief soulevé ne peut ainsi être retenu.

En conclusion, l'opposition sera rejetée.

6.

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 de M. B. et Mme C., représentée par Me Jean de Mestral, avocat à Mies 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.