

NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2011.57 vom 30. September 2013

Ne Jurisprudence Adm, 2013-09-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_DECI.2011.57

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2011.57 du 30 septembre 2013

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2011.57 del 30 settembre 2013

Regeste

Plan d'affectation cantonal (PAC) définissant une zone à protéger. Les biens-fonds compris dans le périmètre du PAC sont également touchés par une procédure parallèle d'améliorations foncières. Oppositions au PAC adressées au Conseil d'Etat par des exploitants/propriétaires de domaines agricoles, par Pro Natura et le WWF, la commune, le Réseau écologique communal et la Chambre neuchâteloise d'agriculture et de viticulture. Après un grand nombre d'actes d'instruction, quatre oppositions sont retirées et trois sont confirmées. L'information à la population au sens de l'article 4 LAT a été respectée. Les modifications du plan et du règlement du PAC proposées suite à la séance de conciliation et aux discussions entre parties sont de faible importance et ne portent pas préjudice aux propriétaires concernés, de sorte qu'une nouvelle mise à l'enquête n'est pas nécessaire. Si aucune convention portant sur une mesure-nature ne peut être conclue avec l'exploitant/propriétaire, le département peut prendre une décision. Cet ajout au règlement du PAC doit rester en la forme potestative pour permettre aux autorités compétentes de juger de l'opportunité de la notification d'une décision. Le PAC induit certes quelques restrictions à l'exploitation agricole mais une compensation a été opérée dans le cadre de la procédure d'améliorations foncières, les propriétaires de terres agricoles touchées par le PAC recevant des surfaces plus importantes. Au surplus, le PAC respecte le plan sectoriel des surfaces d'assolement de la Confédération. Enfin, une décision imposant une mesure-nature peut faire l'objet d'un recours. Les quatre oppositions retirées sont classées et les trois restantes sont rejetées.

Volltext

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants:

A.

Le Département de la gestion du territoire (actuellement et ci-après: le Département du développement territorial et de l'environnement, abrégé DDTE) a élaboré un plan d'affectation cantonal (PAC) qui définit une zone à protéger sur le territoire de la commune de A.. Cette zone contient trois objets: B.; C. et D; D., eux-mêmes divisés en plusieurs secteurs.

Selon son règlement, le PAC a pour but d'assurer la protection des sites compris dans le périmètre indiqué sur le plan, ainsi que la conservation, la revitalisation et l'entretien de leurs éléments naturels caractéristiques. A cet effet, il poursuit les objectifs généraux suivants:

·conservation de la diversité des milieux naturels présents dans le périmètre;

·maintien et renforcement du rôle de réservoir d'espèces fauniques et floristiques joué par ces milieux;

·maintien et développement de structures attractives pour le déplacement de la faune.

La mise en œuvre des objectifs et mesures du PAC, de même que leur suivi, sont placés sous la responsabilité de la section nature du service de la faune, des forêts et de la nature (SFFN), qui élabore en collaboration avec le service de l'aménagement du territoire (SAT) et le service de l'agriculture (SAGR) un catalogue de mesures-nature. Ce catalogue énonce le détail des mesures de conservation, de revitalisation et d'entretien du site sur la base des objectifs et des dispositions du PAC, fixe les priorités, les étapes et les conditions de réalisation, donne une estimation des coûts de mise en œuvre ainsi que les modalités de financement. Il organise en outre le suivi des mesures.

Le règlement du PAC expose ensuite la réglementation générale applicable à l'ensemble du PAC, par exemple la gestion forestière, le drainage, la circulation des véhicules à moteur, l'utilisation de produits chimiques, les activités de loisirs, etc. Il est précisé que les modalités d'exploitation agricole seront définies dans le catalogue de mesures-nature. Suit une réglementation plus détaillée, applicable à chacun des secteurs du PAC en particulier.

B.

B.a.

Mis à l'enquête du 4 mars au 4 avril 2011, ce PAC a suscité sept oppositions.

B.b.

Dans son opposition du 30 mars 2011, Pro Natura Neuchâtel (abrégé ci-après: Pro Natura) demande que l'article 3, alinéa 2 du règlement du PAC mentionne clairement que l'objectif est de diminuer la charge en engrais et en bétail pour favoriser les prés et pâturages extensifs; de même pour l'article 8 du règlement. Pro Natura demande également que l'article 5 soit complété par un alinéa précisant le rôle du DDTE, soit d'imposer la mise en œuvre d'une mesure-nature en dépit de l'opposition du propriétaire et de l'exploitant. Enfin, Pro Natura demande diverses précisions dans la réglementation de détail applicable à certains secteurs.

B.c.

Dans son opposition du 31 mars 2011, le WWF Neuchâtel (abrégé ci-après: le WWF) reproche au PAC ne pas faire ressortir suffisamment la priorité aux valeurs naturelles. Il demande que l'absence d'épandage d'engrais soit clairement énoncée dans le règlement comme un objectif du PAC et que les articles précisant l'entretien des différents objets y fassent clairement référence.

B.d.

Dans son opposition du 31 mars 2011, la commune de A., par son Conseil communal, estime qu'il est exagéré de doubler les surfaces mises sous protection (le périmètre du PAC englobant les zones de protection communales) et déplore que plusieurs agriculteurs concernés se retrouvent avec la presque totalité de leurs terres en surfaces restreintes à l'exploitation. Le Conseil communal considère également comme exagérée l'interdiction de pratiquer divers sports en dehors des chemins balisés étant donné que le tourisme vert est un des points essentiels du contrat-région ([...]). Il formule encore quelques remarques par

rapport à des secteurs en particulier.

B.e.

Dans leur opposition du 31 mars 2011, X., d'une part, et l'hoirie Y., d'autre part, se sont étonnés de ne pas avoir été consultés par le SFFN avant la mise en place du PAC car, à leur avis, le règlement est extrêmement contraignant pour une exploitation normale des parcelles et remet en cause les efforts menés conjointement avec leur fermier, Z., pour regrouper les terres autour de la ferme. Du point de vue des opposants précités, le règlement aura pour conséquence de diminuer de manière importante le rendement et la valeur des pâturages.

B.f.

MM. [], formant le Réseau écologique de A., ont déposé leur opposition le 1er avril 2011. Ils contestent l'intérêt écologique de certaines surfaces inscrites dans le périmètre du PAC et proposent d'intégrer sous forme de compensation d'autres surfaces qui sont intégrées dans un réseau écologique. En bref, ils s'opposent au PAC en raison de l'objectif d'extensification trop important de bonnes terres agricoles.

B.g.

Dans son opposition du 1er avril 2011, la Chambre neuchâteloise d'agriculture et de viticulture se réfère à l'opposition du Réseau écologique de A., estimant que les surfaces écologiques mises en place sont suffisantes et critiquant la volonté de l'Etat d'aller encore plus loin en matière d'extensification des surfaces agricoles.

B.h.

Dans leur opposition du 4 avril 2011, E. et F., formant la société simple E. F., formulent des griefs relatifs à la répartition des terres par le syndicat d'améliorations foncières et indiquent que sans réaménagement des terres permettant de conserver de manière pérenne la valeur de leur domaine, elles s'opposeront à la création de certaines zones du PAC. Elles émettent ensuite divers reproches à l'encontre du PAC relatifs à l'indication des chemins, à leur nature privée et leur ouverture au public. Les opposantes demandent également que le règlement soit révisé de manière à permettre l'exploitation forestière avec des moyens raisonnables.

C.

C.a.

Le DDTE s'est déterminé sur chacune des oppositions le 25 mai 2012, relevant qu'il était disposé à ouvrir une discussion avec les opposants mais que si celle-ci ne devait pas aboutir, il concluait au rejet des oppositions. Pour l'essentiel, ses déterminations peuvent être résumées comme suit.

C.b.

En réponse aux oppositions du WWF et de Pro Natura, il estime que l'article 3 du règlement énonce des objectifs applicables à l'ensemble du périmètre du PAC et que la question des engrais n'y a pas sa place. Il n'est pas favorable non plus à l'interdiction d'apport d'engrais en des lieux très précis du périmètre du PAC, car les choses peuvent évoluer et ce besoin d'adaptation n'est pas compatible avec les contraintes procédurales qu'implique la modification d'un PAC. Enfin, les législations cantonale et fédérale existantes permettent déjà au DDTE de rendre des décisions contraignantes pour les propriétaires ou exploitants.

Quant aux précisions de détail, le DDTE est d'avis qu'elles peuvent être traitées dans le cadre de l'élaboration du catalogue de mesures-nature ou lors de la séance de conciliation.

C.c.

S'agissant de l'opposition de la commune, le DDTE expose que le PAC ne résulte pas d'une volonté d'étendre les surfaces des zones protégées communales existantes mais fait suite à l'inventaire cantonal des biotopes, objets géologiques et sites naturels d'importance régional que l'Etat entend mettre sous protection (ICOP). En l'occurrence, selon le DDTE, compte tenu des valeurs naturelles recensées et des objectifs de protection qui en résultent, le périmètre n'est pas exagéré. Par ailleurs, le DDTE expose que c'est précisément pour tenir compte de l'intérêt à maintenir certaines activités touristiques que le règlement précise qu'elles peuvent avoir lieu mais en se limitant aux chemins existants.

C.d.

En réponse aux oppositions de la CNAV, du Réseau écologique de A. et de X. avec l'hoirie Y., le DDTE relève que les périmètres mis à l'enquête reposent sur des expertises qui justifient que les parcelles concernées fassent l'objet, le cas échéant, d'adaptation des pratiques agricoles. Au surplus, c'est dans le cadre du catalogue de mesures-nature que cette adaptation sera réglée. Par ailleurs, le DDTE expose qu'une large information a eu lieu avant la mise à l'enquête et que tous les propriétaires concernés par le PAC qui étaient également visés par le remaniement parcellaire de A. (se déroulant en parallèle) ont été avisés personnellement.

C.e.

S'agissant enfin de l'opposition des membres de la société simple E. F., le DDTE relève que dans leur argumentaire figurent des éléments qui relèvent à la fois de la mise à l'enquête du PAC et de la mise en œuvre du syndicat d'améliorations foncières de A.. Dès lors, le DDTE demande l'organisation d'une séance de conciliation en présence de l'office des améliorations foncières (OAF).

D.

Une séance de conciliation a eu lieu le 3 septembre 2012 en présence de tous les opposants ou leurs représentants, ainsi que de représentants du SAGR, du SFFN, de l'OAF et du service juridique de l'Etat. Selon les conclusions du procès-verbal établi le lendemain, la conciliation pouvait aboutir aux conditions suivantes:

- insertion dans le règlement du PAC d'une disposition relative aux voies de droit (existantes), permettant aux propriétaires, exploitants et associations de protection de la nature de contester les mesures-nature qui seraient imposées, respectivement refusées ou non respectées;
- modification du périmètre du PAC en tenant compte des surfaces qui font l'objet du Réseau écologique et des secteurs prioritaires pour la biodiversité, et en retirant d'autres, de moindre intérêt pour la protection des milieux naturels;
- engagement par la commune à créer un circuit pour raquettes et pour la randonnée d'été, en concertation avec le SFFN et les propriétaires fonciers concernés;
- engagement du SFFN à intervenir avec proportionnalité dans le cadre de la revitalisation de G., en concertation avec les propriétaires fonciers concernés;

Quant aux représentants de la société simple E. F., ils devaient encore rencontrer l'OAF et le SFFN dans le cadre d'une séance consacrée plus spécifiquement à leur situation.

E.

Le 1ernovembre 2012, le SFFN a déposé deux plans sur lesquels figurent des surfaces pouvant, selon son analyse, être soustraites du périmètre du PAC.

F.

Le 30 novembre 2012, le procès-verbal de la séance du 24 septembre 2012 entre le SFFN, l'OAF et les représentants de la société simple E. F. a été remis au service juridique. Il en ressort que les participants se sont accordés sur une rectification de l'indication des chemins figurant sur le plan du PAC et se sont entendus sur d'autres points de l'opposition. Seule une question liée plus spécifiquement aux améliorations foncières et à la délimitation de parcelles de forêts restait litigieuse.

G.

À la demande du service juridique, le SFFN a complété le 7 janvier 2013 son courrier du 1ernovembre 2012. Il a d'abord précisé que les surfaces inscrites dans le Réseau écologique n'étaient pas équivalentes aux surfaces incluses dans le périmètre du PAC. En effet, ces dernières constituaient des réservoirs de biodiversité, tandis que les premières servaient de relais nécessaires aux déplacements des espèces et aux échanges entre lesdits réservoirs; les deux démarches étaient donc complémentaires.

S'agissant du volet touristique, le SFFN a confirmé à la commune que la station de départ du téléski (comprise dans le périmètre du PAC) ne serait pas supprimée et qu'il serait toujours possible d'y accéder avec un véhicule. Quant à la piste de marche hivernale, le SFFN a également confirmé que cette activité était conforme au PAC.

Concernant enfin les voies de droit, le SFFN a proposé de compléter l'article 5, alinéa 3 du règlement du PAC par l'indication "Si aucune convention ne peut être conclue, ces mesures peuvent faire l'objet d'une décision du département".

H.

Le 11 janvier 2013, le service juridique a adressé aux opposants les courriers et documents précités, et les a priés de l'informer, compte tenu des réponses apportées par le SFFN et des modifications du plan et règlement proposées, du maintien ou du retrait de leurs oppositions. Tous les participants à la séance de conciliation du 3 septembre 2012 étaient également invités à formuler d'éventuelles observations sur le procès-verbal.

I.

Le 4 février 2013, F. a répondu au nom des membres de la société simple que l'opposition était maintenue, car elle n'avait pas encore eu de nouvelles des services de l'Etat concernés par un éventuel accord de compensation.

J.

Le 6 février 2013, le WWF a déclaré maintenir son opposition. Quant à la forme, il a relevé que la législation régissant le droit de recours des associations ne lui permettait plus de retirer une opposition moyennant un accord à l'amiable. Quant au fond, il a relevé qu'il n'avait pas reçu de réponse satisfaisante au principal point de son opposition, à savoir la

claire priorité accordée aux valeurs naturelles du site par l'exploitation extensive. Au surplus, il a déploré que l'indication des voies de droit proposée par le SFFN soit formulée de manière potestative.

Le WWF a conclu qu'il pourrait accepter la réduction du périmètre du PAC proposée le 1er novembre 2012 par le SFFN à condition que l'extensification fasse partie intégrante du règlement du PAC et que la voie d'autorité s'applique automatiquement en cas d'échec de la voie contractuelle. Le WWF a également préconisé une nouvelle mise à l'enquête avec le nouveau périmètre et un nouveau règlement intégrant les modifications demandées.

K.

Le 6 février 2013, Pro Natura a également déclaré maintenir son opposition, quant à la forme pour les mêmes motifs que le WWF, et a également sollicité une nouvelle mise à l'enquête, éventuellement partielle. Quant au fond, Pro Natura a répété que la diminution de la charge en engrais de ferme et du commerce devait être un objectif du PAC, figurant à l'article 3 de son règlement. À cet égard, il a indiqué que laisser le choix aux exploitants d'extensifier leurs terrains n'était pas suffisamment contraignant. Enfin, Pro Natura a relevé qu'il n'avait pas obtenu de réponses satisfaisantes concernant ses demandes de compléter les articles 20, 25 et 30 du règlement [ajout ou modifications d'objectifs pour des objets naturels particuliers].

L.

Dans un courrier du 6 février 2013, le Conseil communal a informé le service juridique qu'il retirait son opposition, tout en restant solidaire des agriculteurs dans leurs démarches et en maintenant les remarques générales formulées dans ladite opposition.

M.

Le 13 février 2013, la CNAV et le Réseau écologique ont déclaré retirer leurs oppositions au vu des cartes de milieux naturels remises par le SFFN et avoir pris note que les typologies "Pâturages de basse et moyenne altitude", "Pâturage gras subalpin et alpin", "Prairie de fauche de montagne" et "Prairie grasse" pourraient recevoir une fumure organique sous forme d'engrais de ferme, en respectant les distances de protection par rapport aux eaux, aux haies et lisières de forêt et à la zone de captage. Les opposants précités ont indiqué qu'ils souhaitaient que la mise en application du catalogue de mesures-nature tienne compte de ces éléments, afin de maintenir un approvisionnement de fourrage suffisant pour les exploitants qui valorisent leur lait par la transformation fromagère en Gruyère AOC. Ils se sont déclarés persuadés qu'une telle mise en application pourrait être réussie grâce à des échanges constructifs entre les interlocuteurs le moment venu sur le terrain.

N.

X. et l'hoirie Y. ont été relancés par le service juridique le 8 mars 2013 quant au maintien ou non de leur opposition. Le 13 mars 2013, l'hoirie Y. a répondu de concert avec Z. que ce dernier avait acheté en février 2012 les parcelles dont elle était propriétaire et qu'il exploitait depuis dix ans. L'hoirie a exposé que l'opposition au PAC avait été décidée d'un commun accord avec son fermier, lequel la maintenait formellement. Quant à X., il ne s'est pas manifesté.

O.

Après un certain nombre de discussions avec les services de l'Etat concernés, les membres de la société simple E. F. sont parvenus à un accord sur une modification du nouvel état parcellaire, reportée sur un plan. Par courriel du 9 avril 2013 (confirmé ensuite par courrier), F. a écrit au service juridique que vu le plan de modification précité (qu'elle avait signé le jour-même), les informations résultant du procès-verbal de la séance du 24 septembre 2012 avec le SFFN, l'OAF et la commission d'experts du syndicat d'améliorations foncières de A., l'opposition des membres de la société simple pourrait être retirée.

P.

Le 9 avril 2013 toujours, le service juridique a informé toutes les parties que suite aux dernières discussions, notamment avec les membres de la société simple E. F., le plan serait modifié par certaines rectifications touchant le domaine de ladite société simple et par la sortie de quatre surfaces du périmètre. De même, le règlement du PAC serait modifié avec l'ajout des voies de droit et d'une réserve de l'accord des propriétaires pour l'usage sportifs des chemins. Puis, le service juridique a indiqué que ces modifications étant de minime importance, il ne serait pas procédé à une nouvelle mise à l'enquête, mais que les propriétaires concernés, non parties à la présente procédure, auraient le droit d'être entendus.

Q.

Le 19 juin 2013, le SFFN a contacté les trois propriétaires concernés par les modifications du PAC mais non opposants, pour leur demander leur accord. Deux d'entre eux ont signé le plan modifié, le 20 juin 2013 et début août 2013. Le troisième, bien que relancé à deux reprises, ne s'est pas manifesté.

Considérant en droit:

INTRODUCTION

1.

En vertu des articles 25 et 26 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991, les plans d'affectation cantonaux sont établis par le service l'aménagement du territoire; ils sont signés par le département après avoir été mis en circulation auprès des communes concernées et des départements et services intéressés. Puis ils sont mis à l'enquête publique pendant trente jours. L'information à la population est assurée par le département. Les intéressés et les communes touchées par le plan peuvent faire une opposition écrite et motivée au Conseil d'Etat. Les opposants et au besoin les autorités chargées de délivrer les décisions spéciales sont convoqués pour tenter une conciliation.

2.

Les sept oppositions ont été déposées par des personnes physiques et morales d'horizons divers et pour des motifs différents. Toutefois, la séance de conciliation et l'instruction qui a suivi a été menée en présence, respectivement avec la collaboration de tous les opposants, et les modifications du plan et du règlement concernent chacun. Pour ces motifs, et à des fins de clarté également, une seule décision sera rendue.

3.

3.1.

Les oppositions du Conseil communal, de la CNAV et du Réseau écologique de A. ayant été retirées, elles peuvent être classées.

3.2.

Selon le courrier du 9 avril 2013 de la société simple E. F., ses membres retirent leur opposition quant à l'exploitation sylvicole et au périmètre d'application des prescriptions d'utilisation définies dans le règlement. Par ailleurs ils utilisent le conditionnel ("nous permettrait de lever notre opposition") s'agissant de la modification du nouvel état dans la procédure d'améliorations foncières, la rectification de chemins sur le plan et de la modification de l'article 18 du règlement du PAC. Toutefois, il convient de constater que le plan modifiant le nouvel état d'améliorations foncières a été approuvé par le SAGR, le SFFN et la société simple précitée, et que ni la modification de l'article 18 ni la rectification des chemins n'ont été contestés par les autres parties à la procédure, même celles qui ont maintenu leurs oppositions. L'autorité de céans considère donc que les membres de la société simple précitée ont obtenu satisfaction sur l'ensemble des points soulevés dans leur opposition et que celle-ci peut être classée.

4.

4.1.

Par économie de procédure, seule la qualité pour agir des opposants qui maintiennent leur opposition, soit le WWF, Pro Natura, X. et Z., sera examinée ci-après.

4.2.

Au sens de l'article 62, lettre a de la loi cantonale sur la protection de la nature (LCPN), du 22 juin 1994, les associations d'importance nationale et leurs sections cantonales, de même que les associations d'importance cantonale reconnues par le Conseil d'Etat, qui, aux termes de leurs statuts, se vouent à la protection de la nature et du paysage ou à des tâches semblables par pur idéal ont qualité pour faire opposition aux plans d'affectation destinés à assurer la protection de biotopes, d'objets géologiques ou de sites naturels.

C'est le cas des sections neuchâteloises du WWF et de Pro Natura, lesdites associations faisant partie de la liste annexée à l'Ordonnance [fédérale] relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage (ODO), du 27 juin 1990.

4.3.

Quant à X. et Z., qui a succédé à l'hoirie Y., ils sont propriétaires de plusieurs biens-fonds compris dans le périmètre du PAC, de sorte que la qualité pour s'opposer doit également leur être reconnue (art. 26, al. 1 LCAT).

4.4.

Il convient dès lors d'examiner ci-après les oppositions qui subsistent.

OPPOSITION DU WWF

5.

5.1.

Dans son opposition, le WWF demande que l'absence d'épandage d'engrais soit expressément énoncée dans le règlement comme un objectif du PAC et que les articles

précisant l'entretien des différents objets y fassent clairement référence. Dans son courrier du 6 février 2013, le WWF indique qu'il serait d'accord d'accepter la réduction du périmètre du PAC à condition que l'extensification fasse partie intégrante du règlement du PAC et que la voie d'autorité s'applique automatiquement en cas d'échec de la voie contractuelle.

5.2.

Le règlement du PAC se subdivise en cinq chapitres. Le premier est notamment consacré aux objectifs généraux du PAC et à ses différents secteurs; le deuxième aborde la mise en œuvre au moyen des mesures-nature; le troisième expose les principes d'exploitation et d'utilisation applicables à l'ensemble du PAC; le quatrième détaille la réglementation applicable aux divers objets et secteurs; et le cinquième traite de l'entrée en vigueur. En d'autres termes, le règlement du PAC expose d'abord sa raison d'être, soit la protection des sites compris dans le périmètre (art. 3, al. 1), avec quels "outils" cette protection doit être mise en œuvre (art. 5) avant de donner des indications sur ce qui est admissible ou non sur tout le territoire mis sous protection (art. 7-18) et particulièrement dans chaque secteur (art. 19-36).

De manière générale, l'article 7 du règlement prescrit que toute activité entreprise dans la zone de protection doit être conforme aux objectifs généraux du PAC. L'article 8, alinéa 3 prescrit qu'en cas de pâture, la charge en bétail et sa conduite doivent être adaptées aux objectifs généraux et particuliers. La question de l'épandage est expressément traitée à l'article 15, selon lequel l'apport de substances ou produits au sens de la législation fédérale sur les produits chimiques ne doit pas entrer en contradiction les objectifs du PAC; cette disposition concerne en particulier l'apport d'engrais au sens de l'annexe 2.6 de l'Ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ORRCHim), du 18 mai 2005, qui s'applique notamment aux engrais organiques, aux engrais de recyclage et aux engrais de ferme. Comme le relève le rapport justificatif (p. 3), ces dispositions garantissent une exploitation agricole conforme aux objectifs du PAC. Dès lors, la réglementation de l'épandage d'engrais constitue, non un objectif en soi, mais un moyen d'atteindre les objectifs généraux du PAC, à l'instar, par exemple, de la stricte limitation des activités de détente, de l'interdiction de construire de nouveaux drainages ou de l'interdiction de déposer des déchets. Au demeurant, les articles 8, alinéa 3 et 15 sont applicables sur l'ensemble du périmètre du PAC et il n'est donc pas nécessaire, comme le préconise le WWF, de rappeler ces limitations en matière d'épandage dans la réglementation de détail du chapitre 4.

Il n'y a donc pas lieu de compléter l'article 3 en indiquant l'extensification comme un objet en soi du PAC.

5.3.

S'agissant de la disposition sur les voies de droit, demandée par les participants à la séance de conciliation, le SFFN a proposé de compléter l'article 5, alinéa 3 de la manière suivante (en gras): "Le CM-Nature a une valeur indicative. Tout ou partie des mesures qu'il prévoit peut faire l'objet de conventions signées par le Département de la gestion du territoire (ci-après: le département) et les propriétaires ou les exploitants. Si aucune convention ne peut être conclue, ces mesures peuvent faire l'objet d'une décision du département". Le WWF conteste la forme potestative.

Cette formulation se justifie toutefois pleinement. En effet, toutes les mesures prévues par le catalogue de mesures-nature ne se prêteront pas forcément à être imposées par une décision, en particulier les obligations "positives" comme certains actes d'entretien des milieux naturels. Autrement dit, la formulation potestative de l'indication des voies de droit précitée permet aux autorités compétentes de juger au cas par cas si la notification d'une décision est utile ou opportune. L'on rappellera dans ce cadre que la section nature du SFFN a pour tâches d'assurer la pérennité des espaces naturels aquatiques et terrestres, d'assurer la conservation de la faune, de la flore, en particulier des espèces rares et menacées, ainsi que de leurs biotopes, de créer un réseau pour la biodiversité, etc. mais aussi de susciter la collaboration des propriétaires fonciers et des exploitants concernés par l'application des législations sur la faune, les forêts et la nature (art. 13 du règlement d'organisation du Département de la gestion du territoire, du 8 mars 2006). Or, en indiquant dans le règlement du PAC qu'une décision doit être rendue, l'on priverait le SFFN d'une marge de manœuvre qui lui permet justement d'assumer ses tâches.

C'est le lieu de préciser qu'il n'y pas de contradiction, comme l'invoque le WWF, entre les articles 7 et 8. En effet, le catalogue de mesures-nature est indicatif, c'est-à-dire en soi non contraignant, parce que, comme son nom l'indique, c'est une liste qui expose un certain nombre de mesures pouvant être prises dans le périmètre du PAC, fixant les priorités, les étapes et les conditions de réalisation, l'estimation des coûts, etc. (rapport justificatif p. 19). Par contre, pour concrétiser ces mesures, le SFFN devra conclure des conventions avec les propriétaires ou exploitants, et à défaut, comme on l'a vu, pourra rendre une décision. Ces conventions sont contraignantes pour leurs signataires (rapport justificatif p. 16). S'agissant plus particulièrement de l'épandage d'engrais au sens de l'annexe 2.6 ORRCHim, le rapport justificatif (pp. 3 et 21-22) précise qu'en l'absence de convention, tout apport d'engrais devra être soumis à autorisation de la section nature [du SFFN].

5.4.

En conclusion, l'opposition du WWF est rejetée.

OPPOSITION DE PRO NATURA

6.

6.1.

Pro Natura a invoqué les mêmes arguments que le WWF s'agissant de l'épandage d'engrais et de la faculté pour les autorités d'imposer une mesure-nature. Sur ce point, il peut être renvoyé à ce qui vient d'être dit dans le cadre de l'opposition du WWF.

6.2.

Pro Natura demande également à ce que certaines mesures prévues au chapitre 4 du règlement soient modifiées et complétées:

·à l'article 20 ("Vallon humide de H."): ajouter l'objectif de renaturation du ruisseau en aval de la STEP, soit éliminer les cunettes en ciment et déplacer le ruisseau pour le laisser s'écouler librement au fond de la combe;

·à l'article 25 ("Dolines de I."): à l'objectif d'entretien des dolines [recte: des milieux inondables], modifier la dernière mesure, soit diminuer fortement le boisé puis contenir les buissons et les arbres;

·à l'article 30 (Etang G.): ajouter la mesure consistant à modeler les berges pour créer des pentes douces.

Il convient de relever qu'au sens de l'article 19, alinéa 2 du règlement, les objectifs et mesures décrits au chapitre 4 seront précisés dans le catalogue de mesures-nature. Comme l'indique le rapport justificatif (p. 23), certaines mesures sont définies de manière moins précise que dans les rapports techniques de l'ICOP parce qu'il doit rester possible de les adapter après un certain temps aux contingences du terrain. Il s'agit en effet d'éviter qu'un mode d'exploitation devienne contraire aux objectifs du PAC. En d'autres termes, si les mesures étaient exposées de manière très détaillées dans le règlement du PAC, celui-ci devrait être modifié à chaque changement sur le terrain, ce qui vu la lourdeur de la procédure, n'est pas opportun, alors que le catalogue de mesures-nature offre la souplesse nécessaire à d'éventuelles adaptations ultérieures.

6.3.

À titre superfétatoire, pour rassurer l'opposante, il faut relever que sa remarque s'agissant de la renaturation du ruisseau n'est pas contredite par la fiche de mesure n°16 du rapport technique de l'ICOP, qui prévoit la restauration du cours du ruisseau en supprimant les cunettes et en recréant des petits méandres. Par conséquent, il est fort probable que dite mesure, si elle est encore d'actualité sur le terrain, soit reprise dans le catalogue de mesures-nature. De même, pour les dolines de I., la forte diminution du boisé préconisée par Pro Natura entre parfaitement dans les objectifs de gestion du rapport technique de l'ICOP, qui tendent notamment à éviter le boisement des mégaphorbiaies. S'agissant enfin de l'Etang G., dont Pro Natura demande le modelage des berges en pente douce en déplorant son caractère "trop parc et promenade", l'on relèvera que le rapport technique de l'ICOP a précisément pour objectif de diminuer le caractère jardiné et artificiel des alentours et des berges dudit étang, notamment de maintenir un plan d'eau avec des berges aussi douces que possible pour recréer une série de ceintures de végétation.

6.4.

Vu ce qui précède, l'opposition de Pro Natura est rejetée.

OPPOSITION DE M. LUDOVIC PETREMAND ET DE M. GABRIEL PIAGET

7.

7.1.

X., d'une part, et l'hoirie Y., à laquelle a succédé Z. d'autre part, se sont plaints de ne pas avoir été consultés car, à leur avis, le règlement est extrêmement contraignant pour une exploitation normale des parcelles et aurait pour conséquence de diminuer de manière importante le rendement et la valeur des pâturages. De leur point de vue, ledit règlement remet en cause les efforts consentis par l'hoirie avec Z. (alors fermier) pour regrouper les terres autour de la ferme et ainsi limiter les déplacements de bétail.

7.2.

S'agissant tout d'abord de la consultation, il faut relever ce qui suit. L'article 4 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, prévoit que les autorités chargées de l'aménagement du territoire renseignent la population sur les plans dont la [présente] loi prévoit l'établissement, sur les objectifs qu'ils visent et sur le déroulement de la procédure (al. 1). Elles veillent à ce que la population puisse participer de manière

adéquate à l'établissement des plans (al. 2). Les plans prévus par la [présente] loi peuvent être consultés (al. 3). Le but de cette disposition est que les autorités aient mieux connaissance des intérêts en présence et les intègrent dans le processus de planification; en outre, la transparence envers le citoyen est une condition de sa compréhension.

L'information et la participation au sens de l'article 4 LAT se distinguent de la protection juridique au sens de l'article 33 LAT; cette dernière disposition a pour but de garantir l'application du droit, alors que la première vise à expliquer et à faire participer la population à l'élaboration d'un plan d'aménagement en tant que processus politique. Toutefois, il est admis que lorsqu'un plan est mis à l'enquête avant la prise de décision finale ■ ce que le droit fédéral n'exige pas ■ dite mise à l'enquête s'apparente à un moyen de participation de la population et remplit ainsi les objectifs de l'article 4 LAT (Muggli, Commentaire LAT, art. 4 N. 3-5, 7).

Dans le cas d'espèce, l'information et la participation de la population ont été pleinement réalisées, au sens de l'article 4 LAT, dans la mesure où le PAC a été mis à disposition de la population, des milieux intéressés, des propriétaires et des exploitants du 28 janvier au 22 février 2008. Le dossier était accessible auprès de l'administration communale, du SAT et du SFFN et consultable sur le site internet de l'Etat de Neuchâtel. Au surplus, tous les propriétaires des parcelles concernées par le PAC (dont X., Z. et l'hoirie Y.), qui étaient également visées par le remaniement parcellaire de A. se déroulant en parallèle, ont été avertis de cette consultation par courrier du 8 janvier 2008 du SFFN. Ultérieurement, le PAC a été mis à l'enquête, du 4 mars au 4 avril 2011. Cette mise à l'enquête intervient avant la décision finale, au sens de la doctrine précitée, soit la sanction du Conseil d'Etat (art. 28 LCAT). Les opposants ne peuvent donc pas se plaindre d'une violation de l'article 4 LAT à leur égard.

7.3.

S'agissant du caractère contraignant du PAC et son effet négatif sur le rendement des terres agricoles, il y a lieu de relever qu'il s'agit-là d'une critique générale et que l'on peut effectivement se demander, comme l'a fait le département dans ses observations du 25 mai 2012, si l'opposition est recevable sous cet angle-là. Cette question peut toutefois demeurer indécise vu ce qui suit.

Au sens de l'article 23, alinéas 1 et 4 LCPN, du 22 juin 1994, le département dresse et tient à jour l'ICOP. Cet inventaire est intégré au plan directeur cantonal; dans le plan directeur actuel (adopté le 22 juin 2011 et approuvé par le Conseil fédéral le 26 juin 2013, il s'agit de la fiche de coordination S_37. Selon l'article 31 LCPN, les objets protégés par l'ICOP sont mis sous protection en vertu de plans d'affectation cantonaux, lesquels sont assortis de règlements précisant les mesures de protection et d'entretien. Sur le territoire de la commune de A., huit objets ont été étudiés en 2001, de concert avec la réalisation de l'étude d'impact sur l'environnement liée au projet de syndicat d'améliorations foncières en cours pour cette commune. Cinq objets ont été retenus pour l'ICOP et trois d'entre eux font l'objet du PAC objet de la présente procédure.

Suite à la mise en consultation du PAC, lors de laquelle certains propriétaires privés ont demandé des précisions au sujet des restrictions d'exploitation agricole prévisibles, il a été tenu compte desdites restrictions dans le processus d'attribution des nouvelles terres dans le cadre du syndicat d'amélioration foncière (le périmètre de la zone à protéger est en effet compris en totalité dans celui du syndicat). Les propriétaires recevant des terres dans le

périmètre du PAC ont ainsi touché des surfaces plus importantes, de manière à compenser les restrictions d'exploitation de manière anticipée (cf. rapport justificatif, p. 3).

Par ailleurs, si le périmètre du PAC contient des surfaces d'assolement de catégorie 4 (régions de montagne au-dessus de 900 m), il n'entre pas en contradiction avec le plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA) de la Confédération, qui assure le maintien d'une surface minimale de bonnes terres agricoles afin de garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays (art. 1, al. 2, let. d LAT). En effet, même avec quelques restrictions, l'exploitation agricole pourra être poursuivie dans ce périmètre.

7.4.

Vu ce qui précède, et bien qu'elle comprenne les difficultés des agriculteurs à exploiter leurs terres en respectant les multiples législations qui s'imposent à eux, l'autorité de céans ne peut que constater que le PAC est conforme à la législation sur la protection de la nature et au plan directeur cantonal. Le règlement du PAC induit certes des restrictions dans l'exploitation agricole mais celles-ci sont compensées par l'octroi de surfaces plus importantes dans le cadre des améliorations foncières. En outre, les restrictions détaillées issue du catalogue de mesures-nature feront l'objet d'une convention avec les propriétaires ou les exploitants; en cas d'échec des discussions, une décision pourra être rendue par le département, contre laquelle l'exploitant ou le propriétaire concerné pourra recourir.

7.5.

Dès lors, à supposer que sur ce point, l'opposition de X. et Z. soit recevable, elle doit être rejetée.

MODIFICATIONS DU PAC

8.

8.1.

Au sens de l'article 27 LCAT, si des modifications sont apportées au plan à la suite des oppositions ou des recours, les secteurs touchés font l'objet d'une nouvelle procédure d'adoption (al. 1). Dans les cas de modification de minime importance ne portant aucun préjudice aux propriétaires voisins, le plan est modifié sans nouvelle mise à l'enquête (al. 2).

8.2.

À titre préliminaire, il convient de préciser que tous les opposants ont été informés de ces propositions de modification et ont eu la possibilité de s'exprimer (cf. courrier du 11 janvier 2013 du service juridique de l'Etat aux parties), ce que tous, excepté X., ont fait, certains retirant même leur opposition.

8.3.

Les rectifications du plan concernant les parcelles appartenant à la société simple E. F. figurent sur un plan daté du 12 février 2013, intitulé "Projet de modification du Nouvel Etat", contresigné par le conservateur de la nature le 22 mars 2013 et par la représentante de la société simple le 9 avril 2013. Ce plan a été approuvé par le service de l'agriculture et le syndicat d'améliorations foncières de A. et il a été reporté sur le plan du PAC. Ces modifications étant peu importantes et ayant été opérées à la demande des membres de la société simple, l'article 27, alinéa 2 LCAT leur est applicable.

8.4.

Suite à la séance de conciliation du 3 septembre 2012, pour tenir compte des remarques des milieux agricoles qui estimaient avoir déjà fourni des efforts en créant le Réseau écologique, le SFFN a retiré quatre surfaces du périmètre du PAC, compte tenu des milieux protégés, des espèces rares, menacées ou protégées, et des zones de protection des captages (courriers du SFFN des 1er novembre 2012 et 7 janvier 2013). Les quatre surfaces retirées du périmètre du PAC sont peu étendues en comparaison de la surface totale et les propriétaires des biens-fonds touchés par cette modification ■ mais non parties à la présente procédure ■ n'ont pas émis d'objection, de sorte que l'on peut partir du principe qu'ils n'en subissent aucun préjudice. Ici aussi, l'article 27, alinéa 2 LCAT est applicable.

8.5.

La modification de l'article 5 du règlement du PAC vise à clarifier les voies de droit. Lors de la séance de conciliation du 3 septembre 2012, comme l'a relevé le représentant du SAGR (ch. 9 du procès-verbal), les agriculteurs mais aussi les associations de protection de la nature voulaient connaître plus précisément les moyens, une fois le PAC en vigueur, de contester les mesures concrètes qui leur seraient imposées, respectivement agir lorsque lesdites mesures seraient refusées ou non respectées. La proposition du SFFN d'ajouter à l'article 5, alinéa 3 in fine du règlement, soit "Si aucune convention ne peut être conclue, ces mesures peuvent faire l'objet d'une décision du département", répond donc à cette préoccupation, quand bien même le WWF et Pro Natura auraient souhaité supprimer la forme potestative (cf. consid. 5 et 6 ci-dessus). Cette modification ne portant donc pas préjudice aux propriétaires et étant de peu d'importance, l'article 27, alinéa 3 LCAT est applicable.

Au demeurant, pour éviter toute ambiguïté au sujet de la modification de l'article 5, alinéa 3 du règlement, et comme le SFFN le proposait lui-même, l'autorité de céans demande au département de compléter le rapport justificatif du PAC avec le texte figurant dans son courrier du 7 janvier 2013 au service juridique (page 2, en italique).

8.6.

Enfin, le SFFN et l'office des améliorations foncières ont proposé à la société simple E. F., pour répondre à sa préoccupation, d'ajouter à l'article 18, alinéa 1, lettre a du règlement, la phrase suivante (en gras): "Il est interdit de faire du cheval, du vélo, du VTT, de la raquette à neige, du ski, ou toute autre activité sportive en dehors des chemins désignés sur le plan. Reste réservé l'accord des propriétaires pour l'usage de ces derniers". Cette modification est, elle aussi, de peu d'importance et vise à renforcer le droit de tous les propriétaires, dont les biens-fonds sont inclus dans le périmètre du PAC, de limiter l'accès à leurs chemins privés; à l'évidence, elle ne leur porte pas préjudice.

8.7.

Vu ce qui précède, il appert que les modifications apportées au plan et au règlement du PAC sont de minime importance et ne portent aucun préjudice aux propriétaires voisins, de sorte qu'une nouvelle mise à l'enquête n'est pas nécessaire. Afin que toutes les parties à la procédure, et en particulier les opposants, puissent être au clair sur lesdites modifications, un exemplaire du règlement et du plan est adressé à chacun en annexe de la présente décision.

8.8.

L'autorité de céans informe finalement les opposants qu'elle a invité le département à adapter le règlement du PAC en remplaçant l'expression "Département de la gestion du territoire" par "Département du développement territorial et de l'environnement".

CONSIDERATIONS FINALES

9.

En conclusion, les oppositions du WWF, de Pro Natura, de X. et de Z. sont rejetées. Celles de la commune de A., du Réseau écologique de A., de la Chambre neuchâteloise d'agriculture et de viticulture, et des membres de la société simple E. F. sont classées.

10.

En vertu de l'article 34, alinéa 2 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, la procédure d'opposition est gratuite. Rien n'est prévu dans la LCAT pour les procédures d'opposition aux plans d'affectation mais il n'existe pas de motifs pour ne pas appliquer cette disposition par analogie, même si ce dossier a occasionné un très important travail au service juridique de l'Etat. Au surplus, l'on relèvera que la mise à charge des frais prévue par l'article 47, alinéa 1 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, ne concerne que la procédure de recours.

Par ces motifs, le Conseil d'Etat

décide:

- 1.L'opposition du 30 mars 2011 de Pro Natura Neuchâtel est rejetée;
- 2.L'opposition du 31 mars 2011 du WWF Neuchâtel est rejetée;
- 3.L'opposition du 31 mars 2011 de la commune de A. est classée;
- 4.L'opposition du 31 mars 2011 de X. et de Z. est rejetée, dans la mesure où elle est recevable;
- 5.L'opposition du 1er avril 2011 de MM. [], formant le Réseau écologique de A., est classée;
- 6.L'opposition du 1er avril 2011 de la Chambre neuchâteloise d'agriculture et de viticulture est classée;
- 7.L'opposition du 4 avril 2011 de E. et F., formant la société simple E. F., est classée;
- 8.Le plan et règlement du Plan d'affectation cantonal "B.; C.; D.", sont modifiés au sens des considérants et remis à chaque partie, en annexe à la présente décision;
- 9.Il est statué sans frais.

Neuchâtel, le 30 septembre 2013

Au nom du Conseil d'Etat

Le vice-président La chancelière,

A.Ribaux S. Despland

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