

NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2016.96 vom 5. November 2018

Ne Jurisprudence Adm, 2018-11-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_DECI.2016.96

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2016.96 du 5 novembre 2018

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2016.96 del 5 novembre 2018

Regeste

■ Les opposants n'avaient pas un droit à être associés à l'élaboration de l'étude de bruit et à être entendus avant la mise à l'enquête publique des modifications du PAC ; ■ Une expertise privée, menée par un expert ayant les compétences professionnelles adéquates, peut avoir la même valeur probante qu'une expertise judiciaire si elle apparaît complète et fiable ; ■ L'étude de bruit a été effectuée dans les règles de l'art et le modèle de propagation du bruit élaboré par le bureau mandaté est basé sur des mesures in situ, effectuées en des endroits et à des conditions adéquats ; ■ Les légers dépassements de la valeur de planification de 55 dB(A) identifiés en quelques endroits par la drague B. n'atteignent pas 1 dB(A) et ne sont pas perceptibles ; ■ Dans son arrêt relatif à la première version du PAC, le TF a souligné que celui-ci est destiné à poser les jalons de l'exploitation future et qu'il doit contenir toutes les mesures qui apparaissent déjà indispensables au respect de l'OPB au stade de la planification. Il a considéré qu'en l'absence de toute restriction d'exploitation dans le règlement accompagnant le plan, celui-ci ne pouvait pas être tenu pour conforme au droit fédéral en matière de bruit. Par ailleurs, selon la loi cantonale sur l'extraction de matériaux (LEM), les plans d'extraction doivent notamment indiquer le périmètre de la zone d'extraction et les surfaces propres à l'extraction, le programme et les modalités de l'exploitation et les mesures prises pour assurer la protection de l'environnement (art. 9, litt. a, c et f LEM) ; ■ Pour fixer un cadre à l'exploitation de matériaux conforme à ces dispositions et à cette jurisprudence, les adaptations suivantes du PAC sont nécessaires : seuls des modèles de drague aux émissions égales ou inférieures à celles des dragues étudiées peuvent être utilisés / seules deux dragues dont les émissions de bruit maximales ne dépassent pas celles des dragues étudiées peuvent travailler simultanément dans une même zone, pour autant qu'elles soient positionnées sur le lac de manière à ce que les valeurs de planification soient respectées / interdiction d'utiliser deux dragues simultanément dans les positions sur le lac qui provoquent des dépassements des valeurs de planification et qui ont été identifiées dans l'étude de bruit / limitation du périmètre d'exploitation de la drague B. aux abords des rives / précisions sur le contenu du programme d'exploitation annuel à faire valider par le DDTE (nombre et positions des dragues par zone, campagnes de mesurage à effectuer durant la période d'exploitation) / modalités du dépôt et de l'approbation du programme d'exploitation annuel par le DDTE ; ■ Le rapport d'impact doit être complété en ce qui concerne les mesures préventives contre le bruit prises sur la drague B. (plus bruyante que la nouvelle drague C., pour laquelle plusieurs mesures limitant le bruit à la source ont été prises). _____ Par arrêt du 13 mai 2019 (Réf.: [CDP.2018.403-AMT]), le Tribunal cantonal a classé le recours déposé contre la présente décision ; arrêt non publié.

Volltext

A.

Y. SA (ci-après : l'entreprise) a notamment pour activité l'extraction et le traitement des matériaux lacustres dans le lac de Neuchâtel. Le 25 mars 1981, elle s'est vu octroyer par l'État de Neuchâtel une concession pour l'extraction de matériaux dans les zones de dragage suivantes : Vaumarcus, Saint-Aubin, Cortaillod, Saint-Blaise et La Tène. Cette concession, plusieurs fois complétée, a été prolongée par le Conseil d'État jusqu'au 31 décembre 2012. L'entreprise ayant sollicité la prolongation de sa concession, l'État 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, le service de l'environnement et de l'énergie et le service des ponts et chaussées. Il a été signé par le Département de la gestion du territoire (désormais : Département du développement territorial et de l'environnement, ci-après : département) le 7 décembre 2010. 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.

B.

B.a.

La mise à l'enquête publique du PAC a suscité de nombreuses oppositions, qui ont été levées par le Conseil d'État par décisions du 4 avril 2012.

B.b.

Une partie des opposants, dont ceux qui sont parties à la présente procédure, a recouru contre ces décisions auprès de la Cour de droit public du Tribunal cantonal, qui a rejeté les recours et confirmé la levée des oppositions par arrêt du 21 mai 2013.

B.c.

Dans un arrêt du 16 juin 2014 (ATF 1C_388/2013), le Tribunal fédéral a admis le recours déposé par les opposants à la présente procédure contre le prononcé de la Cour de droit public. Il a en particulier considéré que le bruit lié aux installations d'extraction des matériaux devait respecter les valeurs de planification définies par l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), du 15 décembre 1986, plus restrictives que les valeurs limites d'immission prises en compte dans le rapport d'impact. En effet, l'ancienne concession a pris fin et le périmètre exploité devient plus grand en s'étendant au large de Gorgier, de sorte que l'on a affaire à une nouvelle installation.

C.

C.a.

Le rapport d'impact et le règlement du PAC ont dès lors été complétés pour les questions liées au bruit. En particulier, l'article 22b du règlement du PAC prévoit un suivi de la protection contre le bruit, qui impose à l'entreprise de soumettre pour approbation au département, dans les trois premiers mois de l'année, un programme d'exploitation annuel, accompagné d'un plan des immissions de bruit de l'année précédente. Selon l'alinéa 3 de cette disposition, le département peut demander à l'exploitant des zones d'extraction de contrôler les impacts du bruit par mesurage. La mise à l'enquête publique des modifications du PAC et du rapport d'impact a eu lieu du 4 novembre au 5 décembre 2016 et a suscité

plusieurs oppositions, notamment de la part de X. et consorts (ci-après : les opposants).

C.b.

Les opposants invoquent une violation de leur droit d'être entendu, en alléguant que suite à l'admission de leur recours par le Tribunal fédéral, ils auraient dû être associés aux nouvelles mesures de bruit effectuées par le bureau d'ingénieurs A. (ci-après : le bureau d'ingénieurs), que les représentants dudit bureau n'ont pas été à même de répondre aux demandes de précision sur les conditions de ces mesures (nature des matériaux déversés lors des mesures / endroit exact des mesures sur la rive et sur les dragues / moment exact, durée et nombre des mesures) qu'ils ont émises lors de la séance d'information publique du 28 septembre 2016 et que le dossier mis à leur disposition par la suite n'était pas complet puisque le rapport d'impact ne répond pas non plus à ces questions. Ils soulignent que selon ce rapport, les mesures de bruit ont été "modalisées" à partir d'un site non défini, qu'en fonction de son positionnement sur le lac, la drague B. utilisée par l'entreprise ne respecte pas les valeurs de planification et que la drague C. n'est pas encore fonctionnelle. Sur ce dernier point, ils laissent entendre que l'adoption du PAC devrait être reportée jusqu'à ce que les émissions de bruit de cette drague puissent être contrôlées concrètement, ce qui suppose de compléter le rapport d'impact. Ils ajoutent que dans le cadre de ce complément, il conviendra d'exiger que les moteurs des bateaux et des dragues utilisées par l'entreprise soient équipés de filtres à particules, pour garantir que les plages publiques et privées ne soient pas polluées par des hydrocarbures. Ils signalent en outre que dans le cadre de la procédure devant le Tribunal fédéral, l'OFEV a préconisé de poursuivre les investigations pour une meilleure protection contre les nuisances sonores, par exemple par la pose de parois gonflables antibruit sur la ligne des zones de dragage la plus proche des rives. Ils estiment que vu l'absence de pièces écrites à même de renseigner sur les conditions des mesures effectuées lors de l'étude de bruit, le Conseil d'État ne peut rendre de décision sur les modifications du PAC, de sorte que le principe de la maxime inquisitoire est violé. Ils invoquent encore une violation de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), du 7 octobre 1983 et de l'OPB, en se référant à un jugement rendu le 11 décembre 2003 par la Ière Cour de droit civil du Tribunal cantonal. Ce jugement a été rendu suite à une action en cessation du trouble en raison du bruit engendré par l'exploitation de l'entreprise et met en évidence les effets néfastes de cette nuisance pour les riverains. Enfin, les opposants soutiennent que selon l'arrêt du Tribunal fédéral du 16 juin 2014, les valeurs de planification "n'étaient pas respectées dans la majeure partie du périmètre d'exploitation [], ce qui empêchait de confirmer le tracé de la nouvelle concession". Ils demandent dès lors l'établissement d'une nouvelle expertise de bruit par un bureau totalement indépendant de l'entreprise et souhaitent être associés à la définition des mesures de bruit et de leurs conditions.

D.

L'entreprise a conclu à la levée de l'opposition, sous suite de frais et dépens, dans ses observations du 19 janvier 2017. Le département a également conclu au rejet de l'opposition, le 17 février 2017. Ces observations seront évoquées dans les considérants en droit.

E.

Une séance de conciliation a eu lieu le 18 mai 2017, en présence de représentants des opposants, de l'entreprise, du département et du service juridique de l'État, chargé d'instruire

l'opposition (ci-après : service juridique). Cette séance a donné lieu à un procès-verbal, du 23 mai 2017. Durant la séance, le mandataire de l'entreprise a transmis au service juridique par courrier électronique les pièces concernant les mesures de bruit réalisées par le bureau d'ingénieurs, en particulier la note technique "Mesures effectuées par le bureau d'ingénieurs A. entre 2013 et 2015" A2389/20 d'octobre 2016 citée dans les observations du département (ci-après : note technique). Ces pièces ont été transférées au mandataire des opposants par le service juridique, par courrier électronique du 18 mai 2017 également.

À l'issue de la séance de conciliation, il a été convenu qu'un délai serait fixé aux opposants pour solliciter un avis de la part de leur expert privé, sur les mesures de bruit effectuées et le contrôle du respect des valeurs d'exposition au bruit à effectuer durant la phase d'exploitation, dans l'optique d'un éventuel retrait de l'opposition.

F.

F.a.

Par courrier du 26 juin 2017, les opposants ont transmis au service juridique un rapport de Z., docteur ès sciences techniques chargé de cours à l'École polytechnique fédérale de Lausanne (ci-après : l'expert), daté du 23 juin 2017 (ci-après : le rapport de l'expert). Ce rapport conclut que l'étude effectuée par le bureau d'ingénieurs est conforme aux règles de l'art, que les mesures de bruit ont été effectuées dans des conditions pertinentes, que le nombre de mesures in situ est correct, que la méthode de modélisation utilisée est conforme aux règles de l'art et à l'état de la technique et que la validité des résultats obtenus est avérée. Il préconise de compléter le suivi de la protection contre le bruit par neuf mesures de contrôle, dont les opposants demandent la mise en place dans leur courrier du 26 juin 2017.

F.b.

Dans une lettre du 14 juillet 2017, l'entreprise s'est opposée à ce que les mesures de contrôle préconisées par l'expert soient mises en place dans le cadre du PAC, en relevant qu'elles impliquaient la modification de celui-ci et qu'elles n'avaient de toute manière pas à intervenir au stade de la planification des zones d'extraction, puisqu'elles avaient plutôt trait à l'exploitation ultérieure des zones de dragage et aux permis d'exploiter à délivrer à ce moment-là. Elle a en outre allégué qu'il n'était techniquement pas possible de mesurer le bruit d'une drague depuis les rives, en raison du bruit provenant d'autres sources telles que les routes et le passage des trains et que l'installation de parois gonflables de 10 à 15 mètres de haut n'était pas supportable économiquement.

F.c.

Le 31 juillet 2017, le département a répondu de manière circonstanciée aux réserves et recommandations émises par l'expert, en détaillant les raisons pour lesquelles le système de suivi de la protection contre le bruit prévu par le PAC était à son sens suffisant.

F.d.

Les observations de l'entreprise et du département ont été transmises aux opposants, qui les ont soumises à l'expert. Celui-ci a répondu point par point, dans un complément d'expertise du 15 septembre 2017 (ci-après : complément d'expertise).

F.e.

Le contenu de ces documents sera évoqué dans les considérants en droit.

G.

Dans un courrier du 2 octobre 2017 transmettant le complément d'expertise au service juridique, les opposants se sont exprimés sur les observations de l'entreprise et du département.

Par ailleurs, ils ont complété les motifs de leur opposition : ils reprochent aux documents du PAC de ne pas renseigner sur toutes les combinaisons possibles de position des dragues en cas de travail simultané, de sorte qu'un plan clair et complet sur les diverses combinaisons admissibles au regard de l'OPB devrait être établi et que des tableaux devraient figurer à ce sujet dans le règlement du PAC et non uniquement dans le rapport d'impact, de manière à assurer le contrôle des conditions d'exploitation.

Selon les opposants, le règlement du PAC devrait aussi fixer la procédure à suivre si un dépassement des valeurs de planification était constaté lors de l'exploitation des dragues. Ils observent que l'article 22b du règlement du PAC ne précise ni quelle est la période d'exploitation annuelle (du 1er janvier au 31 décembre), ni que l'exploitation annuelle ne peut pas débiter avant la validation du programme d'exploitation annuelle par le département, ce qui serait pourtant indispensable pour éviter que l'exploitation annuelle puisse débiter alors qu'elle ne serait pas conforme à l'OPB. À leur avis, la date de dépôt du programme d'exploitation devrait être avancée, de manière à ce que le programme puisse être validé avant le début de l'année d'exploitation suivante. Par ailleurs, le règlement du PAC devrait indiquer les conséquences découlant d'un non-respect du programme d'exploitation validé.

Les opposants invoquent encore une violation du principe de prévention découlant de la LPE, dès lors que le PAC prévoit une intervention après la survenance d'une atteinte mais pas de limitations en amont qui permettraient de limiter les émissions à la source. C'est pour cette raison également que le règlement du PAC devrait contenir des règles claires régissant le fonctionnement des dragues lorsqu'elles travaillent simultanément dans un même secteur. De même, alors que le département annonce qu'il demandera à l'exploitant de faire procéder à des mesures par un bureau spécialisé "pour les cas de figure fondés", un poste de mesure permanent des émissions sonores devrait être installé, pour permettre une intervention immédiate en cas de dépassement des valeurs limites. Pour le moins, la notion de "cas de figure fondé" devrait être clarifiée dans le règlement du PAC. Quoi qu'il en soit, les opposants jugent difficilement réalisable un contrôle "après coup", d'une part parce qu'il suffit que l'une des dragues soit déplacée pour le rendre impossible, d'autre part parce que l'absence de règles claires laisse une marge d'appréciation disproportionnée à l'autorité et met en fin de compte le fardeau de la preuve des nuisances à la charge des riverains.

H.

H.a.

Dans plusieurs courriers, suite au rapport de l'expert, les opposants ont suggéré la tenue d'une deuxième séance de conciliation. L'entreprise n'a pas souhaité donner suite à cette proposition.

H.b.

Par courriers des 18 et 31 octobre 2017, l'entreprise et le département ont répondu au mémoire du 2 octobre 2017 des opposants, en confirmant les positions qu'ils avaient défendues précédemment.

Considérant en droit :

1.

1.1.

L'opposition, signée et motivée, a été déposée pendant le délai de mise à l'enquête publique du plan d'affectation cantonal.

1.2.

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. Pour satisfaire à ce dernier critère, l'opposant doit se trouver dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. Il doit en outre retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de la décision contestée qui permette d'admettre qu'il est touché dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général des autres habitants de la collectivité concernée, de manière à exclure l'action populaire (ATF 1C_388/2013, consid. 1.1 et les références citées).

Dans son arrêt du 16 juin 2004 (consid. 1.1 et 1.2), le Tribunal fédéral a constaté que les opposants étaient tous propriétaires ou résidents de biens immobiliers situés à une distance de 150 à 200 mètres de la zone de dragage projetée au large de Gorgier et que les conditions précitées, également applicables pour la procédure devant lui, étaient remplies. Il a laissé ouverte la question de savoir si l'association opposante était habilitée à déposer une "opposition corporative" au vu de son but statutaire et des intérêts communs et individuels de ses membres (ATF 137 II 40, consid. 2.6.4 p. 46).

Par conséquent, la situation des opposants individuels n'ayant pas changé, il convient de retenir qu'ils ont qualité pour s'opposer et d'entrer en matière sur l'opposition, indépendamment de la qualité de l'association opposante.

2.

2.1.

Tel qu'il est garanti par l'article 29, alinéa 2 de la Constitution fédérale, le droit d'être entendu comprend en particulier le droit pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299 ; 139 II 489 consid. 3.3 p. 496 ; 137 IV 33 consid. 9.2 p. 48 et les références).

La procédure d'élaboration d'un plan d'affectation rejoignant à la fois celle de la loi et celle de la décision, les intéressés touchés par le plan bénéficient du droit d'être entendu. Toutefois, le droit fédéral n'impose pas d'entendre les intéressés avant la mise à l'enquête publique du plan, qui a précisément pour but d'assurer le respect du droit d'être entendu

(ATF 119 Ia 141, consid. 5c bb p. 150 ■ JT 1995 I 417 ; RJN 1982, p. 186ss ; Besse, Le régime des plans d'affectation, en particulier le plan de quartier, Genève ■ Zurich ■ Bâle 2010, p. 181/182).

Par ailleurs, la planification nécessitant une pesée des intérêts en présence, la procédure de mise à l'enquête publique, tout particulièrement dans notre canton qui la prévoit au stade du projet, contribue à mettre ces intérêts en évidence et permet aux autorités compétentes de statuer en toute connaissance de cause en tenant compte des objections de fait, de droit ou d'opportunité des personnes intéressées. Les informations recueillies conduisent ainsi à adapter le projet de telle manière qu'il satisfasse le plus largement possible aux circonstances diverses et aux intérêts divergents. On peut parler à cet égard d'aide à la décision (ATF 143 II 467, consid. 2.2 in fine p. 471/472 et les références citées).

2.2.

Au vu de ces principes, les opposants n'avaient pas un droit à être associés à l'élaboration de l'étude de bruit menée par le bureau d'ingénieurs et à être entendus avant la mise à l'enquête publique des modifications du PAC.

Par ailleurs, il ressort des messages électroniques transmis au service juridique lors de la séance de conciliation par le mandataire de l'entreprise que celui-ci a transmis au mandataire des opposants, le premier jour de la mise à l'enquête publique des modifications du PAC, tous les documents techniques qui étaient à la base de l'étude de bruit, en particulier la note technique A 2389 du 20 octobre 2016. Ces documents ont été transmis une nouvelle fois au mandataire des opposants par message électronique du 18 mai 2017 du service juridique. Les opposants ont eu l'occasion de s'exprimer de manière circonstanciée sur tous les aspects de l'étude de bruit durant la procédure d'opposition, ainsi qu'en témoignent leurs différents mémoires et l'expertise privée qu'ils ont sollicitée. Ces éléments seront pris en compte pour l'examen des intérêts en présence à effectuer dans la présente décision. En conclusion, les opposants n'ont subi aucune violation de leur droit d'être entendu.

3.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les avis des autorités spécialisées en protection de l'environnement sur le rapport d'impact doivent, tout au moins en fait, être considérés comme des expertises officielles dont les autorités de décision ne peuvent s'écarter que pour des motifs impérieux (ATF du 29 juin 2011 1C_314/2010, consid. 7.2 ; ATF du 19 juillet 2010 1C_429/2009, consid. 2.2 et les références citées). Ce principe s'applique aux prises de position émises par le service de l'énergie et de l'environnement (SENE) sur les modifications du PAC, qui se trouvent en particulier dans le préavis du 24 mars 2016 du service de l'aménagement du territoire, dans l'évaluation du rapport d'impact du 27 septembre 2016 et dans les diverses observations du département sur l'opposition.

En ce qui concerne les rapports de l'expert mandaté par les opposants, il convient de rappeler qu'il n'y a pas de règles sur la valeur probatoire des divers moyens : l'autorité les apprécie librement, pour être convaincue de la réalité des faits, cela même s'il s'agit d'expertises techniques. La pratique selon laquelle le juge ne peut s'écarter des conclusions d'un expert que pour des raisons impérieuses ne vaut que pour les expertises judiciaires ; une expertise privée a par conséquent une valeur moindre. Toutefois, compte tenu du principe de la libre appréciation des preuves, une expertise privée, menée par un expert

ayant les compétences professionnelles adéquates, peut avoir la même valeur probante si elle apparaît complète et fiable (Bovay, Procédure administrative, Berne 2015, p. 240/241). Ces principes s'appliquent au rapport de l'expert mandaté par les opposants, docteur en sciences techniques, ingénieur civil EPF/HES et chargé de cours à l'EPFL, section génie civil.

4.

4.1.

Selon le rapport d'impact, les émissions de bruit des dragues C. et B. utilisées par l'entreprise ont été déterminées par des mesurages in situ, puis un modèle digital des dragues avec les différentes sources de bruit, ainsi qu'un modèle des sites concernés par l'extraction des matériaux basé sur les orthophotos figurant au Système d'Information du Territoire Neuchâtelois (SITN), ont été réalisés. Ces modèles ont permis de simuler les différentes positions potentielles des dragues et de déterminer leurs immissions sonores pour les locaux dont l'usage est sensible au bruit (LUSB) situés sur la rive (rapport d'impact, ch. 5.2.1.3 p. 51, ch. 5.2.2.2 et 5.2.2.3 p. 55/56 ; observations du 17 février 2017 du département, ch. 5 p. 3). Les opposants estiment que cette modélisation s'est faite à partir d'un site qui n'est pas défini.

4.2.

En ce qui concerne les émissions, à savoir le bruit émanant des dragues ou de leur proximité immédiate, les mesures effectuées sont relatées dans la note technique. Elles ont eu lieu à La Tène, avec un sonomètre placé à 35 mètres de la drague C. (mesures 1 à 4), ainsi qu'avec une caméra acoustique, qui a enregistré les émissions de chaque drague de l'entreprise, à savoir leur bruit de base et celui de chacun des événements lié à leur fonctionnement, dans un rayon de 70 mètres (mesure 11).

4.3.

Du point de vue des immissions, soit du bruit perçu depuis les LUSB, l'annexe 12 du rapport d'impact indique les bâtiments et endroits de la rive sur lesquels des récepteurs ont été placés. Il annonce "qu'un récepteur a [] été placé au bord de la rive, à l'endroit où les mesures ont été réalisées afin de caler le modèle", sans préciser où cet endroit se situe (ch. 5.2.2.3 p. 56). Cette lacune est relevée dans le rapport de l'expert, qui a néanmoins postulé que le modèle de bruit établi par le bureau d'ingénieurs avait été correctement calé pour les différents sites concernés, notamment celui de St-Aubin(ch. 2.4 p. 12).

Dans ses observations du 31 juillet 2017, le département a relevé que l'information manquant dans le rapport d'impact se trouvait dans la note technique du bureau d'ingénieurs, qui précise que les mesures No 6 et 13 effectuées au port de Vaumarcus avaient permis de déterminer le bruit perçu sur la rive et de caler le modèle (tableau p. 2 et ch. 2.2 p. 3). Il a ajouté que pour ces mesures, l'emplacement du récepteur placé sur la rive était indiqué à l'annexe 12 du rapport d'impact (étude de bruit). Il ressort en effet de cette annexe (§ 2 Résultats) que des mesures ont été effectuées sur la rive de Vaumarcus, leur emplacement étant indiqué sur le plan d'ensemble au 1:2'000 "positions des dragues et des récepteurs" pour Vaumarcus (position 12, cf. observations précitées du département, p. 1 et 2).

Dans son complément du 15 septembre 2017, l'expert a pris acte de ces précisions, en relevant qu'elles ne modifiaient pas ses conclusions, selon lesquelles le modèle de

propagation des nuisances sonores, calé en un site donné, peut être repris sans autre dans un autre site puisque seules des différences minimales peuvent intervenir (complément d'expertise, ch. 2.4 p. 9). Le département souligne également que des mesures de calage ne sont pas nécessaires pour chaque périmètre d'exploitation (observations du 31 juillet 2017, p. 1).

En conclusion, il ressort du dossier que le modèle ayant permis d'évaluer les nuisances sonores de l'extraction des matériaux a été établi sur la base de mesures dont le lieu est bien défini. Le service spécialisé et l'expert mandaté par les opposants s'accordent d'ailleurs sur ce point. Cette constatation répond à l'une des questions sur lesquelles les opposants ont estimé ne pas être assez renseignés lors de la séance d'information publique.

4.4.

La date et la durée des mesures ressortent également de la note technique, en particulier du tableau en page 2, qui précise que les temps de mesure indiqués sont les temps d'enregistrement effectifs. Ceux-ci varient de 40 minutes à plusieurs heures pour les émissions mesurées près des dragues et les immissions sur la rive. Quant à la nature des matériaux déversés lors des mesures, il ressort de l'évaluation définitive du rapport d'impact, du 27 septembre 2016 qu'il s'agissait de matériaux mixtes, variant entre sables et blocs, et que ceux-ci sont représentatifs d'une phase de dragage. Il est également souligné que l'extraction de matériaux comporte deux phases bien distinctes, à savoir la découverte (extraction de la couche meuble se trouvant sur le gravier), nettement moins bruyante que la phase de dragage proprement dite (extraction et traitement du gravier). Or, le bureau d'ingénieurs a considéré ces deux phases comme période de dragage, de sorte que le bruit a finalement été surévalué, par précaution (évaluation définitive, p. 3, "méthodologie"). Le représentant du service spécialisé a enfin précisé lors de la séance de conciliation qu'il allait de soi qu'un bureau d'ingénieurs tel que celui qui a été mandaté par l'entreprise avait forcément travaillé dans les règles de l'art et effectué ses mesures dans des conditions météorologiques favorables (sans vent, pluie, chutes de neige, brouillard, etc.). L'expert des opposants a lui aussi conclu que le nombre, la durée et le mode opératoire des mesures étaient conformes aux règles de l'art (ch. 2.4 p. 12).

Le dossier permet donc de répondre aux questions sur lesquelles les opposants ne s'estimaient pas suffisamment renseignés.

5.

5.1.

Les opposants allèguent que la drague B. a un niveau d'évaluation de 60 dB(A) et que selon où elle est positionnée sur le lac, le bruit qu'elle provoque ne respecte pas les valeurs de planification pour plusieurs habitations de la rue D., à Chez-le-Bart.

5.2.

Aux termes du chiffre 1, alinéa 2 de l'annexe 6 de l'OPB, les installations d'extraction sont assimilées aux installations industrielles et artisanales. Le chiffre 2 de ladite annexe fixe les valeurs limites d'exposition à respecter pour le bruit de l'industrie et des arts et métiers. Pour le degré de sensibilité au bruit II (DS II), la valeur de planification en période diurne est de 55 dB(A). Or, selon l'annexe 12 du rapport d'impact, en particulier le tableau des niveaux d'évaluation L_r de la drague B. du plan A2389 "Positions des dragues et des récepteurs St-Aubin", les immissions de celle-ci atteignent 55,4 dB(A) au N° [a] de la rue D. (cadastre

de Gorgier) lorsqu'elle se trouve en position 7 sur le lac, 55,3 dB(A) au N° [b] de la rue D. lorsqu'elle est en position 8 et 55,4 dB(A) au N° [c] de la rue D., chez l'un des opposants, lorsqu'elle est en position 9. Le DS II s'applique aux parcelles précitées. Toujours selon le plan précité, les positions 7, 8 et 9 se trouvent sur la limite du périmètre dans lequel la drague B. est susceptible d'être exploitée, sans égard à son action conjointe avec une autre drague (rapport d'impact, ch. 5.2.3.2 p. 57).

Dans ses observations du 19 janvier 2017, l'entreprise défend la position selon laquelle les niveaux d'évaluation doivent être arrondis et présentés sans chiffre après la virgule, de sorte qu'une valeur de 55.4 dB(A) doit être arrondie à 55 dB(A). À cet égard, elle se réfère à l'ATF 126 II 480 (consid. 6d p. 693) et à l'aide à l'exécution "Manuel du bruit routier" éditée par l'OFROU et l'OFEV en 2006, qui traite de l'assainissement du bruit routier. Or, ce Manuel est destiné aux projets d'assainissement de routes existantes. En l'occurrence, vu les installations concernées, il convient plutôt de se référer à l'aide à l'exécution "Détermination et évaluation du bruit de l'industrie et de l'artisanat" éditée par l'OFEV en 2016, qui demande que dans le cadre des expertises de bruit, les résultats des calculs des immissions soient arrondis à un chiffre après la virgule avant d'être comparés aux valeurs limites (p. 39), comme cela a été fait en l'occurrence.

Toutefois, une augmentation du niveau d'évaluation des immissions est réputée perceptible lorsqu'elle atteint 1 dB(A) (aide à l'exécution de 2016 précitée, p. 12), ce qui n'est pas le cas des immissions mises en évidence ci-dessus pour la drague B. Ces chiffres ne sont donc pas susceptibles de mettre en question les résultats de l'étude de bruit.

5.3.

Aux termes de l'annexe 12 du rapport d'impact, les valeurs de planification sont dépassées à diverses positions sur le lac lorsque les dragues C. et B. travaillent en même temps, notamment à Gorgier et à St-Aubin (cf. ch. 2.2.3). Ces positions sont reprises dans le rapport d'impact, qui précise que les deux dragues ne pourront pas travailler simultanément dans cette configuration-là (ch. 5.2.3.3 p. 57ss). Ces indications visent donc à identifier les dépassements qui doivent être évités.

6.

Les opposants allèguent que la drague C. n'est pas encore en fonction et que ses émissions de bruit résultent uniquement du cahier des charges de sa construction, dont la faisabilité n'est pas établie.

Il ressort cependant de la note technique que cette drague était fonctionnelle lors de l'élaboration de la modification du PAC et que des mesures de son cycle de fonctionnement complet ont pu être effectuées sur le site de La Tène (mesures 1 à 4). Par ailleurs, des mesures ont été effectuées sur la rive de Vaumarcus pour déterminer la conformité des immissions de cette drague aux exigences fixées contractuellement avec son fournisseur (mesures 9 et 10).

Les réserves émises par les opposants ne sont donc pas d'actualité.

7.

7.1.

Sur la base des mesures et de la modélisation décrites ci-dessus, le bureau d'ingénieurs a calculé les immissions de bruit des dragues utilisées par l'entreprise pour des positions

déterminées sur le lac. Pour la zone de dragage de St-Aubin, le bruit de la drague C. a été calculé pour 15 positions et celui de la drague B. pour 9 positions (annexe 12, plan A2389 "Positions des dragues et des récepteurs St-Aubin"). Par ailleurs, rappelant que les deux dragues ne pourraient travailler simultanément dans une même zone que si le cumul de leurs immissions respectait toujours les valeurs de planification, le bureau d'ingénieurs a vérifié si cette condition était remplie en combinant les diverses positions de calcul des immissions de bruit. Pour la zone de St-Aubin, il en est résulté que la drague B. ne pouvait travailler qu'en positions 1, 2, 3 et 6 si la drague C. fonctionnait aussi. Par ailleurs, si la drague B. est placée en position 3, la drague C. ne peut travailler qu'en positions 14 et 15. Si la drague B. est placée en position 6, la drague C. ne peut fonctionner en même temps qu'en positions 8, 9 et 10 (rapport d'impact. ch. 5.2.3 p. 57/58, en particulier tableau No 16). Il résulte en effet du chapitre 2 "Résultats" de l'annexe 12 (tableaux sous chiffre 2.2.3) que seules ces combinaisons permettent d'exclure tout dépassement des valeurs de planification pour les LUSB pris en considération sur la rive, indiquées dans les deux premières colonnes de ces tableaux.

Pour assurer le respect de l'OPB, l'article 22a du règlement du PAC fixe le principe selon lequel les installations de dragage et de noyage sont de nouvelles installations dont les immissions ne doivent pas dépasser les valeurs de planification (al. 1). La durée d'exploitation est limitée à la période diurne de 7h à 19h et ne doit pas dépasser 7 heures par jour en moyenne annuelle (al.4). Pour assurer le respect des valeurs de planification, y compris lors du travail simultané avec deux dragues, l'article 22b du règlement du PAC prévoit que l'exploitant des zones d'extraction doit soumettre au département, dans les trois premiers mois de l'année, un programme d'exploitation qui indique "les zones de dragage prévisibles, les dragues utilisées par zone de dragage, les jours d'exploitation prévisibles par emplacement, un plan avec les immissions de bruit provoquées par l'exploitation prévisible". Ce programme d'exploitation annuel doit être approuvé par le département (al. 1). En même temps que le programme d'exploitation, l'exploitant doit remettre au département "le plan des immissions de bruit de l'année précédente, mis à jour en tenant compte : des emplacements d'exploitation effectifs, de la durée journalière moyenne d'exploitation effective" (al. 2). Le département peut enfin demander à l'exploitant de contrôler les impacts de bruit par mesurage (al. 3). Par ailleurs, le dragage ne doit pas avoir lieu à moins de 150 mètres de la rive, cette limite étant repoussée à 250 mètres du 1er juillet au 31 août (art. 11, al. 1 du règlement du PAC). Le rapport d'impact précise que les dragues ne devront jamais travailler du même côté d'un même périmètre et que la drague B., plus bruyante que la drague C., devra respecter un périmètre plus restrictif qui lui est propre (ch. 5.2.4 p. 60).

Le rapport d'impact conclut qu'au vu des analyses effectuées et moyennant le suivi qui vient d'être décrit, l'ensemble des zones de dragage pourra être exploité en respectant les valeurs de planification fixées par l'OPB (ch. 5.2.5 p. 61).

Tel n'est pas l'avis des opposants, qui estiment que les documents du PAC devraient renseigner sur toutes les combinaisons possibles de position des dragues en cas de travail simultané dans un même périmètre. Les opposants se réfèrent à cet égard au complément d'expertise, qui relève que les tableaux du rapport d'impact indiquant les combinaisons possibles de position des dragues ne sont pas clairs, même pour un spécialiste, et qu'ils ne concernent que quelques positions, de sorte que l'on ignore quelle serait la position amissible d'une deuxième drague lorsqu'une première drague se trouve à un autre endroit de

la zone de dragage. Pour remédier à cette situation, l'expert préconise l'établissement d'un plan clair indiquant la combinaison admissible des dragues travaillant simultanément, qui pourrait prendre la forme d'une courbe isophone indiquant des maximums. Il estime qu'à défaut d'un tel plan, il conviendrait en tout cas de reprendre dans le règlement du PAC les tableaux présentés dans le rapport d'impact de manière à fixer les règles cadre du positionnement des dragues lorsqu'elles fonctionnent simultanément sur un site donné. En l'absence de telles règles, seules des mesures d'immissions a posteriori pourraient assurer le respect des valeurs de planification (cf. complément d'expertise, ch. 2.5 et 2.7 p. 9/10).

En réponse aux arguments des opposants, le département a relevé que les informations souhaitées par l'expert figuraient en annexe 12 du rapport d'impact. Il a ajouté que le PAC avait pour but de vérifier la faisabilité des activités de l'entreprise et de circonscrire leur cadre général, les détails de l'exploitation future (horaires, distances, période et conditions d'exploitation, concept de mesurage de contrôle) devant être réglés au stade des permis d'exploitation (cf. observations du département du 31 juillet 2017, ch. 2.7 p. 3 et du 31 octobre 2017).

7.2.

Dans son arrêt du 16 juin 2014 relatif à la première version du PAC, le Tribunal fédéral a souligné que celui-ci est destiné à poser les jalons de l'exploitation future, en particulier son périmètre, et qu'il doit contenir toutes les mesures qui apparaissent déjà indispensables au respect de l'OPB au stade de la planification. Il a considéré qu'en l'absence de toute restriction d'exploitation dans le règlement accompagnant le plan, celui-ci, tel qu'il définissait le futur périmètre d'exploitation, ne pouvait pas être tenu pour conforme au droit fédéral en matière de bruit (ATF 1C_388/2013, consid. 3.3 et les références citées). De manière générale, il est admis que c'est non seulement la compatibilité d'un projet avec les normes d'émissions et d'immissions en matière de bruit qui doit être examinée au stade d'un plan de détail, mais également les mesures éventuellement requises. Plus le plan est détaillé, plus il doit envisager les dispositifs nécessaires au respect des normes (Favre, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, Zurich ■ Bâle ■ Genève 2002, p. 137).

Aux termes les articles 5 et 7, alinéa 2 de la loi sur l'extraction des matériaux (LEM), du 31 janvier 1991, l'ouverture et l'exploitation de gisements de matériaux à des fins industrielles, commerciales ou d'intérêt public doivent faire l'objet de plans spéciaux dits "plans d'extraction", adoptés selon la procédure prévue pour les plans d'affectation par la loi sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991. Les plans d'extraction doivent notamment indiquer le périmètre de la zone d'extraction et les surfaces propres à l'extraction, le programme et les modalités de l'exploitation et les mesures prises pour assurer la protection de l'environnement (art. 9, litt. a, c et f LEM). Le travail d'extraction intervient sur la base d'un permis d'exploitation délivré par le département, qui doit contrôler que les dispositions prises pour l'exploitation répondent aux exigences du plan d'extraction et, en particulier, que l'exploitant dispose des moyens techniques et financiers nécessaires pour exploiter le gisement selon le programme fixé, de manière rationnelle et en ménageant l'environnement (art. 16, al. 1 et al 2, litt. b LEM). Le permis d'exploitation peut faire l'objet de conditions et de charges (art. 18, al. 1 LEM). Il donne lieu à une décision publiée dans la Feuille officielle (art. 19 LEM). Le département exerce la surveillance des exploitations qui extraient des matériaux. Il peut en tout temps ordonner au propriétaire et à l'exploitant de prendre les mesures nécessaires pour assurer le respect de la loi, du plan

d'extraction ou du permis d'exploitation et retirer le permis d'exploitation si l'exploitant contrevient de façon grave et répétée aux obligations que lui imposent la loi, le plan d'extraction, le permis d'exploitation ou le département, après un avertissement formel (art. 28 à 31 LEM ; art. 12 et 13 du règlement d'exécution de la LEM (RELEM), du 21 août 1991).

7.3.

Le rapport d'impact et l'étude de bruit effectuée dans les règles de l'art par le bureau d'ingénieurs établissent qu'il est possible de respecter les valeurs de planification en travaillant avec la drague C. seule dans toutes les zones de dragage, avec la drague B. seule dans toutes les zones de dragage pour autant que des périmètres plus éloignés de la rive et désignés en vert sur les plans de l'annexe 12 soient respectés et avec les deux dragues simultanément lorsqu'elles se trouvent aux positions indiquées pour chaque zone de dragage dans les tableaux figurant au chiffre 5.2.3.3 du rapport d'impact. La faisabilité de l'exploitation est donc démontrée quant à son principe. L'expert a d'ailleurs relevé que l'analyse avait porté sur un ensemble de combinaisons couvrant l'entier du spectre d'exploitation (cf. rapport de l'expert, ch. 2.5 p. 13).

Le plan général de situation du PAC et les plans des différentes zones de dragage indiquent à titre prescriptif le périmètre de ces zones, sans autre restriction. Comme rappelé ci-dessus, le règlement du PAC se borne à fixer le principe selon lequel les immissions des installations de dragage et de noyage doivent respecter les valeurs de planification selon l'annexe 6 de l'OPB et à limiter la durée d'exploitation journalière et la distance par rapport à la rive, sans autre restriction non plus. Au regard de l'arrêt précité du Tribunal fédéral et des dispositions de la LEM sur les plans d'extraction, selon lesquelles ces plans doivent indiquer les surfaces propres à l'extraction, le programme et les modalités de l'exploitation et les mesures prises pour assurer la protection de l'environnement, ces dispositions ne sont pas suffisantes. Pour fixer les jalons de l'exploitation future, le règlement du PAC devrait préciser que seuls des modèles de dragues dont les émissions de bruit sont égales ou inférieures à ceux étudiés dans le rapport d'impact peuvent être utilisés. En effet, si le PAC et l'étude d'impact sont axés sur l'activité de dragues bien déterminées, l'emploi futur d'autres installations après la sanction du PAC ne peut pas être exclu, même s'il semble très peu probable. Par ailleurs, le périmètre de travail restreint à respecter par la drague B. (ou par tout modèle de drague dont les émissions de bruit atteignent celles de la drague B.) ■ plus éloigné de la rive que les distances absolues indiquées à l'article 11 du règlement du PAC - ne figure que dans les plans de l'annexe 12 du rapport d'impact, qui n'ont pas de force obligatoire.

Comme le souligne l'expert en ce qui concerne le travail simultané des dragues, les vérifications faites par le bureau d'ingénieurs portent sur quelques positions déterminées, alors que celles-ci varieront forcément lors de l'exploitation. Le département met en évidence le caractère laborieux que présenterait au stade du PAC la représentation sous forme d'isophones de toutes les combinaisons possibles (observations du 31 juillet 2017, ch. 2.6 p. 3). En outre, l'expert a souligné que les combinaisons étudiées couvraient l'entier du spectre d'exploitation, de sorte qu'elles donnent malgré tout un cadre général à l'exploitation admissible.

En conclusion, il est nécessaire que les documents du PAC à force obligatoire, en principe son règlement, fassent un lien avec le cadre défini par le rapport d'impact et son annexe 12.

Il doit être précisé que seules deux dragues dont les émissions de bruit maximales ne dépassent pas celles des dragues étudiées peuvent travailler simultanément dans une même zone, pour autant qu'elles soient positionnées sur le lac de manière à ce que les valeurs de planification soient respectées. Une référence aux plans de l'annexe 12 définissant un périmètre de travail restreint pour toute drague dont les émissions atteignent le niveau de celles de la drague B., ainsi qu'à ces plans et aux tableaux du chiffre 5.2.3.3 du rapport d'impact doit être faite, pour interdire les positions générant des dépassements des valeurs de planification. L'article 22b, alinéa 1 du règlement, relatif au programme d'exploitation annuel, doit aussi être précisé, dans le sens où ce programme devra indiquer les dragues utilisées par zone de dragage mais aussi leur position, de manière à ce que le plan des immissions provoquées par l'exploitation prévisible indique ce qu'il en est des positions qui n'ont pas été analysées dans l'étude de bruit.

L'opposition se révèle donc bien fondée en ce qui concerne les points précités.

8.

8.1.

Les opposants critiquent le concept de surveillance prévu par le PAC, d'une part en ce qui concerne les modalités de la remise et de la validation du programme d'exploitation, d'autre part au vu de l'absence d'indications sur les conséquences d'un non-respect de ce programme.

8.2.

Pour le département, l'exploitation autorisée par un permis d'exploitation pourra débuter une fois le programme d'exploitation approuvé. Le prochain programme d'exploitation devra être soumis au département "de manière à éviter une période d'exploitation non validée" (observations du 31 juillet 2017, ch. 2.8 p. 4). Selon les opposants et leur expert, le règlement devrait mentionner les dates de l'exploitation annuelle (en principe du 1er janvier au 31 décembre), fixer l'échéance de la remise du programme d'exploitation au département de manière à ce que celui-ci puisse l'approuver avant le début de l'exploitation annuelle (et non au 31 mars comme cela ressort de l'article 22b, alinéa 1 du règlement) et préciser que l'exploitation annuelle ne peut pas débuter avant cette approbation.

Il résulte de ces prises de position que le département et les opposants s'accordent à dire que l'exploitation ne doit pas avoir lieu en l'absence d'approbation du programme d'exploitation par le département et que celui-ci doit être déposé assez tôt pour que l'approbation puisse intervenir avant le début de la période d'exploitation considérée. Ces positions communes sont cohérentes et on ne voit pas ce qui empêcherait d'apporter les précisions nécessaires dans le règlement de manière à clarifier le système, quitte à ce qu'elles soient reprises et développées dans les permis d'exploitation. L'opposition doit donc être admise sur ce point aussi.

8.3.

En vertu de l'article 12 OPB, l'autorité d'exécution de cette ordonnance s'assurera, au plus tard un an après la mise en service d'une installation nouvelle, que les limitations d'émissions et les mesures d'isolation acoustique ordonnées ont bien été prises. En cas de doute, elle examinera l'efficacité des mesures. En l'occurrence, l'article 22b, alinéa 2 du règlement du PAC impose un contrôle périodique tous les ans, puisque l'exploitant doit remettre au département, en même temps que le programme de la prochaine exploitation

annuelle, le plan des immissions de bruit de l'année précédente. S'il s'avère lors de ces contrôles que les mesures ordonnées n'ont pas été mises en place correctement ou ne sont pas suffisamment efficaces, l'article 30 LEM prévoit que toute mesure nécessaire au respect de la loi, du plan d'extraction ou du permis d'exploitation peut être ordonnée, y compris la suspension de l'exploitation jusqu'à ce qu'elle soit mise en conformité. Par ailleurs, l'article 16 LPE prévoit que les installations qui ne satisfont pas aux prescriptions de ladite loi et aux dispositions d'autres lois fédérales qui s'appliquent à la protection de l'environnement seront assainies, à titre préventif s'il y a urgence (al. 1). En cas d'impérieuse nécessité, les autorités peuvent ordonner la fermeture de l'installation en cause (al. 4). Le SENE est compétent pour effectuer des contrôles (art. 3, al. 1, litt. de l'arrêté d'exécution de l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit (OPB), du 10 mai 1989) et le département pour ordonner les mesures correspondantes s'il y a lieu, en vertu des articles 30 et 31 LEM.

Les conséquences qui découleraient d'une extraction de matériaux non conforme au programme d'exploitation découlant du PAC, puis des permis d'exploitation, sont donc définies par le suivi régulier imposé par le PAC et par les dispositions légales précitées. Dans cette mesure, l'opposition est mal fondée.

L'expert relève que rien n'est prévu si l'exploitant devait modifier son programme d'exploitation (sous-entendu en cours d'année) pour des raisons de force majeure, non prévisibles lors de la présentation dudit programme (cf. rapport de l'expert, ch. 2.8 p. 14). Il conviendrait en effet de tenir compte de ce cas de figure à l'article 22b du PAC, en y prévoyant l'obligation pour l'exploitant d'aviser préalablement le département, de manière à ce qu'il puisse procéder ou faire procéder aux contrôles nécessaires et ordonner, le cas échéant, des mesures en application des dispositions légales précitées.

C'est dans le cadre de ces divers contrôles que le département pourra, si cela s'avère nécessaire, exiger que des valeurs limites moins restrictives que les valeurs de planification soient respectées pour des périodes limitées, le temps que des mesures correctrices soient mises en place (cf. observations du 26 juin 2017 des opposants, p. 2).

9.

9.1.

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; art. 7, al. 2 OPB). Les valeurs de planification ne définissent pas l'étendue de la limitation préventive des émissions que consacre l'article 11, alinéa 2 LPE. Il faut ainsi examiner chaque cas d'espèce à la lumière des critères définis par les dispositions précitées pour déterminer si le principe de prévention exige une limitation supplémentaire des émissions (ATF 141 II 476, consid. 3.2 p. 479; ATF du 20 avril 2018 1C_80/2017, consid. 4.1).

9.2.

A ce titre, les opposants demandent qu'un poste de mesure permanent des émissions sonores soit installé, de manière à permettre une intervention immédiate en cas de dépassement des valeurs de planification. L'expert préconise la pose d'un sonomètre permanent en un point de référence pouvant être extrapolé aux différents récepteurs situés sur la rive, par exemple à l'extrémité du môle du port de St-Aubin, ou cas échéant des campagnes de mesurage régulières, durant des périodes représentatives (cf. rapport de l'expert, ch. 2.9 p. 16).

Dans ses observations du 31 juillet 2017, le département a jugé que l'installation d'un poste de mesure permanent n'était pas judicieuse, d'une part vu le déplacement des dragues sur le lac, d'autre part en raison du travail conséquent qu'occasionnerait le traitement de données récoltées en continu (ch. 2.9 p. 4). Il n'existe pas de motif impérieux de s'écarter de cet avis. En effet, le programme d'exploitation annuel, basé sur le modèle de bruit établi dans les règles de l'art par le bureau d'ingénieurs, a pour but de définir en amont des modalités annuelles d'exploitation excluant tout dépassement des valeurs de planification. Le plan des immissions de bruit de l'année précédente doit permettre de confirmer cette condition et suppose que des mesures représentatives soient effectuées en cours d'année pour rendre compte de la situation au département. Il serait judicieux que le département puisse orienter l'exploitant au début de la période d'exploitation sur les mesures à effectuer pendant cette période, en fonction de l'exploitation prévue, de manière à ce que le plan des immissions fournisse des renseignements concrets et utiles. Il conviendra donc de compléter l'article 22b, alinéa 1 du règlement du PAC, en ce sens que le programme d'exploitation soumis au département devra aussi indiquer les campagnes de mesurage prévues durant la période d'exploitation à venir.

Ainsi conçu, ce système constitue une mesure préventive. Si le plan des immissions de l'année précédente devait se révéler incomplet, il appartiendra au département d'ordonner les mesures qu'il est habilité à prendre en vertu de la LEM, de la LPE et de l'OPB, quitte à ce que l'exploitation soit suspendue totalement ou partiellement jusqu'à ce que des données complètes lui soient fournies. Enfin, en vertu des dispositions légales citées plus haut et de l'article 22b, alinéa 3 du règlement du PAC, le département et le SENE pourront ordonner des mesures de bruit en tout temps.

Les arguments des opposants doivent donc être partiellement admis, mais il n'y a pas lieu de donner suite à leur requête concernant l'installation d'un poste de mesure permanent.

9.3.

Les opposants et leur expert demandent que les riverains soient informés des programmes d'exploitation annuels approuvés par le département et des immissions de bruit de l'année précédente. Bien qu'une telle information ne puisse pas être imposée à l'exploitant sur la base de la LEM, de la LPE ou de l'OPB, le Conseil d'État encourage l'entreprise à étudier sa mise en place dans les limites permises par le secret commercial, par exemple par la mise à disposition des éléments essentiels de ces documents auprès des communes ou sur internet. Elle est en effet de nature à éviter des plaintes de riverains liées à une méconnaissance de l'exploitation effective. Il est précisé qu'il s'agirait évidemment d'une simple information, et non d'une mise à l'enquête publique pouvant donner lieu à des oppositions.

9.4.

Les opposants ont encore fait allusion à la nécessité d'étudier la pose de parois antibruit gonflables du côté des zones de dragage le plus proche des rives, à supprimer à l'issue du travail journaliser.

Les mesures à la source prises dans le cadre du PAC sont décrites dans le rapport d'impact et rappelées dans les observations du 17 février 2017 du département (p. 2). Elles portent sur la drague C. : les moteurs sont placés dans un local insonorisé ; le concasseur est posé sur des "silent-blocs" et installé dans un caisson insonorisé. En outre, une paroi antibruit d'une longueur de 20 mètres et d'une hauteur de 7,5 mètres est prévue sur la côté de la

drague pour empêcher la propagation du bruit vers les rives. Les mesures préventives citées par l'OFEV dans ses déterminations du 14 novembre 2013 à l'intention du Tribunal fédéral (p. 4 2ème§) ont donc été prises pour cette drague.

Il ressort du dossier que la drague B. a fait l'objet de travaux d'insonorisation en 2006 (pose d'un châssis métallique et de rideaux en caoutchouc), dont l'efficacité atteint 3 décibels (décision du Conseil d'État du 4 avril 2012 DECI.2011.017, 021 à 035, 042 et 046, consid. 4.3). Le nouveau chapitre du rapport d'impact relatif à la protection contre le bruit mentionne encore que d'autres améliorations permettant de réduire le bruit de manière sensible ont été apportées à cette drague lors de sa révision complète en mars-avril 2016 (rapport d'impact, ch. 5.2.2.1 p. 52). On ignore toutefois de quelles modifications il s'agit. En outre, il n'est pas précisé si la drague B. peut ou non être pourvue d'une paroi antibruit analogue à celle de la drague C. Le rapport d'impact devra dès lors être complété sur ces points.

10.

10.1.

Le rapport d'impact signale que les moteurs des bateaux et des dragues utilisés par l'entreprise ne sont pas équipés de filtres à particules. Le rapport d'impact conclut toutefois que les valeurs limites d'immissions de l'ordonnance sur la protection de l'air (OPair), du 16 décembre 1985, ne sont pas dépassées et ne seront pas augmentées par l'exploitation prévue dans le cadre du PAC, mais au contraire diminuées par l'achat de matériel plus performant. Il souligne que pour la drague B. et toute nouvelle drague ou nouveau bateau acquis, l'entreprise s'est formellement engagée à respecter les directives fédérales concernant l'installation de filtres à particules sur les nouveaux moteurs à allumage par compression des bateaux utilisés pour effectuer des transports à titre professionnel (directive éditée par le département fédéral de l'environnement, des transports de l'énergie et de la communication le 3 juin 2010) (cf. rapport d'impact, ch. 5.1 p. 46ss, en particulier p. 46 et 49).

10.2.

Cette thématique faisait l'objet de la première mise à l'enquête publique du PAC, la nouvelle mise à l'enquête publique concernant exclusivement les modifications du dossier relatives à la protection contre le bruit. Dans son évaluation du rapport d'impact du 27 septembre 2016, le SENE a précisé qu'il n'avait aucune remarque complémentaire à formuler s'agissant de la protection de l'air. Il n'y a dès lors pas lieu de revenir sur cette thématique dans le cadre de la présente décision.

11.

11.1.

En conclusion, l'opposition doit être partiellement admise au sens des considérants (en particulier considérants 7.3, 8.2, 8.3, 9.2 et 9.4) et rejetée pour le surplus. Le PAC ne pourra être adopté et sanctionné que lorsque les adaptations requises auront été apportées selon la procédure découlant de l'article 27 LCAT. L'adoption et la sanction devront faire référence aux décisions spéciales requises par le PAC (cf. rapport d'impact ch. 1.2.2.1 p. 12) et à la concession à octroyer à l'exploitant.

11.2.

En vertu de l'article 34, alinéa 2 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, la procédure d'opposition à une demande de permis de construire 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 et l'allocation de dépens prévues par les articles 47, alinéa 1 et 48, alinéa 1 LPJA, ne concernent que la procédure de recours. La présente décision sera donc rendue sans frais ni dépens (cf. également ATF 143 II 467, consid. 2.5 et 2.6 p. 473).

Par ces motifs, le Conseil d'État

décide :

1.L'opposition de X. et consorts aux modifications du plan cantonal d'exploitation des matériaux lacustres mises à l'enquête publique du 4 novembre au 5 décembre 2016 est partiellement admise, au sens des considérants.

2.La présente décision est rendue sans frais ni dépens.

Neuchâtel, le 5 novembre 2018

Au nom du Conseil d'état :

Le président, La chancelière,

L. Kurth S. Despland

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