

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 388/2013

Arrêt du 16 juin 2014

Ire Cour de droit public

Composition

MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président,  
Aemisegger et Merkli.  
Greffière: Mme Sidi-Ali.

Participants à la procédure

A. \_\_\_\_\_,  
B. \_\_\_\_\_,  
C. \_\_\_\_\_,  
D. \_\_\_\_\_,  
E.A. \_\_\_\_\_ et E.B. \_\_\_\_\_,  
Association F. \_\_\_\_\_,  
tous représentés par Me Blaise Stucker, avocat,  
recourants,

contre

G. \_\_\_\_\_ SA, représentée par Me Pierre Heinis, avocat,  
intimée,

Département du développement territorial et de l'environnement de la République et canton de Neuchâtel,  
Le Château, rue de la Collégiale 12, 2001 Neuchâtel,  
Conseil d'Etat de la République et canton de Neuchâtel, Le Château, Rue de la Collégiale 12, 2000 Neuchâtel,  
Conseil communal de Gorgier, case postale 36, 2023 Gorgier.

Objet

plan d'affectation cantonal d'exploitation des matériaux lacustres,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal de la République et canton de Neuchâtel du 21 mai 2013.

Faits:

A.

Depuis le 25 mars 1982, l'entreprise G. \_\_\_\_\_ SA est au bénéfice d'une concession d'extraction de matériaux dans la partie neuchâteloise du lac de Neuchâtel (zones de dragage de Vaumarcus, Saint-Aubin, Cortailod, Saint-Blaise et La Tène), valable jusqu'au 31 décembre 2012. Préalablement à l'octroi d'une nouvelle concession, l'Etat de Neuchâtel a exigé de la requérante l'établissement d'un plan d'affectation cantonal sous la supervision du Service cantonal de l'aménagement du territoire et en coordination notamment avec le Service cantonal de l'environnement et de l'énergie. Le plan cantonal d'exploitation des matériaux, dont le but est de réglementer l'extraction, le traitement, l'immersion de matériaux lacustres dans la partie neuchâteloise du lac

de Neuchâtel, a été signé le 7 décembre 2010 par le Département de la gestion du territoire, puis mis à l'enquête publique du 7 janvier au 7 février 2011; une séance d'information publique s'est tenue le 13 janvier 2011.

B.

Ce plan a suscité de nombreuses oppositions, que le Conseil d'Etat a levées par décisions du 4 avril 2012.

A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_, D. \_\_\_\_\_, E.A. \_\_\_\_\_ et E.B. \_\_\_\_\_, l'Association F. \_\_\_\_\_, ainsi que d'autres membres de cette association ont recouru contre cette décision auprès de la Cour de droit public du Tribunal cantonal de la République et canton de Neuchâtel. Celle-ci a rejeté le recours par arrêt du 21 mai 2013 et confirmé les décisions de levée d'oppositions. Elle a en substance considéré que le droit d'être entendus des recourants et les garanties d'information et de participation prévues par le droit de l'aménagement du territoire avaient été respectés au vu de la séance d'information qui s'était tenue peu après le début de la mise à l'enquête publique. Elle a par ailleurs retenu que la nouvelle concession d'exploitation des matériaux lacustres constituait une modification notable de l'installation actuelle (et non une nouvelle installation) si bien que l'exploitante était soumise, en matière de protection contre le bruit, aux valeurs limites d'immissions (et non de planification), qui étaient respectées en l'espèce. Enfin, il n'y avait pas lieu de remettre en question le rapport d'impact, aucun motif impérieux ne le justifiant.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_, D. \_\_\_\_\_, E.A. \_\_\_\_\_ et E.B. \_\_\_\_\_, ainsi que l'Association F. \_\_\_\_\_ demandent au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt cantonal et de renvoyer la cause au Département de la gestion du territoire pour qu'il statue au sens des considérants. Subsidiairement, ils concluent à l'annulation de la mise à l'enquête publique du plan d'aménagement cantonal et à ce qu'ordre soit donné à l'autorité cantonale d'organiser une séance d'information à la population de Gorgier; plus subsidiairement encore, ils demandent au Tribunal fédéral de déclarer que les mesures de planification de l'annexe 6 de l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41) sont applicables aux immissions des dragages projetés dans le lac de Neuchâtel dans le prolongement du territoire de la Commune de Gorgier.

Le Tribunal cantonal se réfère aux considérants de son arrêt et conclut au rejet du recours. Le Conseil d'Etat se détermine et conclut au rejet du recours. L'exploitante intimée conclut au rejet du recours dans la mesure où il est recevable. Invité à se prononcer, l'Office fédéral de l'environnement relève que selon lui l'arrêt attaqué ne respecte pas la législation fédérale en matière de protection contre le bruit; en particulier, il qualifie la future exploitation d'installation nouvelle. La Commune de Gorgier et l'Office fédéral du développement territorial renoncent à se déterminer. Les recourants, la société intimée et le Conseil d'Etat - à l'avis duquel se rallie le Département de la gestion et du territoire - se déterminent à nouveau au cours d'un deuxième échange d'écritures. Ils persistent dans leurs conclusions respectives.

Considérant en droit:

1.

La voie du recours en matière de droit public (art. 82 ss LTF) est ouverte contre une décision prise par une autorité cantonale de dernière instance dans une contestation portant sur l'application du droit de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement.

1.1. Aux termes de l'art. 89 LTF, la qualité pour recourir est reconnue à toute personne atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Pour satisfaire à ce critère, la partie recourante doit se trouver dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. Le voisin direct de la construction ou de l'installation litigieuse a en principe la qualité pour recourir. Le critère de la distance n'est pas le seul déterminant; s'il est certain ou très vraisemblable que l'installation ou la construction litigieuse sera à l'origine d'immissions - bruit, poussières, vibrations, lumière, fumée - atteignant spécialement le voisin, même situé à une certaine distance, celui-ci peut avoir qualité pour recourir (ATF 136 II 281 consid. 2.3.1 p. 285 et les arrêts cités). 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 col-

lectivité concernée de manière à exclure l'action populaire (ATF 137 II 30 consid. 2.2.3 p. 33).

En l'occurrence, les recourants A. \_\_\_\_\_ et consorts sont tous propriétaires ou résidents de biens immobiliers sis à une distance de 150 à 200 mètres de la zone de dragage projetée sur le lac de Neuchâtel de la commune de Gorgier. Ils sont ainsi particulièrement atteints par la décision attaquée, notamment en raison du bruit généré par l'activité de l'intimée, et ont un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Ils ont par ailleurs pris part à la procédure devant le Tribunal cantonal, de sorte qu'ils ont qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

1.2. Une association a qualité pour recourir à titre personnel lorsqu'elle remplit les conditions posées par l'art. 89 al. 1 LTF. De même, conformément à la jurisprudence, sans être elle-même touchée par la décision entreprise, une association peut être admise à agir par la voie du recours en matière de droit public - nommé alors recours corporatif ou égoïste - pour autant qu'elle ait pour but statutaire la défense des intérêts de ses membres, que ces intérêts soient communs à la majorité ou au moins à un grand nombre d'entre eux et, enfin, que chacun de ceux-ci ait qualité pour s'en prévaloir à titre individuel (ATF 137 II 40 consid. 2.6.4 p. 46 s. et les arrêts cités).

L'Association F. \_\_\_\_\_ a pour but statutaire de protéger la qualité de vie et les intérêts privés de ses membres, propriétaires ou résidents de ces secteurs. L'intéressée semble ainsi avoir un intérêt digne de protection à l'annulation ou la modification du plan cantonal incriminé; elle ne produit toutefois ni ses statuts ni la liste de ses membres. Cela étant, compte tenu de la qualité pour agir des autres recourants, celle de l'association peut demeurer indéterminée, dès lors qu'il y a quoi qu'il en soit lieu d'entrer en matière sur le fond.

1.3. Le mandataire des recourants déclare encore agir pour le compte d'autres riverains, qui auraient toutefois "renoncé à délivrer une nouvelle procuration"; dans ces circonstances, leur qualité de partie ne saurait leur être valablement reconnue.

2.

Les recourants se plaignent de la violation de leur droit d'être entendus au sens de l'art. 29 al. 2 Cst. et de l'art. 4 LAT. Ils font valoir qu'ils n'ont pas pu prendre part à la séance d'information publique du 13 janvier 2011 organisée conformément aux exigences du droit fédéral car l'avis d'enquête public ne mentionnait pas que la commune de Gorgier était concernée par le plan cantonal d'exploitation des matériaux.

2.1. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., 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 135 I 279 consid. 2.3 p. 282; 132 V 368 consid. 3.1 p. 370 et les références).

L'art. 4 LAT se distingue de l'art. 29 al. 2 Cst., dès lors que les deux dispositions poursuivent des buts différents (ATF 135 II 286 consid. 4 p. 290). En vertu de l'art. 4 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire renseignent la population sur les plans dont la loi prévoit l'établissement, sur les objectifs qu'ils visent et sur le déroulement de la procédure (al. 1); ils veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans (al. 2); les plans prévus par la LAT peuvent être consultés (al. 3). Le droit fédéral ne définit pas l'étendue de l'information et de la participation prévues à l'art. 4 LAT. Si l'organisation de séances d'information constitue un moyen efficace de mettre en oeuvre cette disposition, il ne s'agit pas d'une obligation légale (DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 1981, n°7 ad art. 4). L'art. 4 al. 1 LAT implique ainsi que la collectivité publique fournisse à la population l'information qui lui est nécessaire pour se forger valablement une opinion (ibidem, n°12 ad art. 4). Il est par exemple envisageable que la mise en consultation d'un dossier suffise à satisfaire aux exigences du droit d'information et de participation prévu par la législation fédérale. Les autorités compétentes disposent ainsi d'un large pouvoir d'appréciation dans l'application de l'art. 4 LAT (ATF 133 II 120 consid. 3.2 p. 124 et les références). En droit neuchâtelois, les art. 6 et 25 al. 4 de la loi cantonale du 2 octobre 1991 sur l'aménagement du territoire (LCAT/NE; RS NE 701.0) prévoient uniquement que le département informe la population des études entreprises.

2.2. L'arrêt attaqué ne donne pas les détails de la mise à l'enquête publique ni des avis annonçant la séance d'information du 13 janvier 2011. Il est vrai que la zone de dragage litigieuse est désignée dans l'intitulé du plan d'affectation cantonal comme la zone de Saint-Aubin, sans référence à la commune de Gorgier. Lorsqu'ils allèguent que le public n'avait pas connaissance du fait que le plan d'affectation cantonal concernerait également la population de Gorgier, les recourants ne se réfèrent toutefois à aucun élément du dossier qui permettrait de compléter l'état de fait de l'arrêt cantonal en ce sens. Cela étant, à supposer que tel soit effectivement le cas et que les intéressés n'aient pas été en mesure de se rendre compte que la séance d'information du 13 janvier 2011 - et, plus généralement, le plan d'affectation mis à l'enquête publique - les concernait également, il apparaît qu'ils ont tout de même pu prendre connaissance du dossier en temps utile. A cet égard, peu importe le moyen par lequel ils ont appris être concernés par le plan en cours d'élaboration. Pourvu qu'ils aient pu valablement examiner le dossier et faire valoir leur droit de participation, ce qui est le cas en l'espèce. L'art. 4 LAT n'a dès lors pas été

violé à leur égard.

Il n'y a par ailleurs pas de violation de leur droit d'être entendus qui aurait à tort été réparée postérieurement, puisqu'ils ont pu se déterminer au cours de la procédure d'enquête publique déjà, soit dès le début de la procédure. Le grief de violation de l'art. 29 al. 2 Cst. est ainsi également mal fondé.

3.

Les recourants se plaignent de l'absence, dans l'étude d'impact, de toute évaluation de l'exposition aux nuisances sonores des terrains de la commune de Gorgier. Les instances précédentes auraient ainsi violé l'art. 8 CC en refusant de faire compléter le rapport d'impact ou d'ordonner une expertise indépendante.

3.1. En matière administrative, les faits doivent en principe être établis d'office et, dans la mesure où l'on peut raisonnablement exiger de l'autorité qu'elle procède à cette recherche, la règle de l'art. 8 CC n'apporte rien de plus à la partie qui entend s'en prévaloir à l'égard de l'autorité. On comprend toutefois de l'argumentation des recourants qu'ils dénoncent une violation des règles relatives à l'étude d'impact, en particulier l'art. 10b al. 2 LPE, qui prévoit notamment que le rapport présente l'état initial, le projet, y compris les mesures prévues pour la protection de l'environnement et pour les cas de catastrophes, ainsi que les nuisances dont on peut prévoir qu'elles subsisteront.

Selon l'art. 38 de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41), les immissions de bruit sont déterminées sous forme de niveau d'évaluation  $L_r$  ou de niveau maximum  $L_{max}$  sur la base de calculs ou de mesures. L'autorité d'exécution évalue les immissions de bruit extérieur produites par les installations fixes selon les annexes 3 et suivantes (art. 40 al. 1 OPB). L'annexe 6 relative aux valeurs limites d'exposition au bruit de l'industrie, des arts et métiers est applicable aux installations d'extraction (annexe 6 ch. 1 al. 2 OPB). Elle fixe les valeurs de planification et les valeurs limites applicables et prescrit la méthode d'évaluation du niveau de bruit. Celui-ci est calculé séparément pour le jour et pour la nuit, à partir des niveaux d'évaluation partiels de chaque phase de bruit (périodes durant lesquelles le niveau acoustique et les composantes tonales sont perçus de façon uniforme) (annexe 6 ch. 31 al. 1 OPB). Ces phases de bruit sont définies selon leur durée moyenne journalière (annexe 6 ch. 31 al. 2 OPB). Les valeurs limites et de planification dépendent ainsi notamment de la durée d'exposition journalière au bruit, elle-même déterminée selon la durée annuelle d'exposition et le

nombre annuel de jours d'exploitation (annexe 6 ch. 32 OPB), ainsi que de facteurs de correction en fonction de l'audibilité des composantes tonales du bruit au lieu d'émission (annexe 6 ch. 33 al. 2 et 3 OPB).

3.2. L'étude de bruit du rapport d'impact est établie sur la base des niveaux d'émission mesurés au cours de l'exploitation de la concession échue. Une mesure a été effectuée au bout du môle du port de Saint-Aubin, soit un peu au large de la rive, puis d'autres autour de la drague. La propagation du bruit a ensuite été établie par calculs, ce qui a permis de dresser une carte de propagation du bruit. Le rapport relève qu'il est alors possible de "déplacer" la drague dans le périmètre de la concession projetée de façon à faire varier les lieux d'émissions sonores.

Comme le constatent les recourants, les résultats de l'étude de bruit sont axés sur les distances que la drague doit respecter par rapport au bâtiment situé rue du Rafour 9, à St-Aubin (car des mesures avaient été effectuées en 2002 dans le cadre d'une action en cessation du trouble subi sur cet immeuble - mesures qui révélaient alors

des immissions excessives). Ces distances sont toutefois ensuite reportées linéairement sur le plan, de sorte que les immissions sont comparables pour toutes les habitations situées aux abords de la rive, y compris celles de la commune de Gorgier. Le plan figure ainsi la distance que devrait respecter la drague en fonction du nombre d'heures (5, 7, 9 et 12) de travail journalières. Ces calculs de propagation du bruit sont valables tant pour les parcelles exposées au bruit de la commune de St-Aubin que celles de la commune de Gorgier, le critère étant la seule distance entre la drague et le lieu d'immission.

De ce point de vue, l'information contenue dans le rapport d'impact respecte donc les exigences de l'art. 10b al. 2 LPE.

3.3. A la lecture du plan, on constate toutefois que, du côté précisément de la commune de Gorgier, le périmètre de la concession projetée s'étend au-delà des lignes de distance minimum prescrites pour une exploitation de 7 et même 5 heures quotidiennes. L'étude de bruit conclut ainsi qu'aucun impact significatif n'est relevé, tout en précisant que les prescriptions de l'OPB sont respectées pour autant que les dragues ne dépassent pas les distances minimum calculées. Quant à la synthèse des impacts et mesures figurant en fin du rapport, elle prescrit, sous "mesures complémentaires projetées", qu' "à futur, des distances en fonction de la durée journalière d'exploitation des machines sont prévues entre les dragues et les bâtiments situés en zone de degrés de sensibilisé DS II et III". En d'autres termes, le rapport d'impact montre que les valeurs limites ne peuvent pas être respectées dans tout le périmètre dévolu à la concession. De même, le règlement du plan d'affectation prévoit que la limite de dragage est arrêtée à 150 m par rapport à la rive, limite repoussée à 250 m au large des plages publiques du 1<sup>er</sup> juillet au 31 août. Le rapport d'impact prescrit quant à lui que la distance minimale est de 160 m pour une exploitation de

durée de travail journalière de 5 heures et de 300 m pour une durée de travail de 7 heures. Malgré cela, ni le Conseil d'Etat ni le Tribunal cantonal n'ont considéré que le règlement et la zone d'exploitation définie dans le plan devaient être adaptés en conséquence, renvoyant implicitement cette problématique à l'étape de l'autorisation d'exploiter. Or, le plan est précisément destiné à poser les jalons de l'exploitation future, en particulier son périmètre. Les mesures qui apparaissent déjà indispensables au respect de l'OPB au stade de la planification doivent y figurer (arrêts 1A.355/1996 du 20 août 1997 consid. 6d, in RDAF 1999 I, p. 612 et DEP 1998, p. 145; 1A.123/2003 7 juin 2004 consid. 3.1; cf. en ce sens ATF 131 II 103 consid. 3.3. p. 117-118). En l'absence de toute restriction d'exploitation dans le règlement accompagnant le plan, celui-ci, tel qu'il définit en l'état le futur périmètre d'exploitation, ne peut être tenu pour conforme au droit fédéral en matière de bruit.

Ces dépassements ne sauraient être "compensés" par les éléments soulevés par le Conseil d'Etat dans ses observations. Celui-ci suggère qu'il pourrait être tenu compte de facteurs de correction plus favorables à l'exploitant, en raison des travaux d'insonorisation réalisés sur la drague à la suite du dépassement des valeurs limites constaté dans le cadre du litige en matière civile de 2002. Or, la diminution du bruit résultant de cet assainissement ressort déjà du bruit mesuré (arrêt attaqué consid. 6 p. 8). Il est ainsi douteux qu'il faille les répercuter encore sur les facteurs de correction, qui sont liés aux composantes du bruit, dont il n'est pas démontré qu'elles aient changé. Les auteurs de l'étude de bruit ont pris en considération ces améliorations et la diminution de 3 dB (A) y afférente, sans juger nécessaire de revoir les facteurs de correction. Il n'y a pas lieu de s'écarter du rapport sur ce point. De même, la prise en considération de valeurs moyennes journalières - et non annuelles, ce qui serait plus favorable à l'exploitant - est également justifiée dans des circonstances où la drague se déplace dans le périmètre d'exploitation, faisant, en fonction de sa distance aux rives, considérablement varier l'intensité des nuisances selon les périodes. Elle est au demeurant conforme à la jurisprudence, comme le relève l'autorité cantonale elle-même (ATF 138 II 331 consid. 4). A cet égard, le déplacement de la drague dans tout le périmètre - qui, selon le Conseil d'Etat, soulagerait de sa présence tantôt l'ancien périmètre, tantôt son extension - ne peut, en l'absence de précisions particulières sur les modalités, être pris en considération pour minimiser l'impact sur les riverains du nouveau périmètre.

Ces questions n'ont toutefois pas à être approfondies en l'état, dès lors que le recours doit quoi qu'il en soit être admis pour les motifs suivants.

4.

La cour cantonale a constaté que la nouvelle concession porte extension du périmètre de la zone de dragage de St-Aubin et constitue ainsi un agrandissement de l'exploitation au sens de l'art. 8 al. 3 OPB, agrandissement devant être qualifié de modification notable selon l'art. 8 al. 2 OPB. Les recourants prétendent qu'il s'agirait en

réalité d'une nouvelle installation fixe au sens de l'art. 7 OPB et que, outre les valeurs limites, les valeurs de planification prescrites par l'OPB devraient par conséquent également être respectées.

4.1. Lorsqu'une installation fixe déjà existante est 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. 13 LPE et 8 al. 2 OPB). Les nouvelles installations fixes sont en revanche soumises au respect de valeurs limites de planification inférieures aux valeurs limites d'immission (art. 23 LPE et art. 7 OPB). De nouvelles installations fixes ne peuvent être ainsi construites que si les immissions causées par le bruit de ces seules installations ne dépassent pas les valeurs de planification dans le voisinage (art. 25 al. 1 LPE). Des allègements peuvent être accordés si l'observation des valeurs de planification constitue une charge disproportionnée pour une installation présentant un intérêt public prépondérant, relevant notamment de l'aménagement du territoire [...] (art. 25 al. 2 LPE).

Lorsqu'il a intégré les valeurs de planification au système légal, le législateur constatait qu'une conception efficace de la lutte contre le bruit ne pouvait se limiter à des prescriptions visant à réduire les bruits à la source, mais devait aussi prévoir des mesures de planification propres à éloigner les activités bruyantes des zones de logements ou à empêcher au moins d'habiter dans le voisinage d'installations spécialement bruyantes. La LPE devait ainsi compléter les mesures prises sur le plan de l'aménagement du territoire (Message du 31 octobre 1979 relatif à une loi fédérale sur la protection de l'environnement, FF 1979 III 741 chap. 6 p. 792). Aussi le législateur dressait-il le constat qu'il serait bon que la planification obéisse à des critères plus sévères, pour garantir le respect du seuil d'inconfort même si de nouvelles sources de bruit venaient à s'ajouter à celles qui existent, ces critères étant applicables tant pour la délimitation des nouvelles zones d'habitation que pour la délivrance d'autorisations de construire des installations fixes (ibidem, p. 793). Le régime des valeurs de planification, en complément à celui des valeurs limites, poursuit un but de prévention (ZÄCH/WOLF, Kommentar zum

Umweltschutzgesetz, 2000, n° 1 ad art. 23). Il traduit ainsi une volonté d'éviter de créer de nouvelles situations où le bruit, bien que supportable en vertu du respect des valeurs limites, atteindrait un niveau pouvant importuner la population, en particulier en cas de cumul de plusieurs sources de bruit.

Lorsqu'une concession arrive à échéance et doit être renouvelée, ses conditions doivent être entièrement réexaminées; la concession doit être conforme aux nouvelles circonstances de fait et de droit (ISABELLE HÄNER, Das Ende des Konzessionsverhältnisses, in Die Konzession 2011, p. 99 et les références doctrinales citées). La concession n'emporte aucun droit acquis au-delà de son échéance, l'impossibilité de l'accorder à demeure la caractérisant (ATF 127 II 69 consid. 5). Ainsi, en matière d'exploitation hydroélectrique, la demande de nouvelle concession est soumise aux conditions régissant les nouvelles installations au sens de la loi fédérale sur la pêche (arrêt 1A.104/2014 du 15 mars 2002 consid. 2.3). Dans le même sens, en matière d'exploitation de lignes électriques, lorsqu'une servitude arrive à échéance, le bien-fonds grevé se trouve libéré de toute charge; peu importe que les parties au contrat de servitude aient compté ou dû compter avec le fait que celle-ci allait très vraisemblablement être renouvelée (arrêt 1C 356/2013 du 5 mars 2014 consid. 2.5.2).

4.2. En l'occurrence, la concession est arrivée à échéance le 31 décembre 2012. La planification litigieuse est destinée à fixer le cadre d'une nouvelle concession d'exploitation, en particulier son champ d'application géographique, ce qui sera déterminant s'agissant des nuisances sonores qui seront générées. Elle porte sur une nouvelle activité, la précédente ayant pris fin. L'extraction de matériau lacustre serait ainsi pratiquée en un lieu où il faut considérer qu'il ne s'en exerce (plus) aucune. Outre que la nouvelle concession concerne un périmètre qui est deux fois plus étendu que celui de l'ancienne, soit une augmentation de surface de 100 % (le nouveau périmètre bordant la rive sur une longueur doublée par rapport à la situation précédente), l'activité n'est plus légitimée, pas même sur l'ancien périmètre. Elle touchera des riverains qui n'étaient jusqu'alors pas concernés par l'exploitation, ou qui, conformément à la teneur de la concession initiale, devaient ne plus l'être dès le 1er janvier 2013. En d'autres termes, les émissions sonores générées par l'extraction de matériaux lacustres sont véritablement une nuisance nouvelle.

A l'instar de ce qui prévaut en matière de concessions hydroélectriques, l'exploitation prévue par la nouvelle concession - et d'ores et déjà par le plan d'affectation cantonal litigieux - doit être assimilée à une installation nouvelle. Le cas d'espèce s'apparente également à celui d'une affaire dans laquelle l'autorisation de renouveler intégralement un équipement de production de béton emportait nouvelle installation au sens de l'OPB, alors même que l'exploitation perdurait depuis plus de vingt ans (arrêt 1A.137/1999 du 23 novembre 2000 consid.

2a). Il se distingue par ailleurs des circonstances de l'ATF 124 II 293 consid. 16 p. 328, où n'a pas été considérée comme installation nouvelle une concession-cadre d'exploitation accordée à l'aéroport de Zürich, dès lors qu'elle ne portait que sur un agrandissement (qui devait se traduire par une augmentation de 13 à 14 % de la capacité de l'aéroport).

Du point de vue de la protection contre le bruit, cela signifie que les valeurs de planification devront également être respectées, conformément à l'art. 7 al. 1 OPB. En zone DS II, la valeur de planification est de 55 dB (A). Or, le rapport d'impact fait état d'un niveau sonore calculé de 54.6 décibels à 570 m du lieu d'émission. La valeur de planification ne serait ainsi pas respectée dans la majeure partie du périmètre d'exploitation, qui s'étend de 150 m à 800 m de la rive, respectivement d'environ 200 m à 850 m des habitations du bord du lac. Le tracé de la nouvelle concession ne peut dès lors être confirmé. Ni le périmètre défini par le plan ni les modalités d'exploitation établies par le règlement n'assurent le respect des prescriptions en matière de bruit. Le dossier n'ayant au demeurant pas été examiné sous l'angle d'une éventuelle dérogation au sens de l'art. 25 al. 2 LPE, il n'y a pas lieu de procéder à cet examen dans la présente procédure pour la première fois. Il s'ensuit que l'arrêt attaqué qui confirme le plan cantonal d'affectation n'est pas conforme au droit fédéral.

5.

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être admis et l'arrêt attaqué annulé. La cause est renvoyée au Conseil d'Etat pour nouvelle décision au sens des considérants. L'intimée, qui succombe, s'acquittera des frais de justice (art. 66 al. 1 LTF) et versera des dépens aux recourants (art. 68 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est admis. L'arrêt attaqué est annulé et la cause renvoyée au Conseil d'Etat de la République et canton de Neuchâtel pour nouvelle décision.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 francs, sont mis à la charge de l'intimée G.\_\_\_\_\_ SA.

3.

Une indemnité de dépens de 2'500 francs est accordée aux recourants, à la charge de l'intimée G.\_\_\_\_\_ SA.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties, au Département du développement territorial et de l'environnement de la République et canton de Neuchâtel, au Conseil d'Etat de la République et canton de Neuchâtel, au Conseil communal de Gorgier, au Tribunal cantonal de la République et canton de Neuchâtel, à l'Office fédéral de l'environnement, Division Droit, et à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 16 juin 2014

Au nom de la Ire Cour de droit public  
du Tribunal fédéral suisse

Le Président: Fonjallaz

La Greffière: Sidi-Ali