

# BGer 1C 237/2021 vom 4. Januar 2023

Bundesgericht, 2023-01-04, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_237\\_2021](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_237_2021)

FR: TF 1C 237/2021 du 4 janvier 2023

IT: TF 1C 237/2021 del 4 gennaio 2023

## Regeste

Plan d'affectation cantonal du Haut Plateau du Creux du Van | Équilibre écologique

## Erwägungen

### E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office la recevabilité des recours qui lui sont soumis ( ATF 147 II 300 consid. 1).

#### E. 1.1

L'arrêt attaqué rejette le recours cantonal et invite le département à compléter le RPAC au sens des considérants, c'est-à-dire en précisant les mesures de monitoring de la végétation et de la faune. L'arrêt entrepris ne renvoie cependant pas formellement la cause au département sur ce point; de plus, le monitoring ressort du catalogue des mesures nature (ci-après: CM-Nature; cf. rapport 2017, annexe 7, CM-Nature, ch. 3 let. f) dont l'établissement est prévu par le RPAC (cf. consid. 4.2). La demande du Tribunal cantonal de préciser le règlement ne porte en définitive que sur un aspect marginal du plan litigieux, dont le principe est de surcroît déjà ancré dans son règlement (cf. art. 5 RPAC). Dans ces conditions, l'arrêt attaqué constitue une décision finale ( art. 90 LTF ) rendue en dernière instance cantonale ( art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire ( art. 82 let. a LTF ), contre lequel la voie du recours en matière de droit public est en principe ouverte ( art. 82 ss LTF ), aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée.

#### E. 1.2

En vertu de l' art. 89 al. 2 let. d LTF, ont qualité pour former un recours en matière de droit public les personnes, organisations et autorités auxquelles une autre loi fédérale accorde un droit de recours.

##### E. 1.2.1

L'art. 12 al. 1 let. b de la loi fédérale sur la protection de la nature du 1er juillet 1966 (LPN; RS 451) confère la qualité pour recourir contre les décisions des autorités fédérales ou cantonales aux organisations actives au niveau national qui se vouent à la protection de la nature, à la protection du paysage, à la conservation des monuments historiques ou à des tâches semblables, dans les domaines du droit visés depuis dix ans au moins par leurs statuts. L'habilitation prévue par l' art. 12 al. 1 LPN concerne toutefois exclusivement le recours contre des décisions prises dans l'accomplissement de tâches de la Confédération selon les art. 78 al. 2 Cst. et 2 LPN; l' art. 12 LPN est en effet inclus dans le chapitre premier de cette loi, intitulé "Protection de la nature et du paysage lors de l'accomplissement de tâches de la Confédération" ( ATF 138 II 281 consid. 4.4; 121 II 190 consid. 2c; 120 Ib 27

consid. 2c; arrêt 1C\_636/2015 du 26 mai 2016 consid. 2.1, publié in DEP 2016 p. 597).

### **E. 1.2.2**

Helvetia Nostra est reconnue comme association d'importance nationale vouée à la protection de l'environnement, de la nature et du paysage (cf. ch. 9 de l'annexe à l'ordonnance relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage du 27 juin 1990 [ODO; RS 814.076]). S'agissant de l'existence d'une tâche de la Confédération, la recourante relève notamment que le site du Creux du Van comprend des biotopes d'importance nationale au sens de l'art. 18a LPN.

### **E. 1.2.3**

Selon la jurisprudence, les organisations de protection de la nature et du paysage sont légitimées à recourir contre les mesures d'aménagement du territoire lorsque sont concernés des objets que les cantons sont tenus de protéger en vertu du droit fédéral. Tel est le cas des biotopes dignes de protection au sens de l'art. 18a LPN (ATF 142 II 509 consid. 2.5 et les références). Comme cela ressort de l'arrêt attaqué, le périmètre du PAC renferme des prairies et pâturages secs d'importance nationale inscrits à l'inventaire fédéral des PPS; il s'agit en particulier de l'objet no 2699 "Creux du Van" (cf. carte Swisstopo disponible à l'adresse [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch), consultée le 4 novembre 2022). Il s'agit d'un biotope au sens de l'art. 18a LPN, ce qui suffit pour admettre la légitimation de la recourante.

### **E. 1.3**

Selon la jurisprudence, le droit de réplique déduit des art. 6 CEDH et 29 al. 2 Cst. n'a pas vocation à permettre à la partie recourante de présenter des arguments nouveaux ou des griefs qui auraient déjà pu figurer dans l'acte de recours (cf. ATF 143 II 283 consid. 1.2.3; 135 I 19 consid. 2.1); la partie recourante ne saurait, par ce biais, remédier à une motivation défailante ou encore compléter les motifs de son recours. Admettre le contraire aurait pour conséquence de prolonger le délai légal de recours, ce que prohibe expressément l'art. 47 al. 1 LTF, et de créer des inégalités de traitement. Or, en l'espèce, alors que son recours se limite sur ce point à la reproduction de passages du rapport justificatif en lien avec l'utilisation d'engrais sur les pâturages, sans cependant contenir de grief recevable sur ce point (cf. art. 42 al. 2 LTF), la recourante développe, en réplique, une série de critiques sur ce sujet; elle reconnaît cependant que "ni l'OFEV ni le DDTE ne reviennent" sur cette question, ce qui suffit à consacrer l'irrecevabilité de ces griefs; au surplus, ces critiques, émises au-delà du délai de recours, se fondent sur des faits ne ressortant pas de l'arrêt attaqué. Au stade de la réplique, la recourante évoque également la problématique de la chasse, laquelle n'est pas non plus abordée dans son recours; il ne s'agit quoi qu'il en soit pas d'un grief dont elle demande l'examen (cf. art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF): la recourante se contente en effet de saluer la jurisprudence récente du Tribunal fédéral rendue en matière de chasse au sein d'un district franc fédéral (DFF).

### **E. 1.4**

Sur le vu de ce qui précède, et sous réserve de ces critiques irrecevables, il convient d'entrer en matière sur le recours.

### **E. 2**

A titre de mesures d'instruction, la recourante requiert l'avis de l'OFEV et de l'ARE sur un certain nombre d'aspects litigieux. Les offices fédéraux se sont exprimés respectivement les

13 août et 21 septembre 2022, si bien que cette réquisition est satisfaite.

### **E. 3**

La recourante se plaint d'une constatation manifestement inexacte des faits. L'état de fait cantonal serait lacunaire, voire tendancieux.

#### **E. 3.1**

Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente ( art. 105 al. 1 LTF ), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF ( ATF 142 I 155 consid. 4.4.3). La recourante ne peut critiquer les constatations de fait ressortant de la décision attaquée que si celles-ci ont été effectuées en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause ( art. 97 al. 1 LTF ; ATF 145 V 188 consid. 2). La recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées ( art. 106 al. 2 LTF ). Le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques de type appellatoire portant sur l'état de fait ou sur l'appréciation des preuves ( ATF 145 V 188 consid. 2).

#### **E. 3.2**

A comprendre la recourante, l'état de fait cantonal ne mentionnerait qu'insuffisamment le contenu de l'avis émis par l'OFEV le 20 mars 2017. A la lecture de l'arrêt attaqué, on ne saisiserait pas que le site compris dans le PAC est un site naturel doté d'une valeur exceptionnelle; de même, le fait que le site renferme des biotopes d'importance nationale ne ressortirait pas non plus suffisamment des constatations cantonales. Pourtant, à l'examen de l'arrêt attaqué, la présence de valeurs biologiques d'importance dans le périmètre, spécialement celle d'un objet figurant à l'inventaire PPS, est expressément mentionnée, ce qui fonde du reste la qualité pour recourir d'Helvetia Nostra. Il n'a en outre pas été ignoré que le site fait l'objet d'une dégradation importante depuis plusieurs années; il s'agit là d'ailleurs du motif ayant conduit les autorités cantonales à adopter le plan de protection ici discuté. Que l'état de fait omette prétendument de mentionner que pour l'OFEV la pratique du sport ne représente pas une priorité n'est pas non plus pertinent: il ne fait pas de doute que le PAC vise en premier lieu la protection des valeurs paysagères et biologiques du site (cf. art. 3 RPAC); déterminer l'importance, respectivement la mesure dans laquelle des activités sportives et touristiques peuvent néanmoins être pratiquées sur le site ne relève pas du fait, mais de l'appréciation juridique. Il en va de même de la problématique de la compatibilité avec l'objet PPS no 2699 "Creux du Van" d'une éventuelle augmentation de certaines activités, singulièrement de la mise en place de nouveaux tracés de VTT, ou de celle des conflits entre l'avifaune et le maintien d'une voie d'escalade dans la falaise. De manière générale, on ne perçoit pas que l'arrêt attaqué ferait insuffisamment mention des avis des autorités concernées - en particulier celui de l'OFEV -, qui figurent tous au dossier; il ne ressort du reste pas de l'état de fait cantonal que l'instance précédente aurait formellement écarté certains éléments figurant dans ces différents avis et préavis; savoir si ces éléments, respectivement les demandes formulées par l'OFEV ou encore la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (ci-après: CFNP), ont été suffisamment pris en compte dans le cadre de l'élaboration du PAC, ne relève au demeurant pas non plus de l'établissement des faits.

#### **E. 3.3**

La recourante reproche ensuite à l'instance précédente d'avoir tu sans aucune raison sérieuse des éléments ressortant du rapport justificatif au sens de l' art. 47 OAT en lien avec

l'intensification agricole, les dérangements de la faune et la dégradation de la végétation ainsi que l'érosion du bord supérieur du Creux du Van; la cour cantonale n'en aurait pas tenu compte dans sa pesée des intérêts; la recourante mentionne en particulier la problématique du piétinement intense dont serait victime le site depuis des décennies. Le recours ne contient cependant aucune démonstration du caractère arbitraire de l'omission dont se serait rendue coupable l'instance précédente; la recourante se limite pour toute explication à reproduire mot pour mot des passages entiers du rapport 2017, ce qui est insuffisant au regard des exigences de motivation de l'art. 106 al. 2 LTF. C'est quoi qu'il en soit à tort que la recourante reproche au Tribunal cantonal d'avoir ignoré la problématique du piétinement, celle-ci étant non seulement abordée en lien avec le sentier pédestre, mais encore avec les environs de la cabane Perrenoud. Cela étant, savoir si les atteintes liées au piétinement ont été suffisamment prises en compte relève de la pesée des intérêts et non du fait.

#### **E. 3.4**

Mal fondé, le grief d'établissement manifestement inexact des faits est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.

#### **E. 4**

Invoquant une violation du principe de la coordination, la recourante reproche à la cour cantonale d'avoir confirmé que l'établissement d'un catalogue de mesures-nature (CM-Nature) imposé par l'art. 5 al. 2 RPAC pouvait être renvoyé à une phase ultérieure à l'adoption du PAC.

#### **E. 4.1**

L'art. 25a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700) énonce des principes en matière de coordination lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités. Une autorité chargée de la coordination doit en particulier veiller à ce que toutes les pièces du dossier de demande d'autorisation soient mises simultanément à l'enquête publique (art. 25a al. 2 let. b LAT) et à ce qu'il y ait une concordance matérielle des décisions ainsi que, en règle générale, une notification commune ou simultanée (art. 25a al. 2 let. d LAT); ces décisions ne doivent pas être contradictoires (art. 25a al. 3 LAT). Ces principes sont applicables par analogie à la procédure des plans d'affectation (art. 25a al. 4 LAT). Le règlement du PAC, après avoir fixé les objectifs généraux (art. 3), prévoit une réglementation générale relative à l'abattage et plantation d'arbres (art. 8), aux produits phytosanitaires (art. 9), à la protection des eaux (art. 10), aux constructions et installations, aux véhicules à moteur (art. 12), aux déchets (art. 13) et aux activités de détente, loisirs et tourisme (art. 14). Il définit par ailleurs diverses mesures pour les modalités de l'exploitation agricole dans les surfaces désignées sur le plan (art. 15) ainsi que des mesures pour la gestion forestière (art. 16-17). Enfin, il édicte certaines règles pour les périmètres particuliers (art. 18 à 21). Selon l'art. 5 RPAC, la mise en oeuvre du PAC, de même que son suivi, sont placés sous la responsabilité du service [ndlr: SFFN] (al. 1). A cet effet, le service établit dans un délai de deux ans dès la sanction du PAC un catalogue de mesures-nature [...] qui énonce le détail des mesures de protection, de revitalisation et d'entretien du site, définit un concept de signalisation pour l'ensemble du périmètre et fixe les priorités, les étapes et les conditions de réalisation (al. 2). Le CM-Nature a une valeur indicative. Tout ou partie des mesures qu'il prévoit peut être traduit dans des plans de gestion intégrée, des plans de gestion forestiers, des réseaux écologiques et des

contributions à la qualité du paysage ou peut faire l'objet d'autres conventions signées par le Département du développement territorial et de l'environnement [...] et les propriétaires ou les exploitants. Si aucune convention ne peut être conclue, le département rend une décision (al. 3).

#### **E. 4.2**

A l'examen du grief, il apparaît que la recourante ne discute en réalité pas du principe de la coordination, mais s'en prend à la pesée des intérêts opérée par les autorités cantonales, qualifiée d'insuffisante au motif que certains éléments sont renvoyés à une étape ultérieure à l'entrée en force du PAC, singulièrement l'élaboration du CM-Nature. Cette argumentation ne peut cependant être suivie. Le PAC fixe en effet des objectifs et des mesures de protection et de conservation revêtant une précision suffisante pour le degré de planification concerné (cf. art. 8 à 21 RPAC), comme le relève du reste l'OFEV, suivi sur ce point par l'ARE. L'essentiel de ces mesures n'est d'ailleurs pas discuté par la recourante, si bien qu'on ne voit pas de raison de revenir sur cette appréciation. S'agissant des mesures expressément contestées par la recourante (cheminement, tracés VTT et voie d'escalade), celles-ci apparaissent également, pour les motifs qui suivent, suffisantes et conformes aux objectifs de protection poursuivis par le PAC (cf. consid. 6 ss). Au surplus, on ne discerne pas que les dispositions du RPAC excluraient la possibilité de concrétiser certains points dans une étape ultérieure; le principe de l'établissement du CM-Nature est d'ailleurs ancré dans le RPAC (cf. art. 5 RPAC) et bénéficie à ce titre de la force obligatoire revêtue par le plan (art. 21 al. 1 LAT); le Tribunal cantonal a en outre exigé que l'autorité compétente complète le RPAC en décrivant les monitorings de la végétation et de la faune déjà mentionnés dans le CM-Nature, ce dont il y a lieu de prendre acte. Au surplus, on ne perçoit pas que cette manière de procéder - par étapes - présenterait un risque de décisions contradictoires, la recourante ne le prétend au demeurant pas, ni plus généralement qu'elle contreviendrait à d'autres aspects du principe de la coordination (sur l'admissibilité d'une procédure par étape, cf. ARNOLD MARTI, in Commentaire pratique LAT: Autorisation de construire, protection juridique et procédure, 2020, n. 35 et 56 ss ad art. 25a LAT). Dans ces conditions, rien ne s'oppose à l'adoption du CM-Nature postérieurement à l'entrée en vigueur du PAC; cette manière de procéder permet aux autorités, comme le souligne du reste l'OFEV, d'adapter les mesures à l'évolution concrète de la situation.

#### **E. 4.3**

En définitive, tel que motivé, le grief ne revêt pas de portée propre et doit être écarté.

#### **E. 5**

La recourante se plaint d'une pesée des intérêts effectuée en violation de l'art. 6 al. 2 LPN, en lien avec l'art. 18a LPN. Toutefois, avant de discuter les éléments retenus et pondérés par le Tribunal cantonal, la recourante soutient que celui-ci aurait fondé tous ses considérants sur une "grossière erreur de raisonnement" en écartant l'application de l'art. 6 al. 2 LPN, singulièrement la pesée des intérêts qualifiée que suppose cette disposition, pour n'opérer qu'une libre pesée des intérêts, au sens de l'art. 3 OAT; la cour cantonale se serait à tort appuyée sur le fait que la protection du paysage était du ressort des cantons pour nier l'existence d'une tâche fédérale au sens de l'art. 2 LPN.

#### **E. 5.1**

Selon l'art. 6 al. 1 LPN, l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être

ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates. Lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, la règle suivant laquelle un objet doit être conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire ne souffre d'exception que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation ( art. 6 al. 2 LPN ). Cette disposition accorde un poids prioritaire à la conservation des objets d'importance nationale inventoriés; cela ne signifie cependant pas qu'aucune pesée des intérêts ne soit nécessaire, mais seuls des intérêts d'importance nationale peuvent entrer en considération pour justifier une dérogation à l' art. 6 al. 1 LPN (arrêts 1C\_116/2020 du 21 avril 2021 consid. 4.4.1; 1C\_347/2016 du 5 septembre 2017 consid. 3.1; 1C\_360/2009 du 3 août 2010 consid. 3.1; 1A.185/2006 du 5 mars 2007 consid. 7.1). A contrario et en dépit de l'accomplissement d'une tâche fédérale, lorsque l'objet protégé n'est pas touché de manière sensible (ou grave), il suffit de procéder à une pesée libre des intérêts au sens de l' art. 3 OAT , tout en veillant cependant à ménager le plus possible l'objet inventorié (cf. art. 6 al. 1 LPN ; arrêts 1C\_116/2020 du 21 avril 2021 consid. 4.4; 1C\_360/2009 du 3 août 2010 consid. 3.2).

### **E. 5.2**

A comprendre l'arrêt attaqué, la cour cantonale a, dans un premier temps à tout le moins, expressément nié l'existence d'une tâche de la Confédération en lien avec l'atteinte à l'objet IFP no 1004; en présence d'une tâche cantonale (ou communale), comme la planification d'affectation, en l'occurrence l'adoption du PAC, la protection du paysage était assurée par le droit cantonal (cf. arrêt attaqué consid. 5.3, p. 15 s.; cf. également art. 78 al. 1 Cst. ; ATF 135 II 209 consid. 2.1). Dans un deuxième temps, le Tribunal cantonal a toutefois constaté que l'objet IFP no 1004 couvrait une aire beaucoup plus grande que le périmètre du PAC et que de vastes surfaces de pâturages d'estivage comprises dans le plan étaient inscrites à l'inventaire des PPS. Selon la cour cantonale, il existait un rapport étroit entre l'IFP et les inventaires de biotopes institués par l' art. 18a LPN ; la protection des biotopes relevait d'une tâche fédérale contrairement à celle du paysage.

### **E. 5.3**

Certes et pour les motifs exposés ci-après (cf. consid. 6.1.3), on peut en l'espèce concéder à la cour cantonale qu'il existe un lien étroit entre l'IFP et l'inventaire des PPS. Cependant, en raison de ce rapprochement et à la lumière des considérants attaqués, il n'est pas aisé de déterminer si l'instance précédente a, au final, nié l'existence d'une tâche de la Confédération en lien avec la protection du paysage, singulièrement de l'objet IFP no 1004, comme le lui reproche la recourante. Cette problématique demeure toutefois sans conséquence sur le sort de la cause: que l'on se trouve ou non en présence d'une tâche de la Confédération, l'atteinte portée par le PAC ne revêt pas une gravité telle qu'elle contreviendrait à la règle de l' art. 6 al. 2 LPN , selon laquelle l'objet doit être conservé intact (cf. JÖRG LEIMBACHER, in Commentaire LPN, 2e éd. 2019, n. 15 ad art. 6 LPN ; voir également art. 6 de l'ordonnance fédérale du 29 mars 2017 concernant l'IFP [OIFP; RS 451.11]), si bien que l'instance précédente pouvait s'adonner à une libre pesée des intérêts (cf. arrêt 1C\_116/2020 du 21 avril 2021 consid. 4.4; PIERRE TSCHANNEN, in Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, 2020, n. 37 ad art. 3 LAT ). Il n'est en effet pas critiquable, au regard des objectifs de protection de l'objet IFP no 1004 (cf. consid. 6.1.2 ci-dessous), de considérer qu'un cheminement pour piétons, un point de vue avec un panneau et table d'orientation, une webcam et une borne de secours et le balisage de pistes de VTT, sur des chemins existants et accueillant déjà ce type

d'activités, constituent des atteintes minimales aux objectifs de protection (cf. TSCHANNEN, op. cit., n. 37 ad art. 3 LAT ). Quant aux atteintes actuelles, dont se prévaut également la recourante, sans toutefois les préciser, celles-ci ne peuvent, par définition, pas être générées par le PAC. L'adoption de ce plan tend précisément à remédier à ces atteintes par la mise en place d'aménagements et de mesures limitant dans le temps et l'espace l'impact des différentes activités humaines (tourisme pédestre, VTT, sports d'hiver, escalade, agriculture). On ne discerne ainsi pas d'atteinte grave à l'IFP; on peut du reste même douter, avec l'OFEV, qu'il y ait, sous cet angle, une réelle atteinte portée à l'objet inventorié (cf. observations de l'OFEV du 13 août 2021, p. 5 i.i ). La pesée d'intérêts à opérer n'est dès lors pas une pesée qualifiée au sens de l' art. 6 al. 2 LPN (nécessitant l'existence d'un intérêt national), mais une pesée libre; il n'est dès lors pas nécessaire de déterminer si les intérêts opposés à la protection de la nature et du paysage, en particulier le maintien d'activités touristiques et sportives, sont de portée nationale (cf. art. 6 al. 2 LPN ). La pesée des intérêts doit être effectuée en tenant compte de l'objectif du PAC, qui n'est pas la réalisation de nouvelles installations ou d'infrastructures touristiques, mais essentiellement la protection du site. Dans ce contexte particulier, il n'y a pas à mettre en balance l'intérêt à la réalisation d'un projet concret et l'intérêt - opposé - à la conservation du site, mais il s'agit de déterminer si les mesures prises satisfont aux objectifs de protection tels qu'ils résultent notamment des inventaires fédéraux. Le grief est rejeté.

## **E. 6**

Relevant l'importance du site, inscrit à l'IFP ainsi que dans l'inventaire des PPS et contenant en outre plusieurs biotopes, la recourante insiste sur la nécessité de le maintenir intact ( art. 6 et 18a LPN ). Selon elle - et de manière générale -, ce ne serait qu'en adoptant des mesures de protection strictes que l'on pourrait assurer les objectifs de protection et de restauration du site. La canalisation et la sensibilisation des visiteurs seraient des mesures insuffisantes puisqu'elles dépendraient de la bonne coopération du public; l'absence de sanctions les rendrait inefficaces. Il serait erroné d'avoir favorisé les intérêts liés au tourisme et ses aspects économiques, malgré l'urgence à préserver le site; il ne serait pas concevable que le tourisme puisse se poursuivre sur le site. S'agissant à proprement parler des mesures de protection prévues par le PAC, celles-ci seraient insuffisantes, spécialement s'agissant de la délimitation des chemins d'accès pour piétons. Les itinéraires VTT prévus par le PAC porteraient atteinte aux PPS. La pratique de l'escalade porterait, quant à elle, préjudice à l'avifaune du site; sa limitation à une seule voie, hors de la période de reproduction des oiseaux (du 1<sup>er</sup> août au 31 décembre), serait une mesure insuffisante.

### **E. 6.1.1**

La protection des objets portés à l'IFP est ici régie à l' art. 6 al. 1 LPN , pour les motifs qui précèdent (cf. consid. 5.3), ainsi qu'à l' art. 5 OIFP , dont la teneur est la suivante: 1 Les caractéristiques paysagères naturelles et culturelles des objets ainsi que leurs éléments marquants doivent être conservés intacts. 2 Lorsque les objectifs de protection spécifiques aux objets sont fixés, il convient de tenir compte en particulier: a. des formes géomorphologiques et tectoniques ainsi que des formations géologiques remarquables (géotopes); b. de la dynamique naturelle du paysage, en particulier celle des eaux; c. des milieux naturels dignes de protection avec la diversité de leurs espèces caractéristiques et leurs fonctions importantes, notamment pour leur mise en réseau; d. du caractère intact et de la tranquillité des objets, dans la mesure où ils représentent une caractéristique spécifique; e. des paysages avec leurs éléments typiques quant aux structures d'habitat et aux formes

d'exploitation agricole et sylvicole, aux bâtiments, aux installations, aux éléments caractéristiques du paysage et au patrimoine historico-culturel; leur gestion et leur évolution doivent rester possibles à long terme en fonction des caractéristiques des objets.

### **E. 6.1.2**

L'objet IFP no 1004 "Creux du Van et Gorges de l'Areuse", d'une surface de 2'121 ha, s'étend sur sept communes neuchâtelaises et la commune vaudoise de Provence. Cet objet constitue une vaste entité paysagère dominée par la verticalité du Creux du Van et la naturalité des Gorges de l'Areuse, le tout relié par une forêt abrupte sauvage et très diversifiée, ce qui justifie notamment l'importance nationale qui lui est reconnue (cf. fiche IFP no 1004, Description, ch. 1). Occupant un pli jurassien, le Creux du Van forme un demi-cercle de falaises de près de 400 m de haut. Le demi-cercle presque parfait de son flanc érodé est souligné par la régularité des strates de roches, bien visibles dans sa moitié supérieure au-dessus des dépôts d'éboulis, et jusqu'au sommet. Le plateau sommital, très vaste et irrégulièrement boisé, se caractérise par de vastes pâturages secs et offre une vue dégagée sur les Alpes ainsi que sur le lac de Neuchâtel. Une mosaïque de milieux très différents et contrastés confère à ce paysage un aspect naturel et sauvage (fiche IFP no 1004, Description, ch. 2.1). S'agissant des milieux naturels, le cirque abrite, avec des hautes falaises calcaires et ses vastes surfaces d'éboulis, une flore rupestre diversifiée comprenant des espèces rares et en danger. L'avifaune est présente avec de nombreuses espèces. Le plateau sommital abrite de nombreux milieux herbacés caractérisés par des pâturages boisés et des pâturages secs d'importance nationale (cf. fiche IFP no 1004, Description, ch. 2.3). Les objectifs de protection pour le secteur concerné sont les suivants: conserver la qualité du paysage naturel (fiche IFP no 1004, Description, ch. 3.1); conserver les formes géologiques et géomorphologiques, en particulier le cirque et sa silhouette (3.2); conserver la qualité, la variété et l'étendue de la zone forestière et assurer la tranquillité de ces espaces (3.4); conserver la qualité biologique et paysagère des prairies sèches et des pâturages boisés dans leur étendue (3.5); conserver la mosaïque de milieux naturels (3.6); conserver la diversité floristique et faunistique et en particulier les espèces caractéristiques (3.8); conserver la zone en tant qu'habitat privilégié pour la faune sauvage (3.9); conserver une utilisation agropastorale adaptée au contexte local et permettre son évolution (3.10); conserver les structures et éléments paysagers caractéristiques tels que, notamment, les clairières et les murs de pierres sèches (3.11).

### **E. 6.1.3**

Compte tenu de ces objectifs de conservation et de protection des valeurs biologiques, on peut concéder à la cour cantonale que l'IFP présente, dans le cas particulier, un lien étroit avec les inventaires de biotopes institués par l'art. 18a LPN, spécialement avec les PPS présents sur le site et englobés dans le PAC en raison des espèces floristiques et fauniques qu'ils abritent (cf. rapport 47 OAT 2017, ch. 4.3, p. 10). Selon l'art. 18a al. 1 LPN, après avoir pris l'avis des cantons, le Conseil fédéral désigne les biotopes d'importance nationale; il détermine la situation de ces biotopes et précise les buts visés par la protection. Selon l'art. 6 al. 1 de l'ordonnance fédérale sur la protection des prairies et pâturages secs d'importance nationale du 13 janvier 2010 (OPPPS; RS 451.37), les objets doivent être conservés intacts et les buts de la protection consistent notamment en la conservation et le développement de la flore et de la faune spécifiques ainsi que des éléments écologiques indispensables à leur existence (let. a); en la conservation des particularités, de la structure et de la dynamique propres aux prairies sèches (let. b); en une agriculture et une sylviculture

respectant les principes du développement durable (let. c). L'article 8 al. 3 let. c OPPPS dispose que les cantons veillent à ce que les utilisations existantes ou nouvelles, notamment par l'agriculture, la sylviculture et le tourisme ainsi que l'utilisation à des fins de détente, soient en concordance avec les buts de la protection. Conserver intact signifie que les objets PPS ne peuvent perdre de leur qualité en tant que milieu naturel pour les espèces spécifiques des prairies et pâturages secs, ni perdre une partie de leur superficie. Cela implique la conservation de leurs caractéristiques, de leurs structures typiques (inclusions et éléments limitrophes) ainsi que de leur dynamique propre (OFEV, aide à l'exécution de l'OPPPS, 2010, p. 15).

## **E. 6.2**

Dans son analyse de conformité, le rapport 47 OAT 2017 tient compte des conceptions et plans sectoriels de la Confédération, en particulier de la conception - au sens de l' art. 13 LAT - Paysage suisse (ci-après: CPS; adoptée par le Conseil fédéral en 1997, dont la dernière version date de 2020; disponible à l'adresse [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch), consultée le 14 novembre 2022) ainsi que de la Stratégie biodiversité suisse (ci-après: SBS; approuvée par le Conseil fédéral en 2012; également disponible à l'adresse précitée); les auteurs du PAC ont également pris en considération, outre l'IFP, l'objet no 2699 inscrit à l'inventaire fédéral des PPS; ils ont enfin aussi englobé, dans leur analyse, les mesures préconisées par le plan directeur cantonal (ci-après: PDC) (cf. rapport 2017, p. 7 ss). Ces différents documents soulignent certes, dans leur ensemble, l'importance de la valeur paysagère et biologique présentée par le site ainsi que la nécessité d'en assurer la protection. Ils mettent cependant aussi en exergue la promotion de la santé, de l'activité physique et du sport en lien avec l'attrait suscité par le paysage et l'expérience de la découverte de la nature et soulignent le rôle central de la place touristique suisse, qui préconise un tourisme respectueux de l'environnement et du patrimoine (cf. CPS, ch. 4.9, p. 41; SBS, ch. 6.5, p. 41); le PDC identifie d'ailleurs expressément l'importance du volet touristique et de loisirs (cf. PDC, fiches R\_32 et R\_33). Le tourisme et le délasserement relèvent ainsi d'intérêts publics que les planifications fédérale et cantonale commandent de prendre en compte et il n'apparaît pas que les objectifs de protection fixés dans l'IFP - qui tendent essentiellement à la conservation de l'état actuel (fiche IFP no 1004, ch. 3 ss; cf. consid. 6.1.2 ci-dessus) - excluent la fréquentation du site à ce titre; ils n'imposent en particulier ni la suppression, ni la réduction de la fréquentation par les promeneurs ou autres usagers. Aussi, et à défaut de toute restriction à ce sujet, le site du Creux du Van doit-il être considéré comme un site naturel servant au délasserement au sens de l' art. 3 al. 2 let. d LAT, dont l'affectation doit être conservée.

## **E. 6.3**

Le PAC présente par ailleurs une claire amélioration par rapport à l'état actuel et aux nuisances existantes; il vise le contrôle, l'information et l'éducation des touristes de façon à permettre de protéger la nature plutôt que de laisser place à un tourisme sauvage à l'évidence nuisible. Les différentes mesures prévues par le PAC apparaissent, pour les motifs qui suivent, aptes à atteindre les objectifs de protection définis pour les objets inventoriés compris dans son périmètre.

### **E. 6.3.1**

Après avoir relevé les valeurs biologiques (pâturages et pelouses maigres, pâturages boisés dont la valeur paysagère est remarquable, prairies de fauche, parois de roches calcaires,

pelouses fraîches au bord du cirque, groupes faunistiques ou floristiques; rapport 2017, p. 17 ss), le rapport 2017 énumère les atteintes et les menaces sur le site (intensification agricole, dérangement de la faune, dégradation de la végétation et érosion, embroussaillage, abrutissement par les ongulés, sangliers; cf. rapport 2017, p. 30 ss) et précise que le but du PAC est d'assurer la conservation et la promotion de la biodiversité et du paysage (cf. rapport 2017, p. 35; également art. 1, 2 et 3 RPAC). Le plan fixe ensuite divers objectifs (cf. rapport 2017, p. 35) qui prévoient des mesures différenciées selon les périmètres dans le secteur ZP1-A Mur du Creux du Van (p. 38 s.) et dans le secteur ZP1-B Haut Plateau (p. 41). Enfin, il prévoit des instruments de mise en oeuvre de la protection (p. 44). Dans le secteur ZP1-A, le RPAC prévoit encore des périmètres particuliers, dont le périmètre 1 interdisant sur le principe tout accès (cf. art. 18 al. 1 let. a RPAC), le périmètre 2, permettant un cheminement pour piétons (cf. art. 18 al. 1 let. c RPAC) et le périmètre 3, pour l'aménagement d'un point de vue (cf. art. 18 al. 2 RPAC).

### **E. 6.3.2**

S'agissant de la question du cheminement et du piétinement entraîné par les randonneurs et promeneurs, la recourante estime insuffisant de réduire à 1,5 m la largeur du sentier existant et de réaliser un nouveau sentier à l'arrière du mur en pierres sèches au bord du cirque; cette solution ne conduirait selon elle qu'à diviser le piétinement, sans le réduire, spécialement le long de la falaise. Il est vrai que le rapport d'expertise botanique d'octobre 2013 établi dans le cadre de l'élaboration du PAC - sur la base duquel ont notamment été définis les secteurs les plus sensibles - préconise de ne permettre qu'un accès ponctuel au bord de la falaise en quelques points seulement, le circuit autour du cirque se faisant par un nouveau sentier à aménager à l'arrière du mur en pierres sèches; le pâturage ainsi traversé étant beaucoup moins sensible, un fort piétinement n'y aurait que peu d'impact (cf. expertise biologique, p. 11). Cette solution est partagée par la CFPN, aux termes de son préavis du 26 avril 2017 (p. 3). Toutefois, comme le souligne la cour cantonale, l'option choisie par le PAC de ne restreindre strictement l'accès qu'à la moitié du pourtour du cirque (périmètre particulier 1; art. 18 al. 1 let. a RPAC), de réduire la largeur du chemin existant et de prévoir un cheminement entre le mur et la falaise procède d'une pondération entre les intérêts publics de protection de la nature et les intérêts publics liés à la fréquentation touristique, que les planifications fédérale et cantonale commandent également de considérer. Les cheminements prévus dans le périmètre 2 canaliseront les flux de visiteurs aux endroits les moins sensibles du point de vue de la flore, permettant ainsi la restauration de la végétation là où elle a été fortement dégradée par le piétinement, en particulier dans le périmètre 1. Le rapport 2017 définit en outre une série de principes pour les aménagements des sentiers pédestres (annexe 4) et la restauration de la végétation (annexe 6), que la recourante ne discute pas; ceux-ci apparaissent adéquats et propres à atteindre les objectifs poursuivis, ce que confirme du reste l'OFEV aux termes de ses observations (cf. observations de l'OFEV du 13 août 2021, ch. 2.4.1, p. 5).

### **E. 6.3.3**

Le même raisonnement vaut pour les pistes de VTT. La création d'itinéraires balisés obligatoires aura pour effet de limiter les impacts de cette activité en la canalisant. Le PAC a retenu les itinéraires B2 et B3 définis par le rapport d'expertise biologique. Concernant la variante B2, le rapport indique qu'elle traverse l'objet PPS sur une centaine de mètres; elle suit le tracé d'un sentier existant, déjà en partie érodé par le passage des promeneurs, et qui sur le reste de la traversée de l'objet PPS passe dans une légère dépression plus humide

occupée par une bande de prés plus gras. Quant au tracé B3, il s'agit de la variante la plus courte; elle suit un sentier qui traverse un pâturage gras et, dans le tronçon inférieur, passe dans un pierrier apparemment issu de la fracturation d'une tête rocheuse où il ne reste aucune trace de la flore d'origine; avant d'atteindre le sommet vaudois du Soliat, le tracé passe dans la zone caillouteuse et quelques groupes d'androsace lactea poussent dans des pierres situées à proximité du sentier (rapport biologique, ch. 2.3.2, p. 8 s.). Compte tenu de la connotation touristique du site du Creux du Van, il apparaît adéquat, dans le but d'améliorer la situation, de concentrer ainsi la pratique du VTT sur des sentiers pédestres existant déjà au moment de l'inscription de l'objet no 2699 à l'inventaire des PPS, avis que partage céans l'OFEV (cf. observations de l'OFEV du 13 août 2021, ch. 2.4.2, p. 6); il n'y a dès lors sur le principe pas d'atteinte supplémentaire aux PPS (cf. art. 6 OPPPS ). Il existe certes un risque de conflit entre cyclistes et piétons, lesquels pourraient devoir se déplacer hors du sentier pour éviter les VTT respectivement d'autres piétons et ainsi occasionner une perte de la végétation en violation de l' art. 6 OPPPS . Les mesures de monitoring précitées (CM-Nature) permettront cependant de vérifier, comme le recommande l'OFEV, notamment l'absence d'un tel conflit, ou d'y remédier le cas échéant (cf. également art. 8 al. 3 let . c OPPPS, qui prescrit que les activités de détente doivent être en accord avec les buts de protection).

#### **E. 6.3.4**

Dans la première version du règlement, la pratique de l'escalade était interdite. A la suite de l'enquête, les autorités cantonales ont modifié le règlement, autorisant la pratique de l'escalade, mais uniquement du 1er août au 31 décembre et sur une unique voie: "Archétype branlant" (cf. art. 14 al. 1 let . f RPAC). Le rapport 2018 justifie cette modification par le fait que divers opposants ont mis en évidence le caractère relativement confidentiel de l'escalade au Creux du Van (cf. rapport 2018, p. 3). Quant à l'OFEV, alors qu'il avait dans un premier temps préconisé un abandon total de l'escalade dans la falaise (cf. observations de l'OFEV du 20 mars 2017, p. 3), il admet céans qu'une limitation à certaines zones et durant une période limitée (excluant les périodes de reproduction) suffirait au respect du droit fédéral (cf. observations de l'OFEV du 13 août 2021, ch. 2.4.3, p. 6). Il ressort du rapport "Z ones de protection pour la faune sauvage ZPF: Concept de cohabitation « Avifaune nicheuse des falaises - Activités d'escalade »" du 22 novembre 2010, qu'il n'y a pas de conflits avifaune-escalade sur la voie maintenue (cf. rapport ZPF, ch. 10.1 et tab. 4, p. 11 s.). Le rapport fixe par ailleurs la période sensible, savoir la période critique de nidification, entre le 1er février et le 30 juin (cf. rapport ZPF, ch. 13.2, p. 14), période dont tient compte l' art. 14 al. 1 let . f RPAC, en autorisant la pratique de l'escalade uniquement du 1er août au 31 décembre. Dans l'argumentation de la recourante, rien ne permet de douter de l'absence de conflit ou encore d'un changement dans les périodes de nidification des oiseaux présents sur le site depuis l'élaboration du rapport ZPF. Se prévaloir à cet égard, comme elle le fait, du temps écoulé depuis la rédaction de ce rapport est insuffisant. Il faut encore relever que la voie autorisée débouche hors du périmètre d'interdiction d'accès (périmètre 1), mais dans le périmètre 3 (point de vue), qui autorise la réalisation d'installations de minime importance (cf. art. 18 al. 3 RPAC), sans que la recourante n'y trouve rien à redire. Tout comme pour les autres activités découlant de l'attrait touristique du site, les restrictions imposées par le PAC pour la pratique de l'escalade améliorent en définitive la situation par rapport à une pratique incontrôlée de l'activité. Au surplus, les mêmes remarques s'agissant du monitoring que celles faites pour la pratique du VTT (cf. consid. 6.3.3) peuvent être reprises ici. Dans ces conditions, on peut, avec le Tribunal

cantonal et l'OFEV, confirmer que l'autorisation d'une pratique contenue de l'escalade, aux conditions de l' art. 14 al. 1 let . f RPAC, procède d'une pesée des intérêts ne contrevenant pas au droit fédéral.

### **E. 6.3.5**

Enfin, on ne décèle aucun indice dans l'argumentation appellatoire de la recourante laissant supposer que les différentes restrictions prévues par le PAC ne seront pas suivies par les usagers du site, d'autant que celles-ci seront non seulement accompagnées de mesures informatives (sous forme de panneaux d'information; cf. art. 18 al. 2 RPAC), mais également d'une mesure de surveillance par des agents de protection de la nature (cf. art. 22 RPAC); en outre, la destruction de fleurs protégées peut faire l'objet d'une amende d'ordre (cf. annexe 2, ch. 4001, à l'ordonnance fédérale du 16 janvier 2019 sur les amendes d'ordre [OAO; RS 314.11]); par ailleurs toute infraction à la loi cantonale du 22 juin 1994 sur la protection de la nature (LCPN; RS/NE 461.10) peut faire l'objet d'une dénonciation au Ministère public et donner lieu à une amende jusqu'à 40'000 fr. (cf. art. 55 LCPN); une atteinte à un site protégé peut encore faire l'objet de mesures administratives de réparation (cf. art. 39 ss LCPN).

### **E. 6.4**

En définitive, le PAC, en tant qu'il apporte de nombreuses améliorations par rapport à la situation actuelle en limitant et canalisant les activités humaines dommageables, en adéquation avec les objectifs de protection de l'IFP et des PPS, procède d'une pondération entre les intérêts liés à la protection de la nature et des sites et ceux relevant des activités de tourisme et de délasserement compatible avec le droit fédéral. Le grief est rejeté.

### **E. 7**

La recourante rappelle que les art. 24 à 24e LAT règlent de façon exhaustive dans quels cas et à quelles conditions des constructions peuvent être érigées hors de la zone à bâtir. Selon elle, en autorisant certaines constructions dans le périmètre inconstructible des PPS, l'art. 11 RPAC contreviendrait à ces dispositions, plus particulièrement au principe de la primauté du droit fédéral.

### **E. 7.1**

Le PAC constitue un plan d'affectation cantonal au sens du droit cantonal (cf. art. 1 al. 1 RPAC). Il définit une zone à protéger [...] au sens notamment de l' art. 17 LAT (cf. art. 1 al. 2 RPAC). Il n'est pas contesté que le périmètre du PAC se situe hors zone à bâtir, ce que rappelle l'art. 11 al. 1 RPAC. Si l'art. 11 al. 1 let. a à c RPAC mentionne, il est vrai, des exceptions à l'inconstructibilité de la zone, en particulier dans les périmètres 2 (accessible et aménageable), 3 (point de vue) et 5 (restaurants de montagne et cabane Perrenoud), le RPAC réserve expressément la réglementation fédérale, en particulier la LAT, s'agissant de l'entretien ou la transformation de constructions et installations réalisées légalement (art. 11 al. 2 et 20 al. 2 RPAC). La réserve de la LAT est d'ailleurs confirmée par le rapport justificatif (cf. rapport 2017, ch. 7.3, p. 49 ad art. 11 RPAC et p. 52 ad art. 18 à 21 RPAC). C'est dès lors aux autorités compétentes qu'il appartiendra d'examiner si les conditions prévues par le droit fédéral (notamment art. 24c LAT et 42 OAT) sont réalisées lorsqu'une demande de permis de construire sera déposée (sur cet aspect, cf. notamment JEANNERAT/MOOR, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 12 ad art. 17 LAT ); cette interprétation est enfin également confirmée céans par le Conseil d'Etat. On ne saurait dès lors retenir que le PAC viole les dispositions fédérales relatives aux

constructions hors zones à bâtir. Le RPAC interdit par ailleurs de manière générale les activités sportives et de loisir dans le périmètre du PAC. Le règlement indique également les secteurs dans lesquels ces activités sont néanmoins possibles, singulièrement ne sont pas interdites: l'art. 14 RPAC n'autorise pas formellement ces différentes activités, mais indique, au terme d'une pesée des intérêts tenant en particulier compte des valeurs biologiques du site, où celle-ci sont possibles de la manière la moins dommageable. Ce faisant, le plan améliore la situation actuelle, sous l'empire de laquelle ces activités se pratiquent de manière incontrôlée. En cela le plan peut être approuvé, en particulier l'art. 14 RPAC. Il n'apparaît au demeurant pas manifeste que les activités en cause constituent des changements d'affectation soumis à autorisation (cf. arrêt 1C\_292/2019 du 12 mai 2020 consid. 4.3.2), celles-ci prenant place respectivement sur des chemins existants (s'agissant de la pratique du VTT, cf. également art. 43 al. 1 de la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 [LCR; RS 741.21]), sur une surface déjà aménagée (bivouac) et sur une voie d'escalade ouverte et équipée de longue date. Cette question apparaît quoi qu'il en soit prématurée, la problématique de l'assujettissement de ces activités à une autorisation de construire ne relevant en tant que tel pas de la planification. Le grief est rejeté.

## **E. 8**

Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté, dans la mesure de sa recevabilité. Conformément à l'art. 66 al. 1 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge de la recourante qui succombe. Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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