

# **NE\_GERICHTE CDP.2020.81 vom 16. März 2021**

NE Tribunal cantonal, 2021-03-16, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_gerichte\\_CDP.2020.81](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2020.81)

FR: NE\_GERICHTE CDP.2020.81 du 16 mars 2021

IT: NE\_GERICHTE CDP.2020.81 del 16 marzo 2021

## **Erwägungen**

### **E. 5**

En application de la LPN, la LCPN prévoit que le département dresse et tient à jour l'inventaire des biotopes, objets géologiques et sites naturels d'importance régionale qu'il entend mettre sous protection (art. 23 al. 1 LCPN ) tout en prenant en considération les inventaires préalables communaux et tout en mentionnant les biotopes et les sites naturels d'importance nationale désignés par le Conseil fédéral (al. 2 et 3). Le rapport final ICOP de mars 2005 retient le site du Creux du Van et des Gorges de l'Areuse. Selon l'article 31 LCPN , les biotopes, objets géologiques et sites naturels figurant à l'inventaire cantonal sont mis sous protection en vertu de plans cantonaux des zones et objets protégés (a. 1). Ces plans constituent des plans d'affectation cantonaux et sont assortis de règlements précisant les mesures de protection et d'entretien (al. 2). C'est dans ce cadre qu'a été établi le PAC litigieux (cf. également art. 16 let. b LCAT ). Il faut rappeler ici que l'autorité qui établit les plans d'affectation fournit à l'autorité cantonale chargée d'approuver ces plans (art. 26 al. 1 LAT) un rapport démontrant leur conformité aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT ) ainsi que la prise en considération adéquate des observations émanant de la population (art. 4 al. 2 LAT), des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT ), du plan directeur (art.

#### **E. 5.1**

La conception « Paysage suisse » (CPS) est une conception selon l'article 13 LAT adoptée par le Conseil fédéral en décembre 1997 dont la dernière version date de 2020. Les cantons doivent en tenir compte dans leurs plans directeurs (p. 17 de la version de 2020). Ils fixent des objectifs sectoriels dont certains (ch. 4.3, p. 30) concernent la promotion de la santé, de l'activité physique et du sport vu qu'une majeure partie de la population estime que l'attrait du paysage et l'expérience de la découverte de la nature sont une motivation très importante pour faire du sport et de l'exercice. Les qualités paysagères, architecturales et culturelles élevées jouent un rôle central dans l'activité et la performance de la place touristique suisse en préconisant un tourisme respectueux de l'environnement et du patrimoine et en ayant pour objectif la réduction des atteintes portées à la qualité du paysage par les infrastructures touristiques et les perturbations des habitats de la faune sauvage (ch. 4.9, p. 41).

#### **E. 5.2**

Le 25 avril 2012, le Conseil fédéral a approuvé la stratégie biodiversité suisse (SBS) qui fixe dix objectifs stratégiques, dont l'utilisation durable de la biodiversité (ch. 7.1) et comprend notamment son intégration dans la politique sportive et touristique en prévoyant qu'elle doit pouvoir rester durablement un atout pour le tourisme, le sport et les loisirs, les secteurs y relatifs devant contribuer à préserver la biodiversité avec des offres et des infrastructures respectueuses de la nature (ch. 7.1.5), la création d'une infrastructure

écologique (ch. 7.2) ainsi que l'amélioration de la situation des espèces prioritaires au niveau national (ch. 7.3). Le 6 septembre 2017, le Conseil fédéral a approuvé le plan d'action y relatif en prévoyant diverses mesures (tableau 2, p. 12), dont l'entretien et l'assainissement des aires protégées existantes, la création et l'entretien des réserves forestières, la conservation spécifique d'espèces prioritaires au niveau national, l'adaptation de la production agricole aux conditions naturelles locales et la sensibilisation au thème de la biodiversité.

### **E. 5.3**

a) Les inventaires fédéraux prévus à l'article 5 LPN, dont fait partie l'IFP ; (art. 1 OIFP), sont assimilés matériellement à des conceptions et à des plans sectoriels au sens de l'article

### **E. 5.4**

Le Conseil fédéral, après avoir pris l'avis des cantons, désigne des biotopes d'importance nationale et précise les buts visés par la protection (art. 18a al. 1 LPN). En application de cet article, il a élaboré l'inventaire PPS. Le périmètre du PAC comprend les objets y relatifs (p. 10 du rapport 2017). Selon l'Ordonnance sur la protection des prairies et pâturages secs d'importance nationale du 13 janvier 2010 (OPPS), les objets doivent être conservés intacts et les buts de la protection consistent notamment a) en la conservation et le développement de la flore et de la faune spécifiques ainsi que des éléments écologiques indispensables à leur existence ; b) en la conservation des particularités, de la structure et de la dynamique propres aux prairies sèches ; c) en une agriculture et une sylviculture respectant les principes du développement durable (art. 6 al. 1 OPPS). L'article 8 OPPS relatif aux mesures de protection et d'entretien indique que les cantons veillent en particulier 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 (al. 3 let. c). Les objets doivent être conservés intacts, ce qui signifie qu'ils ne peuvent perdre de leur qualité en tant que milieux naturels pour les espèces spécifiques des prairies et pâturages secs ni perdre une partie de leur superficie (aide à l'exécution de l'Ordonnance sur les prairies sèches émise par l'OFEV, 2010, p. 15). Il existe un rapport étroit entre l'IFP et les inventaires de biotopes institués par l'article 18a LPN dont celui relatif aux prairies et pâturages secs. Les inventaires des biotopes se rapportent à des valeurs plus spécifiques que l'IFP. La protection des biotopes représente une tâche fédérale contrairement à celle du paysage, ses inventaires se distinguant nettement des autres inventaires paysagers en ce sens qu'ils sont directement applicables à n'importe quel acte de planification qui doit en assurer le respect si bien que la liberté d'appréciation des cantons lors de la délimitation des biotopes est relativement faible (Jeannerat/Moor, op. cit. n. 20 et 66 ad art. 17 LAT). Lorsqu'il s'agit d'une tâche fédérale, l'obligation de conserver intact un objet inventorié ou de le ménager le plus possible n'a pas pour conséquence une interdiction absolue de le modifier. C'est le cas notamment pour de nombreux objets IFP qui couvrent de vastes territoires et comprennent diverses constructions et installations qui font partie du paysage à protéger (Leimbacher, op. cit. n. 15 ad art. 6). Par ailleurs, le régime particulier de pesée des intérêts de l'article 6 al. 2 LPN ne s'applique que lorsqu'une atteinte sensible ou grave est portée à un objet de l'inventaire fédéral. Selon le Tribunal fédéral, une telle atteinte existe lorsqu'un projet contrevient de façon grave et irréversible à l'un des objectifs de protection énoncés dans l'inventaire. L'altération doit être considérable et concerner des parties centrales de l'objet inventorié. Ont été qualifiés d'atteintes sensibles ou graves notamment une installation de ski nautique avec tremplin de saut, un ponton d'amarrage de

140 mètres de long et de 80 mètres de large, un port, une gravière et un chemin à machines. Par contre le défrichage d'une zone forestière relativement petite et l'installation de projecteurs sur le sommet d'une montagne ainsi que le prélèvement dans une petite centrale hydroélectrique durant les mois d'été ont été considérés comme des atteintes minimales ( Tschannen , op. cit., n. 36-37 ad art. 3). Force est de relever en l'occurrence que l'objet IFP couvre une surface beaucoup plus grande que le PAC et que de vastes surfaces de pâturages d'estivage du PAC sont inscrits à l'inventaire PPS. Par ailleurs, le rapport 2017 recense les problèmes affectant le site, soit l'intensification agricole, les dérangements de la faune, la dégradation de la végétation, l'érosion du bord supérieur du cirque du Creux du Van, l'embroussaillage, l'abroussissement excessif de la flore des vires rocheuses et des sous-bois par le bouquetin et les autres ongulés ainsi que des dommages dus aux sangliers. Le but du PAC est de remédier auxdits problèmes qui menacent le site par diverses mesures visant à limiter l'usage de certaines surfaces. De plus, les aménagements prévus sont minimales, soit consistent en un cheminement pour piétons, un point de vue avec panneau et table d'orientation, une webcam et une borne de secours, un éventuel agrandissement mesuré des constructions existantes à des conditions très strictes et des pistes VTT. Une grande partie des aménagements vise à canaliser et informer le public de manière à réduire les atteintes portées au site. Dans ces circonstances, l'élaboration du PAC pouvait se baser sur une libre pesée des intérêts. La recourante invoque à tort la jurisprudence fédérale (arrêt du TF du 24.03.2020 [1C\_595/2018] cons. 7) pour en déduire qu'une dérogation à la conservation intacte des objets figurant dans un inventaire fédéral n'est admise en principe qu'en présence d'un intérêt public prépondérant d'importance nationale. En effet, les considérations du Tribunal fédéral (cons. 7) se fondent sur l'article 4 al. 2 de l'Ordonnance du 28 octobre 1992 sur la protection des zones alluviales d'importance nationale (Ordonnance sur les zones alluviales). Or cet article prévoit qu'on n'admettra de dérogation du but visé par la protection que pour des objets dont l'emplacement s'impose directement par leur destination et qui sont destinés à assurer la sécurité de l'homme face aux effets dommageables de l'eau et qui servent un autre intérêt public prépondérant d'importance nationale également. L'application de cet article, très restrictif, a amené le Tribunal fédéral à considérer qu'un chemin pédestre, qui constituait un ouvrage cantonal, ne répondait pas à un intérêt national et ne pouvait être autorisé. Or il a été démontré ci-dessus que la législation ici applicable n'implique pas de garder intacts les objets protégés par les inventaires.

### **E. 5.5**

Le Conseil fédéral, d'entente avec les cantons, délimite les districts francs fédéraux ainsi que des réserves de sauvagine et d'oiseaux migrateurs, d'importance nationale (art. 11 al. 2 de la loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages, du 20.06.1986, loi sur la chasse, LChP). Par l'Ordonnance concernant les districts francs fédéraux, du 30 septembre 1991 (ODF), le Conseil fédéral a mis en œuvre cette disposition, soit créé des DFF qui ont pour but la protection et la conservation des mammifères et oiseaux sauvages rares et menacés ainsi que la protection et la conservation de leurs biotopes. Ils ont en outre pour but la conservation de populations saines et d'espèces pouvant être chassées, adaptées aux conditions locales (art. 1 ODF ). L'inventaire fédéral comprend pour chaque district franc diverses mentions (art. 2 al. 2 ODF ). La zone protégée du Creux du Van va des Gorges de l'Areuse jusqu'aux crêtes de la première chaîne du Jura et contient un grand nombre de biotopes de valeur pour des mammifères et des oiseaux sauvages. Sont mentionnées comme objectifs la conservation de la zone en tant qu'habitat pour des mammifères et oiseaux sauvages, la conservation des zones abritant des

populations de tétraonidés et la protection des animaux contre les dérangements (inventaire des DFF publié sur le site de l'OFEV). L'article 5 ODF mentionne diverses interdictions qui s'appliquent de manière générale aux DFF. Dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons veillent à ce que les buts visés par la protection des districts francs ne soient pas compromis par d'autres exploitations. S'il y a d'autres intérêts en présence, une pondération des intérêts permettra de trancher (art. 6 al. 1 ODF). Les districts francs doivent être pris en considération dans l'élaboration de plans directeurs et de plans d'affectation (art. 6 al. 2 ODF). La pesée des intérêts n'est dès lors pas pré-structurée comme dans l'article 6 al. 2 LPN (Bütler, in Commentaire LPN, 2019, n. 33, p. 441-442). Selon l'article 7 al. 4 LChP, les cantons assurent une protection suffisante des mammifères et des oiseaux sauvages contre les dérangements. Ils disposent d'une grande liberté d'appréciation pour la mise en œuvre concrète de mesures, dans le cadre du principe de la proportionnalité. Ils peuvent par exemple prévoir des districts francs cantonaux (art. 11 al. 4 LChP), des zones de tranquillité de la faune ou des mesures de canalisation positives ou négatives (itinéraires pédestres ou VTT, interdiction d'engins volants, etc.). Les cantons n'ont pas l'obligation de désigner des zones de tranquillité mais peuvent prévoir d'autres mesures de canalisation adaptées à la situation (Bütler, op. cit., n. 36, p. 945).

#### **E. 5.6**

a) Les objets de l'ICOP ont été intégrés dans le plan directeur de 2006 et font actuellement l'objet de la fiche de coordination susmentionnée S\_37. Le rapport d'information du Conseil d'Etat du 14 novembre 2012 mentionne ce qui suit : « Suite à l'évolution du nombre de visiteurs, des usages ainsi que de l'abondance de certaines espèces sauvages, la cohabitation entre les différents intérêts en présence (nature, agriculture, sylviculture, loisirs, tourisme) requiert une nouvelle pesée d'intérêts dans un cadre d'un développement durable et la mise en œuvre de mesures qui permettent des améliorations qualitatives et quantitatives dans une majorité des domaines concernés... Les objectifs généraux et mesures proposées (chap. 5) sont combinés : la recherche d'un meilleur retour économique local issu du tourisme ainsi que la mise à disposition d'une information moderne et d'un balisage incitant les visiteurs à suivre des circuits adaptés à leurs intérêts sont appelés à relancer une collaboration entre secteurs public et privé assurant une protection accrue des zones sensibles définies pour la faune et la flore. La gestion active des ressources naturelles, à travers l'agriculture, la sylviculture et la régulation de la faune, s'inscrira également dans un zonage global permettant de combiner, en évitant les tensions trop fortes, des circuits de tourisme et de loisirs à des réseaux écologiques et des zones de gestion extensive. Un tel système nécessitera l'implication de tous dans le suivi et le contrôle des usagers ainsi que l'adaptation possible des mesures d'incitation destinées à canaliser les visiteurs. » (p. 1-2). Ce rapport définit les activités présentes au Creux du Van, soit l'agriculture, la sylviculture, le tourisme et les loisirs ainsi que les énergies renouvelables (p. 5 ss). Il se réfère par ailleurs au plan directeur cantonal adopté le 22 juin 2011 qui traite de la problématique de la région du Creux du Van dans plusieurs fiches, car les enjeux sont multiples, et mentionne les fiches de coordination suivantes : - "Développer le tourisme" (R\_31); - "Sites touristiques prioritaires" (en cours de préparation) (R\_32); - "Valoriser les réseaux touristiques et de loisirs" (R\_33); - "Créer des parcs naturels régionaux" (R\_38); - "Développer une gestion intégrée des pâturages boisés" (S\_22); - "Promouvoir et renforcer la biodiversité et développer les réseaux écologiques" (S\_34); - "Gérer les dérangements de la faune sauvage" (S\_35); - "Protéger et gérer les biotopes, objets géologiques et sites naturels d'importance régionale (ICOP)" (S\_37). Il y est mentionné que le plan directeur

prévoit que le canton consolide la réflexion et définisse les mesures nécessaires sur les sites touristiques prioritaires d'importance cantonale et sur l'utilisation des sites paysagers emblématiques pour le tourisme et les loisirs (p. 12). Le rapport de 2017 tient compte desdites fiches en y ajoutant la fiche de coordination S\_31 relative à la préservation et la valorisation du paysage. La fiche de coordination S\_37 mentionne expressément être en lien avec les fiches de coordination relatives au développement du tourisme (R\_31) et à la valorisation des réseaux touristiques et de loisirs (R\_33). La fiche de coordination S\_37 prévoit notamment la création de zones à protéger cantonales au moyen de PAC énonçant les objectifs de protection généraux et particuliers. Pour les sites de reproduction des batraciens, les prairies et pâturages secs, les objets IFP et les districts francs, les mesures de protection concernent les périmètres qui coïncident avec ceux des objets ICOP d'importance régionale. Pour les autres objets mentionnés dans ces inventaires fédéraux, la coordination est en cours (ch. 2). b) Si le plan directeur détermine uniquement les intérêts territoriaux du point de vue de la collectivité, les indications qui y figurent influencent la pesée des intérêts qui doit être effectuée dans le cadre des actes de planification et de collaboration subséquents – dans la mesure où le plan directeur contient des indications pour lesquelles la coordination a été réglée (art. 5 al. 2 let. a OAT) – ou dans le cadre de la prise de décision contraignante relative à une tâche ayant des effets sur l'organisation du territoire. Ce faisant, ces intérêts doivent être intégrés tels quels dans la pesée des intérêts et constituent le point de départ obligatoire de cette pesée. L'autorité n'a pas la compétence de reformuler les indications du plan directeur mais doit en revanche les évaluer et les pondérer avec les intérêts publics et privés qui ne sont pas couverts par ledit plan, car la force obligatoire du plan directeur n'englobe pas ces deux étapes du processus de la pesée des intérêts (Tschannen, op. cit., n. 27 et 28 ad art. 9). Le plan directeur peut dès lors être remis en cause à titre préjudiciel dans la procédure de planification. 6. Dans son analyse de conformité (ch. 4, p. 7 ss), le rapport 2017 tient compte des conceptions et plans sectoriels de la Confédération, de la stratégie biodiversité suisse et du plan d'action y relatif, des inventaires fédéraux précités et du plan directeur cantonal. Il mentionne également la zone de crêtes et forêts, de protection des eaux souterraines, les haies, bosquets, murs de pierres sèches et dolines, les objets protégés cantonaux et les zones de protection communale. Il découle de ces documents que les buts de protection n'excluent pas les activités de tourisme, de détente et de loisirs dans les zones protégées par l'ICOP. C'est dès lors conformément à ces plans fédéraux et cantonaux que, dans son analyse d'opportunité, le rapport 2017 (ch. 5, p. 16 ss) tient compte, outre les valeurs biologiques et paysagères, et les exploitations agricoles et forestières, du développement touristique durable (notamment p. 12 et 24). C'est également en conformité à ces documents que le PAC fixe dans les objectifs généraux l'accueil, la canalisation et l'information du public pour la pratique d'activités de loisirs et de tourisme durables. Comme l'a retenu à juste titre le Conseil d'Etat, les intérêts ici en cause ont été déterminés. Cela résulte des chapitres 4 et 5 du rapport 2017 et du règlement du PAC dont le but principal est d'assurer la conservation et la promotion de la diversité du paysage par les objectifs décrits, soit la conservation de la qualité du paysage naturel, la restauration des éléments caractéristiques dégradés, le maintien et développement des espèces prioritaires ou caractéristiques, la conservation de la zone en tant qu'habitat privilégié de la faune, le maintien d'une exploitation agricole et forestière mettant en valeur la biodiversité et les éléments caractéristiques du paysage ainsi que l'accueil, la canalisation et l'information du public pour la pratique d'activités de loisirs et de tourisme durables. La lecture du mémoire de recours permet par ailleurs de se convaincre que la recourante a parfaitement compris

quels intérêts ont été pris en considération. L'appréciation des intérêts a également été effectuée. Il ressort des considérants 5.3 et 5.4 ci-dessus que l'élaboration du PAC pouvait se baser sur une libre pesée des intérêts sans qu'il soit nécessaire de garder intacts les objets protégés par l'IFP et l'inventaire PPS. Contrairement à ce qu'indique la recourante, les rapports 2017 et 2018 considèrent l'intérêt à la protection de la nature comme étant prépondérant. 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 ; p. 17 ss), le rapport 2017 énumère les atteintes et les menaces précitées (p. 30 ss) et son but est d'assurer la conservation et la promotion de la biodiversité et du paysage (p. 35 et 46 ainsi qu'art. 1, 2 et 3 du règlement PAC). Il fixe ensuite divers objectifs (p. 35) qui prévoient des mesures différenciées selon les périmètres dans le secteur ZP1-A Mur du Creux du Van (p. 38-39) et dans le secteur ZP1-B Haut Plateau (p. 41). Enfin, il prévoit des instruments de mise en œuvre de la protection (p. 44). Le PAC n'a dès lors pas été établi pour prévoir des activités à incidences spatiales mais bien pour protéger une zone inventoriée à l'ICOP de par la valeur de sa biodiversité et représentative de milieux dignes de protection (biotopes, objets géologiques et sites naturels ; p. 1 du rapport 2017). Ce n'est pas parce que le Conseil d'Etat (cons. 4.9) parle d'intérêts contradictoires qu'il met sur pied d'égalité tous les intérêts à prendre en considération. L'intérêt à la protection du site, qui est prépondérant, ne permet pas d'écarter les autres intérêts contradictoires. A tort la recourante estime que le PAC ne devrait pas avoir pour objectifs l'accueil, la canalisation et l'information du public pour la pratique d'activités de loisirs et de tourisme durables (art. 3 al. 2 let. f du règlement). Le tourisme constitue un intérêt pris en considération dans la planification fédérale et cantonale telle que développée ci-dessus. Le PAC 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 qui serait à l'évidence nocif. Il sera d'ailleurs démontré ci-après que les mesures prises sont aptes à atteindre ce but de protection et que le principe de précaution est dès lors respecté. La recourante allègue que l'intérêt économique est considéré comme important alors qu'il est marginal et que l'IFP ne traite aucunement d'objectifs économiques. Or, il ne ressort ni du PAC ni de la décision du Conseil d'Etat que cet intérêt aurait été apprécié avec une trop grande importance. Par ailleurs, la fiche de coordination R\_31 du plan directeur met en évidence le rôle du tourisme en tant que branche économique stratégique pour le canton. Dans le rapport de 2012, le Conseil d'Etat mentionnait : « Il s'agira dans le moyen terme de poursuivre la valorisation ou le développement de prestations dont le potentiel économique et l'absence d'impact sur la nature auront été confirmés de même qu'étendre si possible de telles mesures aux autres sites touristiques du périmètre ICOP. » (p. 15). Comme le relève le département dans ses observations à la Cour de céans, il ne s'agit pas d'un intérêt prépondérant, mais il doit être pris en considération. Dans la pesée des intérêts, il a été également tenu compte de l'utilisation agro-pastorale et forestière dans le périmètre du PAC. Un des objectifs de protection fixés par l'IFP est la conservation d'une utilisation agro-pastorale adaptée au contexte local tout en permettant son évolution. L'importance de cet intérêt a été correctement appréciée en ce sens que le PAC fixe un cadre destiné à maintenir les exploitations agricoles et forestières tout en préservant les milieux naturels (cf. notamment art. 9, 11 al. 1 let a et 15 du règlement). L'optimisation des intérêts vise à « trouver » un équilibre en optant pour une solution qui prend en compte au maximum les intérêts impliqués, tout en n'impliquant de ne renoncer qu'à un minimum de leur effet. Il ne sera pas toujours possible de tenir compte et de concrétiser la totalité des intérêts divergents.

L'obligation d'optimisation ne change rien au fait que la pesée des intérêts demeure un moyen de prise de décision qui ne consiste pas à chercher du compromis à tout prix ou « la » solution appropriée. Il convient certes de tenir compte au mieux des intérêts touchés conformément à l'appréciation qui en aura été faite. En cas d'incompatibilité, il peut toutefois arriver qu'un intérêt prenne le dessus et qu'un autre soit écarté ou que, face à deux variantes équivalentes, le choix aurait pu être autre. Les arguments relevant des politiques sectorielles peuvent ici compléter les considérations rationnelles opérées sur un plan juridique. Ceci est propre à tout pouvoir d'appréciation en matière d'aménagement conféré par la loi. Autrement dit, la pesée des intérêts ne peut « et ne doit » pas aboutir à un résultat absolument incontestable ; il suffit que les autorités usent de la plus grande objectivité possible ( Tschannen , op. cit., n. 32 ss ad art. 3). Il ressort des chapitres 4 et 5 du rapport 2017 qu'ont été pris en considération les intérêts ici relevant, soit l'ensemble des intérêts liés à la protection du site, au tourisme et à ses aspects économiques ainsi qu'à l'agriculture et l'exploitation forestière et qu'ils ont été appréciés et optimisés correctement. Le Conseil d'Etat pouvait dès lors considérer que la pesée des intérêts a été effectuée avec soin et que le département a usé de la plus grande objectivité possible en privilégiant l'intérêt à la protection du site tout en considérant les autres intérêts. Sa décision est par ailleurs suffisamment motivée dans la mesure où elle renvoie à la pesée des intérêts effectuée dans le rapport 2017. Il y a lieu de rappeler à cet égard que les exigences concernant la motivation dépendent de plusieurs critères, dont celle de l'ampleur du pouvoir d'appréciation de l'autorité. Le plan d'affectation en particulier doit s'accompagner d'un rapport qui présente pour chaque cas dans quelle mesure le plan directeur ainsi que les buts et principes de l'aménagement du territoire ont été pris en compte (art. 47 al. 1 OAT ) ( Tschannen , in Commentaire, n. 34 ss ad art. 3). 7. La recourante invoque une violation du principe de protection et de la pesée des intérêts en lien avec divers éléments du PAC. a) On comprend de ses allégations que par la première violation elle vise une protection insuffisante du site contraire au plan directeur cantonal. Or, il a été démontré ci-dessus que le plan directeur implique de prendre aussi en considération d'autres intérêts que celui de la protection du site. Si la fiche de coordination R\_38 donne mandat au canton d'étudier la faisabilité d'un parc intercantonal de la biodiversité au Creux du Van, en coordination avec le canton de Vaud, il indique que le projet est concrétisé sous forme d'un PAC ICOP (NE) et d'une décision de classement (VD). Or c'est précisément ce qui a été fait en l'occurrence. b) La décision du Conseil d'Etat (cons. 7.4-7.8) explique que le choix de restreindre l'étendue du périmètre 1 à la moitié environ du pourtour du cirque est le résultat d'une pesée des intérêts entre ceux des visiteurs à accéder au bord du cirque et ceux de la protection de la nature. Il ressort du rapport 2017 (p. 39) que c'est sur la base de l'étude de A. \_\_\_\_\_ qu'ont été définis les périmètres particuliers 1 (interdit d'accès) et 2 (accessible et aménageable). Cette étude a déterminé les tronçons les plus sensibles après avoir analysé les plantes patrimoniales et les types de végétation dans l'espace compris entre le sommet de la falaise et le mur du pâturage et déterminé 45 secteurs répartis sur le pourtour du cirque (p. 1). Elle a procédé à une analyse de la sensibilité (p. 6), soit a attribué une sensibilité très élevée aux secteurs aux trois espèces particulièrement menacées qui ont été notées et a défini d'autres secteurs en fonction du nombre d'espèces patrimoniales recensées. Dans la synthèse et les recommandations faites (p. 11), elle relève que la surface touchée par le piétinement pourrait être sensiblement réduite en rétrécissant le sentier existant et en imposant aux randonneurs de se déplacer sur un couloir ne dépassant pas 1,5 m de largeur. Elle relève qu'une autre solution, préconisée par l'ICOP, paraît plus praticable et consisterait

à permettre un accès ponctuel au bord de la falaise en quelques points seulement, le circuit autour du cirque se faisant dans un nouveau sentier à aménager à l'arrière du mur en pierres sèches. Quant à la CFNP (p. 3), elle suggère d'aménager le chemin de l'autre côté du mur (côté pâturages) afin de faciliter la protection des biotopes du bord de falaise contre le piétinement. Le choix privilégié par les auteurs de ces rapports, visant à ne prévoir un chemin-piétons que de l'autre côté du mur, dans les pâturages, ne liait cependant pas le département qui dispose d'un large pouvoir d'appréciation. A cet égard il y a lieu de préciser que le rapport ICOP, bien qu'il relève des atteintes au site, ne préconise pas l'interdiction d'accès au public (ch. 4.8, p. 102). La pesée des intérêts effectuée ne prête pas flanc à la critique, les endroits les plus sensibles ayant été interdits d'accès, alors que dans le périmètre particulier 2 notamment, le public sera canalisé et des aménagements discrets y contribueront. Concernant les périmètres particuliers 5, le rapport 2017 relève que seules les transformations des bâtiments existants et les agrandissements mesurés permettant d'assurer le bon déroulement d'un hébergement d'agritourisme et le respect des normes usuelles de confort et de sécurité peuvent être admis. Par ailleurs, les parkings existants pourront être entretenus et rénovés dans les limites du périmètre particulier 5 (p. 52). Contrairement à ce que soutient la recourante, ce périmètre vise à tenir compte des bâtiments existants (restaurants de montagne, cabane Perrenoud et parkings) et il n'a pas été adapté aux activités selon leur usage actuel et aux évaluations futures souhaitées par le tourisme. Y sont en effet applicables les dispositions légales relatives aux exploitations agricoles et restaurants ou hébergements en les restreignant aux circonstances du site (art. 11 et 20 du règlement). Aucune nouvelle construction n'est autorisée. En effet, si l'article 11 al. 1 let. b du règlement prévoit que le périmètre du PAC est inconstructible à l'exception des constructions et installations prévues dans les périmètres particuliers 2, 3 et 5, cela doit être réalisé, comme il sera démontré ci-après (cons. 8) en respectant les règles relatives aux constructions en zones de crêtes et forêts, soit hors de la zone à bâtir (art. 24 LAT). Ici également une judicieuse pesée des intérêts a été effectuée de manière à concilier les activités agricoles et touristiques avec les objectifs du PAC relatifs à la protection du site. c) La recourante invoque une violation de la pesée des intérêts eu égard au fait que, concernant des activités autorisées de détente, loisirs et tourisme (art. 14 du règlement), le Conseil d'Etat ne mentionne pas les intérêts en présence, se contentant de faire allusion à la liberté personnelle. Or, il a été démontré ci-dessus que si de telles activités ne priment pas l'intérêt à la protection de la nature et du paysage, elles doivent être prises en compte dans la mesure où elles ne sont pas en contradiction avec les buts du PAC (cf. exemple dans le rapport 2017, p. 50-51) et/ou elles sont réglementées telles que celles prévues à l'alinéa 2 (tracés balisés pour le cyclisme, le VTT, l'équitation, le ski de fond et de randonnée, la raquette à neige et les manifestations sportives). c/aa) La pratique de VTT a fait l'objet du rapport de A.\_\_\_\_\_. Après avoir relevé la situation actuelle, il envisage divers tracés (p. 8). Les tracés A et C ne posent pratiquement pas de problèmes. Le tracé B présente trois variantes (B1, B2 et B3) avec une sous-variante pour la variante B2 (B2b). La variante B1 est la variante la plus dommageable des trois et la sous-variante 2b n'est pas conseillée. Concernant la variante B2, le rapport indique que le tracé « traverse l'objet PPS sur une distance d'une centaine de mètres. Elle suit le tracé d'un sentier existant qui est 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 ». Enfin, la variante B3 est la plus courte et 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 et il ne reste aucune trace de la flore d'origine à cet endroit. En revanche, 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 quelques décimètres du sentier. Des trois options envisagées, le rapport privilégie la variante B3 qui pose le moins de problèmes alors que la variante B2 pourrait être acceptable à condition que le tracé ne s'écarte pas de celui du sentier actuel (p. 13). Quelle que soit la variante retenue, une attention particulière devra être portée aux pierres abritant des colonies d'androsace lactea. Or il résulte du PAC mis à l'enquête publique qu'outre le tracé B3, c'est le tracé B2 qui a été choisi. Par ailleurs, l'OFEV ne s'est pas opposé à des tracés VTT mais a demandé « de suivre et de contrôler l'impact des activités de VTT sur des valeurs naturelles du site et le cas échéant de planifier des mesures pour en diminuer l'impact ». C'est par le biais du CM-Nature que ce contrôle devra être effectué et les itinéraires le cas échéant modifiés. Enfin, contrairement à ce qu'indique la recourante, les tracés VTT soumis à l'OFEV n'ont pas été modifiés par la seconde mise à l'enquête publique. Il n'y a dès lors pas lieu de donner suite à la conclusion de la recourante qui vise à interdire toute pratique du VTT dans le périmètre du PAC. Enfin, contrairement à l'avis de la recourante, la décision du Département de la gestion du territoire du 28 octobre 1994 ne consacre pas une interdiction générale de circuler pour les VTT, mais seulement sur certains tronçons délimités sur le plan annexé à la décision. Par ailleurs, l'article 54 al. 3 OSR, relatif à l'indicateur de direction « Itinéraire pour vélo tout-terrain » stipule qu'il désigne les parcours se prêtant à la circulation des vélos tout-terrain et oblige leurs utilisateurs à faire preuve d'égard pour les piétons. Cet article est conforme à l'article 43 al. 1 LCR selon lequel les cycles n'emprunteront pas les chemins qui ne se prêtent pas ou ne sont pas destinés à leur circulation et la recourante en déduit à tort que les cycles ne peuvent circuler que sur les pistes cyclables prévues sur les voies de circulation. c/bb) Le périmètre du PAC n'est que très marginalement touché par le DFF du Creux du Van (rapport 2017, p. 11 et carte 5), seule une petite partie du territoire au nord-est étant concernée par l'inventaire fédéral. Sur une partie du bord du périmètre concerné se trouve un chemin pédestre et VTT (rapport 2017, p. 28 et carte 13). La recourante ne prétend pas que les activités interdites selon la liste de l'article 5 ODF seraient en l'occurrence concernées mais conteste le rapport 2017 (ch. 4.3, p. 11) en tant qu'il mentionne que « l'interdiction de certaines activités de loisirs (vol de drones et de modèles réduits par exemple) et la canalisation des activités hivernales prévues dans le PAC contribueront à la mise en œuvre de l'ODF » vu que de nombreuses activités restent tolérées et nuisent à la tranquillité de la faune. Il est à relever que les sentiers et activités de loisirs (VTT) qu'elle mentionne ne sont pas autorisés à l'intérieur du DFF, mais uniquement le long de sa frontière et sur une courte distance. Par ailleurs, l'article 5 précité ne les interdit pas. Enfin, le site de l'OFEV ( [www.zones-de-tranquillite.ch](http://www.zones-de-tranquillite.ch) ) mentionne concernant le Creux du Van : « Interdiction de pratiquer des sports d'hiver en dehors de pistes et d'itinéraires balisés; les chiens doivent être tenus en laisse; la circulation de drones est interdite; interdiction de camper librement; autorisation cantonale nécessaire pour des réunions sportives (selon art. 5 ODF ). » Il en ressort qu'il n'y a pas d'interdiction de pratiquer du VTT et les sports d'hiver sur les chemins balisés. De plus, les tracés hivernaux ont été modifiés par rapport à la première version du PAC afin de créer des secteurs tranquilles à l'écart des sports hivernaux conformément à la requête de l'OFEV. Par ailleurs, le plan directeur cantonal (fiche de coordination S\_35 Gérer les dérangements de la faune sauvage) prévoit que le canton analyse le besoin de créer des « zones de tranquillité pour la faune sauvage » et le cas échéant en proposera la délimitation et les usages

compatibles. Le département indique dans ses observations à la Cour de céans qu'une étude a été menée et s'est achevée en 2019. Le Haut Plateau du Creux du Van figure parmi les sites identifiés et le canton entend réaliser un inventaire des habitats sensibles de certaines espèces-cibles dans le district franc fédéral pour prendre ensuite des mesures de protection. On ne saurait considérer que le canton abuse de sa liberté d'appréciation en considérant qu'il est justifié de procéder à une étude sur la totalité du DFF « Creux du Van et Gorges de l'Areuse ». c/cc) Concernant la chasse, il résulte tant du rapport de 2017 que de la décision du Conseil d'Etat qu'ont été pris en considération divers intérêts, soit l'urgence à protéger le site, la volonté de mettre en place, en coordination avec le canton de Vaud, une zone de tranquillité, une extension du district franc fédéral ou des mesures ciblées cantonales (rapport 2017, p. 36) ainsi que les intérêts de l'agriculture et de la sylviculture confrontés aux dommages causés par la faune sauvage, en particulier par le sanglier. Par ailleurs, est pertinente l'observation du Conseil d'Etat selon laquelle ni l'ODF ni l'arrêté cantonal fixant le statut des réserves naturelles neuchâteloises de la faune et de la flore, du 21 décembre 1976, ne prévoient la mise en place de zones-tampons autour des DFF. La pesée des intérêts effectuée ne prête dès lors pas flanc à la critique. c/dd) L'article 14 al. 1 let. a du règlement interdit le camping, à savoir les installations de type caravanes et les tentes érigées pour plusieurs jours ainsi que le bivouac, compris comme le fait de s'installer à la belle étoile ou dans une tente pour une nuit. Il fait une exception dans le périmètre particulier 5 des restaurants de montagne et de la cabane Perrenoud au motif qu'il y a lieu de concentrer cette activité en des lieux spécifiquement destinés à l'accueil du public et que cette mesure vise à limiter les nuisances telles que le dépôt de déchets, le dérangement de la faune ou le piétinement de la flore (p. 50). Seule la cabane Perrenoud se trouve sur une surface de PPS. Toutefois, la surface autorisée pour le bivouac est minime, soit se limite aux abords de la cabane qui sont des surfaces d'ores et déjà aménagées. La pesée des intérêts ne prête dès lors pas flanc à la critique dans la mesure où elle tient compte de l'ensemble des intérêts en présence, soit la protection de la faune et de la flore, la protection contre le piétinement et contre l'abandon des déchets dans la nature. Il sera par ailleurs aisé de procéder à une surveillance efficace étant donné que ces surfaces se trouvent autour de restaurants de montagne et de la cabane Perrenoud. c/ee) Le PAC prévoit le périmètre particulier 6 qui comprend la piste d'envol de la Roche-Devant qui peut être maintenue à condition de ne faire l'objet d'aucun aménagement ou modification de terrain pour garantir la conservation des objets à l'inventaire PPS et des milieux de valeur compris dans celui-ci. L'entretien devra être adapté si bien que la fauche ne devra pas avoir lieu avant le 1<sup>er</sup> juillet et devra ensuite être échelonnée jusqu'au 31 août pour assurer la présence de fleurs fournissant le nectar nécessaire aux adultes d'Apollon tout au long de la saison. Enfin le produit de la fauche devra être exporté pour éviter un engraissement progressif des surfaces concernées (p. 42). L'OFEV a considéré que l'utilisation comme piste d'envol pouvait être compatible avec les objectifs de protection de l'inventaire PPS tant que la végétation ne comporte pas de signes de dégradation dus à cette activité. L'évolution de la végétation et de la faune devra être surveillée afin de pouvoir prendre des mesures adéquates si des modifications devaient être observées. A tort, la recourante allègue que seul un intérêt public prépondérant d'importance nationale pourrait permettre de déroger au fait que l'objet doit être conservé intact. Elle n'invoque à cet égard pas de violation de la pesée des intérêts. c/ff) La même constatation s'impose concernant le sentier Soliat-bord du cirque ainsi que celui Soliat-Croza de l'Eau. Comme le relève le département, le premier est le chemin de prédilection utilisé pour rejoindre le point de vue du Soliat et sa fonction de canalisation du

public est indéniable. Il ne traverse par ailleurs pas les objets à l'inventaire PPS et remplace le chemin répertorié situé plus au sud (rapport 2018, p. 2). Le second, déjà visible à cet endroit, permet de créer une boucle attractive pour les promeneurs venant du Soliat et y retournant, soit vise à diminuer la pression des visiteurs sur les milieux les plus menacés du PAC. c/gg) L'encart IV (tracés hivernaux) prévoyait dans un premier temps des tracés pour le ski de fond et d'autres pour les raquettes et le ski de randonnée. Dans le but de réduire les dérangements pour la faune sauvage, la seconde mise à l'enquête ne fait plus de distinction et l'article 14 al. 2 du règlement mentionne que le ski de fond et de randonnée ainsi que la raquette à neige ne peuvent se dérouler que sur les tracés désignés sur le plan et sur les routes ouvertes à la circulation publique au sens de la LCR. Dans un même but, l'itinéraire d'accès à la cabane Perrenoud a été modifié. Enfin, un itinéraire de descente du sommet neuchâtelois par le Croza de l'Eau a été ajouté, ce parcours étant usuel et attractif pour les adeptes des sports de neige (rapport 2018, p. 2■3). Comme le relève le département, le tracé ajouté se trouve en partie dans un objet à l'inventaire PPS. La recourante ne conteste pas qu'il ne se prête, vu sa pente trop importante, pas au damage. A tort, elle invoque à nouveau que les PPS doivent rester intacts. c/hh) La première version du règlement pour la procédure d'information et de participation prévoyait que l'escalade était permise, sans limitation de zones, sauf du 1<sup>er</sup> janvier au 31 juillet (art. 19 al. 4). Le premier règlement mis à l'enquête publique interdit l'escalade. Le règlement modifié suite à la mise à l'enquête publique interdit de pratiquer des activités impliquant un surplomb de la falaise à l'exception de l'escalade pratiquée du 1<sup>er</sup> août au 31 décembre sur la voie nommée « archétype branlant » (art. 14 al. 1 let f). 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, ce qui a amené le département à effectuer une nouvelle pesée des intérêts et à permettre l'escalade du 1<sup>er</sup> août au 31 décembre sur une voie qui débouche dans le périmètre particulier 3 (point de vue). On observe, selon le rapport du 22 novembre 2010 (intitulé « zones de protection pour la faune sauvage ZPF : Concept de cohabitation "Avifaune nicheuse des falaises – Activités d'escalade »), malgré la présence de quatre espèces au Creux du Van (faucons pèlerins, grands corbeaux, hirondelles des rochers et tichodromes échelettes, annexe 2), qu'il n'y a pas de conflits avifaune-escalade à cet endroit (annexe 5, p. 11). Il indique par ailleurs que ces espèces ont besoin de rochers pour mener à bien leur reproduction et sont sensibles du point de vue du dérangement, surtout entre les mois de février jusqu'à fin juillet (période de nidification) (p. 5). Le rapport préconise des interdictions temporaires du 1<sup>er</sup> février au 30 juin durant la période critique de nidification (p. 14-15). Certes, ce rapport date d'une dizaine d'années. Cependant, il n'est pas allégué que les périodes de nidification auraient évolué. Par ailleurs, si le rapport 2018 contient peu d'informations relatives à la nouvelle pesée des intérêts effectuée, les observations du département à la Cour de céans permettent de confirmer que c'est bien de par sa nature relativement confidentielle que cette voie n'a pas été totalement interdite. Des mesures sont également prises afin de ne pas entraîner un accroissement de la fréquentation (non-mention du site dans le topoguide du Club Alpin Suisse). Par ailleurs, l'OFEV (p.3) ne fait que proposer d'interdire l'escalade dans le site afin de favoriser l'objectif nature, principalement l'avifaune et la CFNP, dans son préavis du 26 avril 2017, a salué la réglementation interdisant l'escalade du 1<sup>er</sup> janvier au 31 juillet. En l'occurrence, il faut considérer que le département a fait preuve de retenue et s'est livré à une pesée adéquate des intérêts en présence en tenant compte de la faune rupestre (rapport 2017, p. 20) et en autorisant l'escalade hors période de nidification sur une seule voie très peu fréquentée. On ne saurait

lui reprocher d'avoir violé son large pouvoir d'appréciation. Il est à relever enfin que le comité central du Club Jurassien a indiqué au SFFN entendre interdire toute activité sportive autre que la marche à pied dans sa propriété, seules d'éventuelles autorisations exceptionnelles étant envisagées (courrier du 25.10.2018). 8. La recourante fait valoir une violation du principe de la force dérogatoire du droit fédéral dès lors que dans les périmètres particuliers 2, 3 et 5 sont autorisés des installations, constructions et parkings, ce qui contrevient à la séparation des milieux bâtis et non bâtis. La violation de ce principe est aussi invoquée concernant les sentiers VTT dans le PPS. a) Selon l'article 49 al. 1 Cst. féd., le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire. Ce principe constitutionnel de la primauté du droit fédéral fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en œuvre ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive ( ATF 137 I 167 cons. 3.4, 135 I 106 cons. 2.1, 131 I 333 cons. 2.1 et les arrêts cités). b) Le périmètre du PAC se trouve dans la zone de crêtes et forêts prévue par le décret de 1966. Ce dernier est un plan général d'affectation délimitant à l'échelle du canton les sites naturels. Les zones de crêtes et forêts constituent une zone à protéger au sens de l'article

#### **E. 8**

LAT ) et des exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral, notamment de la législation sur la protection de l'environnement (art. 47 OAT ). Selon l'article 3 OAT , lorsque, dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation, elles sont tenues de peser les intérêts en présence. Ce faisant, elles déterminent les intérêts concernés (let. a), apprécient ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent (let. b), et fondent leur décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés (let. c). Elles exposent leur pondération dans la motivation de leur décision (al. 2). Il convient de recenser tous les intérêts susceptibles d'influer sur l'option à prendre en se référant notamment aux buts et principes d'aménagement énoncés aux articles 1 et 3 LAT ainsi que de tenir compte de certains intérêts publics ne relevant pas directement de l'aménagement du territoire (sécurité de l'approvisionnement, finances publiques, etc.) ainsi que des intérêts privés puis de les apprécier en recourant aux échelles de valeur que le législateur impose lui-même en précisant, dans la loi, que certains intérêts ont plus de poids que d'autres. Il convient enfin de mettre en balance les intérêts identifiés et appréciés, le but étant que tous les intérêts pertinents puissent déployer au mieux leurs effets ( Tschannen in Commentaire pratique LAT : Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, 2019, n. 22 ss ad art. 3). La recourante prétend que les intérêts en présence n'ont été ni listés, ni appréciés et ni optimisés. Avant d'examiner plus avant ses arguments, il convient de déterminer quels sont en l'occurrence les intérêts à prendre en considération au vu des conceptions et plans sectoriels (art.

#### **E. 13**

al. 1 LAT . Les cantons doivent dès lors en tenir compte dans leur planification directrice (art. 6 al. 4 LAT). En raison de la force obligatoire des plans directeurs pour les autorités (art. 9 LAT ), les conditions de protection figurant dans les inventaires fédéraux se retrouvent dans les plans d'affectation (art.

#### **E. 14**

ss LAT ). En principe, l'inventaire IFP doit ainsi être transcrit dans les plans directeurs cantonaux, puis dans la planification locale au moyen des instruments prévus à l'article

#### **E. 17**

al. 1 let. b LAT . Selon l'article 2 du décret, les zones de crêtes et forêts sont soumises aux dispositions applicables ou zones situées hors de la zone d'urbanisation telles qu'elles sont prévues par la législation sur l'aménagement du territoire. Le décret n'empêche pas l'adoption de plans d'affectation spéciaux prévoyant des installations pour autant que lesdites conditions de l'article 21 al. 2 LAT (modification des circonstances justifiant une adaptation de la planification) et 24 LAT (constructions hors zones à bâtir) soient réunies (arrêt du TF du 01.07.2015 [1C\_242/2014] cons. 2.1). Il résulte par ailleurs de l'article 6 al. 3 du décret que la détente, les sports et les loisirs sont des activités propres à la zone de crêtes et forêts. c) Concernant les constructions existantes dans les périmètres 5, c'est à tort que la recourante interprète le règlement en ce sens qu'il permettrait la création de nouvelles constructions ou leur modification. Si l'article 11 al. 1 let. b prévoit que le périmètre est inconstructible à l'exception des constructions et installations prévues dans les périmètres particuliers 2 (accessible et aménageable), 3 (point de vue) et 5 (restaurants de montagne et cabane Perrenoud), il ajoute que les constructions et installations réalisées légalement peuvent être entretenues et transformées aux conditions prévues par la LAT (al. 2). Quant à l'article 20 relatif aux périmètres particuliers 5, il mentionne que les bâtiments existants peuvent être transformés à certaines conditions et que des agrandissements mesurés peuvent être réalisés à l'extérieur des volumes existants aux conditions fixées par la LAT. Le rapport de 2017 (p. 49), après avoir expliqué les conditions auxquelles les constructions agricoles et forestières indispensables à l'exploitation pourront être autorisées (art. 11 al. 1 let. c du règlement), indique que les constructions et installations existantes et réalisées légalement pourront être entretenues et faire l'objet de transformations dans les limites fixées par la LAT (notamment art. 24c LAT et 42 OAT) ainsi qu'aux conditions fixées par l'article 11 al. 3 du règlement. C'est dès lors aux autorités compétentes qu'il appartiendra d'examiner si les conditions de ces articles sont réalisées lorsqu'une demande de permis de construire sera déposée et on ne saurait retenir que le PAC viole les dispositions fédérales relatives aux constructions hors zones à bâtir. Comme l'indique le Tribunal fédéral dans la jurisprudence précitée, le décret n'empêche pas l'adoption de plans d'affectation spéciaux prévoyant des installations pour autant que les conditions de l'article 21 al. 2 LAT soient réunies. Or, le rapport démontre que les circonstances ont changé, le site du Creux du Van attirant de plus en plus de visiteurs, ce qui a nécessité une nouvelle pesée des intérêts en présence (nature, agriculture, sylviculture, loisirs et tourisme ; p. 1 du rapport du Conseil d'Etat de 2012). Le rapport 2017 effectue cette nouvelle pesée des intérêts de manière à ce que les qualités naturelles et paysagères du site puissent être préservées et développées (p. 2). Il démontre de façon convaincante qu'il est impératif de canaliser le public en prévoyant des aménagements discrets pour le chemin entre le mur et la falaise et des installations de minime importance dans le périmètre 3. Comme le relèvent le département (observations à la Cour de céans, p. 13) et le Conseil d'Etat (observations à la Cour de céans, p. 12), les autres solutions possibles ne sont pas satisfaisantes. Maintenir l'état actuel n'est manifestement pas envisageable pour les motifs précités et une interdiction totale d'accès, outre qu'elle ne tiendrait pas compte du plan directeur cantonal, risque d'entraîner des incivilités bien plus dommageables que des panneaux sensibilisant le public. Les mêmes

constatations s'imposent concernant les sentiers VTT. d) Si l'article 20 al. 4 du règlement mentionne que les parkings existants peuvent être entretenus et rénovés, le rapport 2017 précise : « Pour toutes ces constructions et installations, les dispositions de la LAT et les conditions supplémentaires fixées à l'article 11, al. 3 du règlement, doivent être respectées. » (p. 52). L'article précité doit être interprété à la lumière du rapport et il n'est nullement question de légaliser des constructions illicites. Le sort à donner à l'absence d'autorisation de la place gravelée au Soliat ne fait pas l'objet de la présente procédure. Il n'en demeure pas moins que les démarches entreprises auprès de l'exploitant du Soliat pour la mise en conformité de cette place, visant au dépôt d'une demande de permis de construire, sont à poursuivre et devront faire l'objet d'une décision. Etant donné qu'il ne s'agit pas de l'objet du litige, il n'y a pas lieu de donner suite à la réquisition de la recourante visant le dépôt de toutes les autorisations de construire délivrées depuis 1980 pour les ouvrages situés dans le périmètre du PAC. Quant aux autres constructions ou installations éventuellement érigées de façon illicite sur le périmètre du PAC, elles ne font pas non plus l'objet de la présente procédure. Il y a lieu de relever à cet égard que l'autorité compétente peut autoriser la rénovation de constructions et installations sises hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone ainsi que leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement. C'est dès lors lorsqu'une éventuelle autorisation de rénover au sens précité sera déposée qu'il appartiendra aux autorités compétentes de déterminer si les bâtiments ont été érigés ou transformés légalement. 9. Pour l'ensemble de ces motifs, le recours doit être rejeté, tout en précisant que le règlement du PAC devra être complété conformément au considérant 4, et les frais seront mis à la charge de la recourante qui succombe (art. 47 al. 1 LPJA ). Cette dernière ne peut dès lors prétendre à l'octroi de dépens (art. 48 al. 1 a contrario LPJA ).

## **E. 24**

LAT). Ici également une judicieuse pesée des intérêts a été effectuée de manière à concilier les activités agricoles et touristiques avec les objectifs du PAC relatifs à la protection du site.

c) La recourante invoque une violation de la pesée des intérêts eu égard au fait que, concernant des activités autorisées de détente, loisirs et tourisme (art. 14 du règlement), le Conseil d'Etat ne mentionne pas les intérêts en présence, se contentant de faire allusion à la liberté personnelle. Or, il a été démontré ci-dessus que si de telles activités ne priment pas l'intérêt à la protection de la nature et du paysage, elles doivent être prises en compte dans la mesure où elles ne sont pas en contradiction avec les buts du PAC (cf. exemple dans le rapport 2017, p. 50-51) et/ou elles sont réglementées telles que celles prévues à l'alinéa 2 (tracés balisés pour le cyclisme, le VTT, l'équitation, le ski de fond et de randonnée, la raquette à neige et les manifestations sportives).

c/aa) La pratique de VTT a fait l'objet du rapport de A.\_\_\_\_\_. Après avoir relevé la situation actuelle, il envisage divers tracés (p. 8). Les tracés A et C ne posent pratiquement pas de problèmes. Le tracé B présente trois variantes (B1, B2 et B3) avec une sous-variante pour la variante B2 (B2b). La variante B1 est la variante la plus dommageable des trois et la sous-variante 2b n'est pas conseillée. Concernant la variante B2, le rapport indique que le tracé «traverse l'objet PPS sur une distance d'une centaine de mètres. Elle suit le tracé d'un sentier existant qui est 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». Enfin, la variante B3 est la plus courte et 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 et il ne reste aucune trace de la flore d'origine à cet endroit. En revanche, 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 quelques décimètres du sentier. Des trois options envisagées, le rapport privilégie la variante B3 qui pose le moins de problèmes alors que la variante B2 pourrait être acceptable à condition que le tracé ne s'écarte pas de celui du sentier actuel (p. 13). Quelle que soit la variante retenue, une attention particulière devra être portée aux pierres abritant des colonies d'androsace lactea.

Or il résulte du PAC mis à l'enquête publique qu'outre le tracé B3, c'est le tracé B2 qui a été choisi. Par ailleurs, l'OFEV ne s'est pas opposé à des tracés VTT mais a demandé «de suivre et de contrôler l'impact des activités de VTT sur des valeurs naturelles du site et le cas échéant de planifier des mesures pour en diminuer l'impact». C'est par le biais du CM-Nature que ce contrôle devra être effectué et les itinéraires le cas échéant modifiés. Enfin, contrairement à ce qu'indique la recourante, les tracés VTT soumis à l'OFEV n'ont pas été modifiés par la seconde mise à l'enquête publique. Il n'y a dès lors pas lieu de donner suite à la conclusion de la recourante qui vise à interdire toute pratique du VTT dans le périmètre du PAC.

Enfin, contrairement à l'avis de la recourante, la décision du Département de la gestion du territoire du 28 octobre 1994 ne consacre pas une interdiction générale de circuler pour les VTT, mais seulement sur certains tronçons délimités sur le plan annexé à la décision. Par ailleurs, l'article 54 al. 3 OSR, relatif à l'indicateur de direction «Itinéraire pour vélo tout-terrain» stipule qu'il désigne les parcours se prêtant à la circulation des vélos tout-terrain et oblige leurs utilisateurs à faire preuve d'égard pour les piétons. Cet article est conforme à l'article 43 al. 1 LCR selon lequel les cycles n'emprunteront pas les chemins qui ne se prêtent pas ou ne sont pas destinés à leur circulation et la recourante en déduit à tort que les cycles ne peuvent circuler que sur les pistes cyclables prévues sur les voies de circulation.

c/bb) Le périmètre du PAC n'est que très marginalement touché par le DFF du Creux du Van (rapport 2017, p. 11 et carte 5), seule une petite partie du territoire au nord-est étant concernée par l'inventaire fédéral. Sur une partie du bord du périmètre concerné se trouve un chemin pédestre et VTT (rapport 2017, p. 28 et carte 13). La recourante ne prétend pas que les activités interdites selon la liste de l'article 5 ODF seraient en l'occurrence concernées mais conteste le rapport 2017 (ch. 4.3, p. 11) en tant qu'il mentionne que «l'interdiction de certaines activités de loisirs (vol de drones et de modèles réduits par exemple) et la canalisation des activités hivernales prévues dans le PAC contribueront à la mise en œuvre de l'ODF» vu que de nombreuses activités restent tolérées et nuisent à la tranquillité de la faune.

Il est à relever que les sentiers et activités de loisirs (VTT) qu'elle mentionne ne sont pas autorisés à l'intérieur du DFF, mais uniquement le long de sa frontière et sur une courte distance. Par ailleurs, l'article 5 précité ne les interdit pas. Enfin, le site de l'OFEV ([www.zones-de-tranquillite.ch](http://www.zones-de-tranquillite.ch)) mentionne concernant le Creux du Van :

« Interdiction de pratiquer des sports d'hiver en dehors de pistes et d'itinéraires balisés; les chiens doivent être tenus en laisse; la circulation de drones est interdite; interdiction de

camper librement; autorisation cantonale nécessaire pour des réunions sportives (selon art.5 ODF). »

Il en ressort qu'il n'y a pas d'interdiction de pratiquer du VTT et les sports d'hiver sur les chemins balisés. De plus, les tracés hivernaux ont été modifiés par rapport à la première version du PAC afin de créer des secteurs tranquilles à l'écart des sports hivernaux conformément à la requête de l'OFEV.

Par ailleurs, le plan directeur cantonal (fiche de coordination S\_35 Gérer les dérangements de la faune sauvage) prévoit que le canton analyse le besoin de créer des «zones de tranquillité pour la faune sauvage» et le cas échéant en proposera la délimitation et les usages compatibles. Le département indique dans ses observations à la Cour de céans qu'une étude a été menée et s'est achevée en 2019. Le Haut Plateau du Creux du Van figure parmi les sites identifiés et le canton entend réaliser un inventaire des habitats sensibles de certaines espèces-cibles dans le district franc fédéral pour prendre ensuite des mesures de protection. On ne saurait considérer que le canton abuse de sa liberté d'appréciation en considérant qu'il est justifié de procéder à une étude sur la totalité du DFF «Creux du Van et Gorges de l'Areuse».

c/cc) Concernant la chasse, il résulte tant du rapport de 2017 que de la décision du Conseil d'Etat qu'ont été pris en considération divers intérêts, soit l'urgence à protéger le site, la volonté de mettre en place, en coordination avec le canton de Vaud, une zone de tranquillité, une extension du district franc fédéral ou des mesures ciblées cantonales (rapport 2017, p. 36) ainsi que les intérêts de l'agriculture et de la sylviculture confrontés aux dommages causés par la faune sauvage, en particulier par le sanglier. Par ailleurs, est pertinente l'observation du Conseil d'Etat selon laquelle ni l'ODF ni l'arrêté cantonal fixant le statut des réserves naturelles neuchâteloises de la faune et de la flore, du 21 décembre 1976, ne prévoient la mise en place de zones-tampons autour des DFF. La pesée des intérêts effectuée ne prête dès lors pas flanc à la critique.

c/dd) L'article 14 al. 1 let. a du règlement interdit le camping, à savoir les installations de type caravanes et les tentes érigées pour plusieurs jours ainsi que le bivouac, compris comme le fait de s'installer à la belle étoile ou dans une tente pour une nuit. Il fait une exception dans le périmètre particulier 5 des restaurants de montagne et de la cabane Perrenoud au motif qu'il y a lieu de concentrer cette activité en des lieux spécifiquement destinés à l'accueil du public et que cette mesure vise à limiter les nuisances telles que le dépôt de déchets, le dérangement de la faune ou le piétinement de la flore (p. 50). Seule la cabane Perrenoud se trouve sur une surface de PPS. Toutefois, la surface autorisée pour le bivouac est minime, soit se limite aux abords de la cabane qui sont des surfaces d'ores et déjà aménagées. La pesée des intérêts ne prête dès lors pas flanc à la critique dans la mesure où elle tient compte de l'ensemble des intérêts en présence, soit la protection de la faune et de la flore, la protection contre le piétinement et contre l'abandon des déchets dans la nature. Il sera par ailleurs aisé de procéder à une surveillance efficace étant donné que ces surfaces se trouvent autour de restaurants de montagne et de la cabane Perrenoud.

c/ee) Le PAC prévoit le périmètre particulier 6 qui comprend la piste d'envol de la Roche-Devant qui peut être maintenue à condition de ne faire l'objet d'aucun aménagement ou modification de terrain pour garantir la conservation des objets à l'inventaire PPS et des milieux de valeur compris dans celui-ci. L'entretien devra être adapté si bien que la fauche ne devra pas avoir lieu avant le 1er juillet et devra ensuite être échelonnée jusqu'au 31 août

pour assurer la présence de fleurs fournissant le nectar nécessaire aux adultes d'Apollon tout au long de la saison. Enfin le produit de la fauche devra être exporté pour éviter un engraissement progressif des surfaces concernées (p. 42). L'OFEV a considéré que l'utilisation comme piste d'envol pouvait être compatible avec les objectifs de protection de l'inventaire PPS tant que la végétation ne comporte pas de signes de dégradation dus à cette activité. L'évolution de la végétation et de la faune devra être surveillée afin de pouvoir prendre des mesures adéquates si des modifications devaient être observées. A tort, la recourante allègue que seul un intérêt public prépondérant d'importance nationale pourrait permettre de déroger au fait que l'objet doit être conservé intact. Elle n'invoque à cet égard pas de violation de la pesée des intérêts.

c/ff) La même constatation s'impose concernant le sentier Soliat-bord du cirque ainsi que celui Soliat-Croza de l'Eau. Comme le relève le département, le premier est le chemin de prédilection utilisé pour rejoindre le point de vue du Soliat et sa fonction de canalisation du public est indéniable. Il ne traverse par ailleurs pas les objets à l'inventaire PPS et remplace le chemin répertorié situé plus au sud (rapport 2018, p. 2). Le second, déjà visible à cet endroit, permet de créer une boucle attractive pour les promeneurs venant du Soliat et y retournant, soit vise à diminuer la pression des visiteurs sur les milieux les plus menacés du PAC.

c/gg) L'encart IV (tracés hivernaux) prévoyait dans un premier temps des tracés pour le ski de fond et d'autres pour les raquettes et le ski de randonnée. Dans le but de réduire les dérangements pour la faune sauvage, la seconde mise à l'enquête ne fait plus de distinction et l'article 14 al. 2 du règlement mentionne que le ski de fond et de randonnée ainsi que la raquette à neige ne peuvent se dérouler que sur les tracés désignés sur le plan et sur les routes ouvertes à la circulation publique au sens de la LCR. Dans un même but, l'itinéraire d'accès à la cabane Perrenoud a été modifié. Enfin, un itinéraire de descente du sommet neuchâtelois par le Croza de l'Eau a été ajouté, ce parcours étant usuel et attractif pour les adeptes des sports de neige (rapport 2018, p. 2■3). Comme le relève le département, le tracé ajouté se trouve en partie dans un objet à l'inventaire PPS. La recourante ne conteste pas qu'il ne se prête, vu sa pente trop importante, pas au damage. A tort, elle invoque à nouveau que les PPS doivent rester intacts.

c/hh) La première version du règlement pour la procédure d'information et de participation prévoyait que l'escalade était permise, sans limitation de zones, sauf du 1er janvier au 31 juillet (art. 19 al. 4). Le premier règlement mis à l'enquête publique interdit l'escalade. Le règlement modifié suite à la mise à l'enquête publique interdit de pratiquer des activités impliquant un surplomb de la falaise à l'exception de l'escalade pratiquée du 1er août au 31 décembre sur la voie nommée «archétype branlant» (art. 14 al. 1 let f). 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, ce qui a amené le département à effectuer une nouvelle pesée des intérêts et à permettre l'escalade du 1er août au 31 décembre sur une voie qui débouche dans le périmètre particulier 3 (point de vue).

On observe, selon le rapport du 22 novembre 2010 (intitulé «zones de protection pour la faune sauvage ZPF : Concept de cohabitation "Avifaune nicheuse des falaises ■ Activités d'escalade»), malgré la présence de quatre espèces au Creux du Van (faucons pèlerins, grands corbeaux, hirondelles des rochers et tichodromes échelettes, annexe 2), qu'il n'y a pas de conflits avifaune-escalade à cet endroit (annexe 5, p. 11). Il indique par ailleurs que ces espèces ont besoin de rochers pour mener à bien leur reproduction et sont sensibles du

point de vue du dérangement, surtout entre les mois de février jusqu'à fin juillet (période de nidification) (p. 5). Le rapport préconise des interdictions temporaires du 1er février au 30 juin durant la période critique de nidification (p. 14-15).

Certes, ce rapport date d'une dizaine d'années. Cependant, il n'est pas allégué que les périodes de nidification auraient évolué. Par ailleurs, si le rapport 2018 contient peu d'informations relatives à la nouvelle pesée des intérêts effectuée, les observations du département à la Cour de céans permettent de confirmer que c'est bien de par sa nature relativement confidentielle que cette voie n'a pas été totalement interdite. Des mesures sont également prises afin de ne pas entraîner un accroissement de la fréquentation (non-mention du site dans le topoguide du Club Alpin Suisse). Par ailleurs, l'OFEV (p.3) ne fait que proposer d'interdire l'escalade dans le site afin de favoriser l'objectif nature, principalement l'avifaune et la CFNP, dans son préavis du 26 avril 2017, a salué la réglementation interdisant l'escalade du 1er janvier au 31 juillet.

En l'occurrence, il faut considérer que le département a fait preuve de retenue et s'est livré à une pesée adéquate des intérêts en présence en tenant compte de la faune rupestre (rapport 2017, p. 20) et en autorisant l'escalade hors période de nidification sur une seule voie très peu fréquentée. On ne saurait lui reprocher d'avoir violé son large pouvoir d'appréciation. Il est à relever enfin que le comité central du Club Jurassien a indiqué au SFFN entendre interdire toute activité sportive autre que la marche à pied dans sa propriété, seules d'éventuelles autorisations exceptionnelles étant envisagées (courrier du 25.10.2018).

8. La recourante fait valoir une violation du principe de la force dérogatoire du droit fédéral dès lors que dans les périmètres particuliers 2, 3 et 5 sont autorisés des installations, constructions et parkings, ce qui contrevient à la séparation des milieux bâtis et non bâtis. La violation de ce principe est aussi invoquée concernant les sentiers VTT dans le PPS.

a) Selon l'article 49 al. 1 Cst. féd., le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire. Ce principe constitutionnel de la primauté du droit fédéral fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en œuvre ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (ATF 137 I 167 cons. 3.4, 135 I 106 cons. 2.1, 131 I 333 cons. 2.1 et les arrêts cités).

b) Le périmètre du PAC se trouve dans la zone de crêtes et forêts prévue par le décret de 1966. Ce dernier est un plan général d'affectation délimitant à l'échelle du canton les sites naturels. Les zones de crêtes et forêts constituent une zone à protéger au sens de l'article 17 al. 1 let. b LAT. Selon l'article 2 du décret, les zones de crêtes et forêts sont soumises aux dispositions applicables ou zones situées hors de la zone d'urbanisation telles qu'elles sont prévues par la législation sur l'aménagement du territoire. Le décret n'empêche pas l'adoption de plans d'affectation spéciaux prévoyant des installations pour autant que lesdites conditions de l'article 21 al. 2 LAT (modification des circonstances justifiant une adaptation de la planification) et 24 LAT (constructions hors zones à bâtir) soient réunies (arrêt du TF du 01.07.2015 [1C\_242/2014] cons. 2.1). Il résulte par ailleurs de l'article 6 al. 3 du décret que la détente, les sports et les loisirs sont des activités propres à la zone de crêtes et forêts.

c) Concernant les constructions existantes dans les périmètres 5, c'est à tort que la recourante interprète le règlement en ce sens qu'il permettrait la création de nouvelles

constructions ou leur modification. Si l'article 11 al. 1 let. b prévoit que le périmètre est inconstructible à l'exception des constructions et installations prévues dans les périmètres particuliers 2 (accessible et aménageable), 3 (point de vue) et 5 (restaurants de montagne et cabane Perrenoud), il ajoute que les constructions et installations réalisées légalement peuvent être entretenues et transformées aux conditions prévues par la LAT (al. 2). Quant à l'article 20 relatif aux périmètres particuliers 5, il mentionne que les bâtiments existants peuvent être transformés à certaines conditions et que des agrandissements mesurés peuvent être réalisés à l'extérieur des volumes existants aux conditions fixées par la LAT. Le rapport de 2017 (p. 49), après avoir expliqué les conditions auxquelles les constructions agricoles et forestières indispensables à l'exploitation pourront être autorisées (art. 11 al. 1 let. c du règlement), indique que les constructions et installations existantes et réalisées légalement pourront être entretenues et faire l'objet de transformations dans les limites fixées par la LAT (notamment art. 24c LAT et 42 OAT) ainsi qu'aux conditions fixées par l'article 11 al. 3 du règlement. C'est dès lors aux autorités compétentes qu'il appartiendra d'examiner si les conditions de ces articles sont réalisées lorsqu'une demande de permis de construire sera déposée et on ne saurait retenir que le PAC viole les dispositions fédérales relatives aux constructions hors zones à bâtir.

Comme l'indique le Tribunal fédéral dans la jurisprudence précitée, le décret n'empêche pas l'adoption de plans d'affectation spéciaux prévoyant des installations pour autant que les conditions de l'article 21 al. 2 LAT soient réunies. Or, le rapport démontre que les circonstances ont changé, le site du Creux du Van attirant de plus en plus de visiteurs, ce qui a nécessité une nouvelle pesée des intérêts en présence (nature, agriculture, sylviculture, loisirs et tourisme ; p. 1 du rapport du Conseil d'Etat de 2012). Le rapport 2017 effectue cette nouvelle pesée des intérêts de manière à ce que les qualités naturelles et paysagères du site puissent être préservées et développées (p. 2). Il démontre de façon convaincante qu'il est impératif de canaliser le public en prévoyant des aménagements discrets pour le chemin entre le mur et la falaise et des installations de minime importance dans le périmètre 3. Comme le relèvent le département (observations à la Cour de céans, p. 13) et le Conseil d'Etat (observations à la Cour de céans, p. 12), les autres solutions possibles ne sont pas satisfaisantes. Maintenir l'état actuel n'est manifestement pas envisageable pour les motifs précités et une interdiction totale d'accès, outre qu'elle ne tiendrait pas compte du plan directeur cantonal, risque d'entraîner des incivilités bien plus dommageables que des panneaux sensibilisant le public. Les mêmes constatations s'imposent concernant les sentiers VTT.

d) Si l'article 20 al. 4 du règlement mentionne que les parkings existants peuvent être entretenus et rénovés, le rapport 2017 précise :

« Pour toutes ces constructions et installations, les dispositions de la LAT et les conditions supplémentaires fixées à l'article 11, al. 3 du règlement, doivent être respectées. » (p. 52).

L'article précité doit être interprété à la lumière du rapport et il n'est nullement question de légaliser des constructions illicites. Le sort à donner à l'absence d'autorisation de la place gravelée au Soliat ne fait pas l'objet de la présente procédure. Il n'en demeure pas moins que les démarches entreprises auprès de l'exploitant du Soliat pour la mise en conformité de cette place, visant au dépôt d'une demande de permis de construire, sont à poursuivre et devront faire l'objet d'une décision. Etant donné qu'il ne s'agit pas de l'objet du litige, il n'y a pas lieu de donner suite à la réquisition de la recourante visant le dépôt de toutes les autorisations de construire délivrées depuis 1980 pour les ouvrages situés dans le périmètre

du PAC. Quant aux autres constructions ou installations éventuellement érigées de façon illicite sur le périmètre du PAC, elles ne font pas non plus l'objet de la présente procédure. Il y a lieu de relever à cet égard que l'autorité compétente peut autoriser la rénovation de constructions et installations sises hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone ainsi que leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement. C'est dès lors lorsqu'une éventuelle autorisation de rénover au sens précité sera déposée qu'il appartiendra aux autorités compétentes de déterminer si les bâtiments ont été érigés ou transformés légalement.

9. Pour l'ensemble de ces motifs, le recours doit être rejeté, tout en précisant que le règlement du PAC devra être complété conformément au considérant 4, et les frais seront mis à la charge de la recourante qui succombe (art. 47 al. 1 LPJA). Cette dernière ne peut dès lors prétendre à l'octroi de dépens (art. 48 al. 1 a contrario LPJA)).

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Rejette le recours et invite l'intimé à compléter le règlement au sens des considérants.
2. Met les frais et débours de la procédure par 4'000 francs à charge de la recourante, montant partiellement compensé par son avance.
3. Statue sans dépens.

Neuchâtel, le 16 mars 2021

1 Les autorités chargées de l'aménagement du territoire tiennent compte des principes suivants.

2 Le paysage doit être préservé. Il convient notamment:

- a. 10 de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier, les surfaces d'assolement;
- b. de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage;
- c. de tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau et de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci;
- d. de conserver les sites naturels et les territoires servant au délasserement;
- e. de maintenir la forêt dans ses diverses fonctions.

3 Les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée. Il convient notamment:

- a. 11 de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail et de les planifier en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics;
- abis. 12 de prendre les mesures propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des friches, des surfaces sous-utilisées ou des possibilités de densification des surfaces de l'habitat;
- b. de préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations;
- c. de maintenir ou de créer des voies cyclables et des chemins pour piétons;

d. d'assurer les conditions dont dépend un approvisionnement suffisant en biens et services;

e. de ménager dans le milieu bâti de nombreux aires de verdure et espaces plantés d'arbres.

4 Il importe de déterminer selon des critères rationnels l'implantation des constructions et installations publiques ou d'intérêt public. Il convient notamment:

a. de tenir compte des besoins spécifiques des régions et de réduire les disparités choquantes entre celles-ci;

b. de faciliter l'accès de la population aux établissements tels qu'écoles, centres de loisirs et services publics;

c. d'éviter ou de maintenir dans leur ensemble à un minimum les effets défavorables qu'exercent de telles implantations sur le milieu naturel, la population et l'économie.

10 Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 15 juin 2012, en vigueur depuis le 1er mai 2014 (RO2014899;FF2010959).

11 Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 15 juin 2012, en vigueur depuis le 1er mai 2014 (RO2014899;FF2010959).

12 Introduite par le ch. I de la LF du 15 juin 2012, en vigueur depuis le 1er mai 2014 (RO2014899;FF2010959).

1 Tous les cantons établissent un plan directeur dans lequel ils précisent au moins:

a. le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire;

b. la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, afin d'atteindre le développement souhaité;

c. une liste de priorités et les moyens à mettre en œuvre.

2 Les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir été prévus dans le plan directeur.

26 Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 15 juin 2012, en vigueur depuis le 1er mai 2014 (RO2014899;FF2010959).

1 Les plans directeurs ont force obligatoire pour les autorités.

2 Lorsque les circonstances se sont modifiées, que de nouvelles tâches se présentent, ou qu'il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble aux problèmes de l'aménagement, les plans directeurs feront l'objet des adaptations nécessaires.

3 Les plans directeurs seront réexaminés intégralement tous les dix ans et, au besoin, remaniés.

1 Pour exercer celles de ses activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, la Confédération procède à des études de base; elle établit les conceptions et plans sectoriels nécessaires et les fait concorder.

2 Elle collabore avec les cantons et leur donne connaissance en temps utile de ses conceptions et plans sectoriels ainsi que de ses projets de construction.

1 Les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol.

2 Ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger.

1 Les zones à protéger comprennent:

- a. les cours d'eau, les lacs et leurs rives;
- b. les paysages d'une beauté particulière, d'un grand intérêt pour les sciences naturelles ou d'une grande valeur en tant qu'éléments du patrimoine culturel;
- c. les localités typiques, les lieux historiques, les monuments naturels ou culturels;
- d. les biotopes des animaux et des plantes dignes d'être protégés.

2 Au lieu de délimiter des zones à protéger, le droit cantonal peut prescrire d'autres mesures adéquates.

1 Une autorité chargée de la coordination est désignée lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités.

2 L'autorité chargée de la coordination:

- a. peut prendre les dispositions nécessaires pour conduire les procédures;
- b. veille à ce que toutes les pièces du dossier de requête soient mises en même temps à l'enquête publique;
- c. recueille les avis circonstanciés relatifs au projet auprès de toutes les autorités cantonales et fédérales concernées par la procédure;
- d. veille à la concordance matérielle ainsi que, en règle générale, à une notification commune ou simultanée des décisions.

3 Les décisions ne doivent pas être contradictoires.

4 Ces principes sont applicables par analogie à la procédure des plans d'affectation.

72 Introduit par le ch. I de la LF du 6 oct. 1995, en vigueur depuis le 1er janv. 1997 (RO1996965; FF1994III 1059)

1 Tous les animaux visés à l'art. 2 qui n'appartiennent pas à une espèce pouvant être chassée, sont protégés (espèces protégées).

2 Les cantons peuvent, avec l'assentiment préalable de l'Office fédéral de l'environnement (Office fédéral)<sup>5</sup>, prévoir le tir d'animaux protégés si la sauvegarde des biotopes ou le maintien de la diversité des espèces l'exige. Le Conseil fédéral désigne les animaux visés par cette disposition.

3 La chasse des bouquetins peut être autorisée du 1er septembre au 30 novembre, lorsqu'elle vise à une régulation des populations. A cette fin, les cantons soumettent chaque année à l'approbation du Département une planification des tirs. Le Conseil fédéral arrête les prescriptions nécessaires.

4 Les cantons assurent une protection suffisante des mammifères et des oiseaux sauvages contre les dérangements.

5 Ils règlent en particulier la protection des jeunes animaux et de leurs mères en période de chasse, ainsi que celle des oiseaux adultes pendant la couvaison.

6 Lors de l'élaboration et de la réalisation de projets qui peuvent compromettre la protection des mammifères et des oiseaux sauvages, la Confédération prend l'avis des

cantons. Lorsque les projets affectent des zones protégées d'importance internationale et nationale, il y a lieu de demander le préavis de l'Office fédéral.

5 La désignation de l'unité administrative a été adaptée en application de l'art. 16 al. 3 de l'O du 17 nov. 2004 sur les publications officielles (RO20044937).

1 Le Conseil fédéral, après avoir consulté les cantons, délimite des réserves de sauvagine et d'oiseaux migrateurs, d'importance internationale.

2 D'entente avec les cantons, il délimite des districts francs fédéraux ainsi que des réserves de sauvagine et d'oiseaux migrateurs, d'importance nationale.

3 Les districts francs fédéraux ne peuvent être supprimés ou remplacés par un district franc équivalent qu'avec l'accord du Conseil fédéral.

4 Les cantons peuvent délimiter d'autres districts francs et réserves d'oiseaux.

5 La chasse est interdite dans les districts francs et les réserves d'oiseaux. Les organes cantonaux d'exécution peuvent cependant y autoriser le tir d'animaux non protégés lorsque l'exigent la sauvegarde des biotopes, la conservation de la diversité des espèces, des raisons cynégétiques ou la prévention de dommages excessifs causés par le gibier.

6 Le Conseil fédéral édicte les dispositions concernant la protection dans les réserves de sauvagine et d'oiseaux migrateurs, d'importance internationale et nationale, ainsi que dans les districts francs fédéraux. La Confédération alloue aux cantons, sur la base de conventions-programmes, des indemnités globales pour les frais de surveillance de ces réserves et de ces districts.

6 Nouvelle teneur de la phrase selon le ch. II 31 de la LF du 6 oct. 2006 sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), en vigueur depuis le 1er janv. 2008 (RO20075779;FF20055641).

1 Le Conseil fédéral établit, après avoir pris l'avis des cantons, des inventaires d'objets d'importance nationale; il peut se fonder à cet effet sur des inventaires dressés par des institutions d'Etat ou par des organisations œuvrant en faveur de la protection de la nature, de la protection du paysage ou de la conservation des monuments historiques. 20 Les critères qui ont déterminé le choix des objets seront indiqués dans les inventaires. En outre, ceux-ci contiendront au minimum:

- a. la description exacte des objets;
- b. les raisons leur conférant une importance nationale;
- c. les dangers qui peuvent les menacer;
- d. les mesures de protection déjà prises;
- e. la protection à assurer;
- f. les propositions d'amélioration.

2 Les inventaires ne sont pas exhaustifs. Ils seront régulièrement réexaminés et mis à jour; le Conseil fédéral décide de l'inscription, de la modification ou de la radiation d'objets, après avoir pris l'avis des cantons. Les cantons peuvent, de leur propre chef, proposer un nouvel examen.

20 Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 24 mars 1995, en vigueur depuis le 1er fév. 1996 (RO1996214; FF1991III 1137).

1 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.<sup>21</sup>

2 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.

21 Nouvelle teneur selon le ch. I 3 de la LF du 18 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures de décision, en vigueur depuis le 1er janv. 2000 (RO19993071; FF19982221).

1 Le Conseil fédéral, après avoir pris l'avis des cantons, désigne les biotopes d'importance nationale. Il détermine la situation de ces biotopes et précise les buts visés par la protection.

2 Les cantons règlent la protection et l'entretien des biotopes d'importance nationale. Ils prennent à temps les mesures appropriées et veillent à leur exécution.

3 Le Conseil fédéral peut, après avoir pris l'avis des cantons, fixer des délais pour la mise en place des mesures de protection. Si, malgré les avertissements, un canton ne prescrit pas à temps les mesures de protection, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication<sup>58</sup> peut prendre à sa place les mesures nécessaires et mettre à sa charge une part équitable des frais correspondants.

57 Introduit par le ch. I de la LF du 19 juin 1987, en vigueur depuis le 1er fév. 1988 (RO1988254; FF1985II 1449).

58 La désignation de l'unité administrative a été adaptée en application de l'art. 16 al. 3 de l'O du 17 nov. 2004 sur les publications officielles (RO20044937).

1 Lorsque, dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation, elles sont tenues de peser les intérêts en présence. Ce faisant, elles:

a. déterminent les intérêts concernés;

b. apprécient ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent;

c. fondent leur décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés.

2 Elles exposent leur pondération dans la motivation de leur décision.

1 L'autorité qui établit les plans d'affectation fournit à l'autorité cantonale chargée d'approuver ces plans (art. 26, al. 1, LAT), un rapport démontrant leur conformité aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), ainsi que la prise en considération adéquate des observations émanant de la population (art. 4, al. 2, LAT), des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT), du plan directeur (art. 8 LAT) et des exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral, notamment de la

législation sur la protection de l'environnement.

2 Elle expose en particulier quelles réserves d'affectation subsistent dans les zones à bâtir existantes, quelles mesures sont nécessaires afin de mobiliser ces réserves ou d'obtenir sur ces surfaces un bâti conforme à l'affectation de la zone et dans quel ordre ces mesures seront prises.<sup>68</sup>

68 Nouvelle teneur selon le ch. I de l'O du 2 avr. 2014, en vigueur depuis le 1er mai 2014 (RO2014909).

Les districts francs fédéraux (districts francs) ont pour but la protection et la conservation des mammifères et oiseaux sauvages rares et menacés ainsi que la protection et la conservation de leurs biotopes. Ils ont en outre pour but la conservation de populations saines d'espèces pouvant être chassées, adaptées aux conditions locales.

1 Sont considérés comme districts francs les objets énumérés dans l'annexe 1.

2 L'inventaire fédéral des districts francs fédéraux (Inventaire) comprend pour chaque district franc:

a. une représentation cartographique du périmètre et une description de la zone;

b. le but visé par la protection;

c. des mesures particulières pour la protection des espèces et des biotopes et la régulation des populations d'animaux pouvant être chassés ainsi que la durée de validité de ces mesures;

d. éventuellement un périmètre à l'extérieur du district franc, dans lequel les dégâts causés par la faune sauvage sont indemnisés.

3 L'Inventaire, qui fait partie intégrante de la présente ordonnance est publié uniquement sous forme électronique sur la page Internet de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV)<sup>3</sup> et ne figure pas dans le Recueil officiel des lois fédérales (RO) (art. 5 de la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles)<sup>4</sup>.<sup>5</sup>

3 [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Thèmes > Zones protégées > Districts francs > Descriptions d'objets

4 RS170.512

5 Nouvelle teneur selon le ch. I de l'O du 20 nov. 2013, en vigueur depuis le 1er janv. 2014 (RO20134537).

1 Les dispositions ci-après s'appliquent d'une manière générale aux districts francs:

a. la chasse est interdite;

b. les animaux ne doivent pas être dérangés, traqués, ni attirés hors du district franc;

bbis. 8 l'affouragement des animaux sauvages et l'installation de saunières sont interdits;

c. 9 les chiens doivent être tenus en laisse; font exception les chiens utilitaires dans l'agriculture;

d. il est interdit de porter, de conserver ou d'utiliser des armes et des pièges. Les cantons peuvent accorder des dérogations aux personnes habitant à l'intérieur du district franc et pour les zones partiellement protégées. Les personnes autorisées à chasser et celles qui sont

astreintes au service militaire ont le droit de traverser le district franc munies d'armes non chargées en empruntant des chemins et des routes, pendant la chasse ou pour remplir leurs obligations militaires (service, tir et inspection obligatoire). L'utilisation d'armes et de pièges est autorisée pour le personnel de surveillance de la faune;

e. il est interdit de camper librement. L'utilisation de places de camping officielles est réservée. Les cantons peuvent accorder des dérogations;

f.10 le décollage et l'atterrissage d'aéronefs civils avec occupants sont interdits sauf dans le cadre de l'exploitation des aérodromes déjà existants ainsi que sous réserve des dispositions figurant aux art. 19, al. 3, let. a, et 28, al. 1, de l'ordonnance du 14 mai 2014 sur les atterrissages en campagne<sup>11</sup>;

fbis.12 la circulation d'aéronefs civils sans occupants est interdite;

g. le ski pratiqué en dehors de pistes et d'itinéraires balisés est interdit;

h. il est interdit de circuler sur des routes d'alpage et des routes forestières et d'utiliser des véhicules en dehors des routes, des chemins forestiers et de ceux de campagne, excepté à des fins agricoles et sylvicoles ainsi que pour la surveillance de la faune. Les cantons peuvent prévoir des exceptions;

i. les exercices militaires avec de la munition pour tir réel ou à blanc sont interdits. L'utilisation de places de tir et d'installations militaires particulières, selon des dispositions contractuelles, est réservée. Le service de garde de la troupe avec arme chargée ainsi que le port d'armes lors des tâches de contrôle du corps de gardes-fortifications et du corps de gardes-frontière sont autorisés.

2 L'organisation de réunions sportives et d'autres manifestations collectives n'est admise que si celle-ci ne peut compromettre le but visé par la protection. Les organisateurs ont besoin d'une autorisation cantonale.

3 Sont réservées les dispositions particulières prévues par l'art. 2, al. 2, ainsi que les mesures prévues par les art. 8 à 10 et 12.13

7 Nouvelle teneur selon le ch. IV de l'RO du 1er juil. 2015, en vigueur depuis le 15 juil. 2015 (RO20152209).

8 Introduite par le ch. IV de l'RO du 1er juil. 2015, en vigueur depuis le 15 juil. 2015 (RO20152209).

9 Nouvelle teneur selon le ch. IV de l'RO du 1er juil. 2015, en vigueur depuis le 15 juil. 2015 (RO20152209).

10 Nouvelle teneur selon le ch. IV de l'RO du 1er juil. 2015, en vigueur depuis le 15 juil. 2015 (RO20152209).

11 RS748.132.3

12 Introduite par le ch. IV de l'RO du 1er juil. 2015, en vigueur depuis le 15 juil. 2015 (RO20152209).

13 Nouvelle teneur selon le ch. IV de l'RO du 1er juil. 2015, en vigueur depuis le 15 juil. 2015 (RO20152209).

1 Dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons veillent à ce que les buts visés par la protection des districts francs ne soient pas compromis par d'autres

exploitations. S'il y a d'autres intérêts en présence, une pondération des intérêts permettra de trancher.

1bis Lorsque des autorités fédérales autres que l'OFEV<sup>14</sup>, sont compétentes pour l'exécution, la collaboration de ce dernier est régie par les art. 62a et 62b de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration<sup>15.16</sup>

2 Les districts francs doivent être pris en considération lors de l'élaboration de plans directeurs et de plans d'affectation.

3 Dans les districts francs, une attention particulière sera accordée à la conservation des biotopes au sens de l'art. 18, al. 1bis, LPN, notamment comme milieux vitaux des mammifères et des oiseaux sauvages indigènes et migrateurs. Les cantons veillent notamment à ce que de tels biotopes:

a. bénéficient d'une exploitation agricole et sylvicole adaptée;

b. ne soient pas fragmentés;

c. bénéficient d'une offre suffisante en matière de pâture.

4 D'autres mesures, d'une plus grande portée ou d'une autre teneur, visant la protection des biotopes selon l'art. 2, al. 2, de la présente ordonnance ou prises conformément aux art. 18 et suivants LPN sont réservées.

5 L'encouragement des mesures de protection des biotopes est régi par les art. 18 et suivants LPN.

14 Nouvelle expression selon le ch. I de l'O du 20 nov. 2013, en vigueur depuis le 1er janv. 2014 (RO20134537). Il a été tenu compte de cette mod. dans tout le texte.

15 RS172.010

16 Introduit par le ch. II 20 de l'O du 2 fév. 2000 relative à la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures de décision, en vigueur depuis le 1er mars 2000 (RO2000703)

1 L'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP) comprend les objets énumérés à l'annexe 1.

2 La description précise des objets, les raisons leur conférant une importance nationale, les objectifs de protection spécifiques aux objets, ainsi que les autres indications exigées en vertu de l'art. 5, al. 1, LPN, font partie intégrante de la présente ordonnance, mais font l'objet d'une publication séparée.

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