

# **BVGer A-294/2010 vom 31. Oktober 2011**

Bundesverwaltungsgericht, 2011-10-31, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_A-294\\_2010](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-294_2010)

FR: TAF A-294/2010 du 31 octobre 2011

IT: TAF A-294/2010 del 31 ottobre 2011

## **Regeste**

Cadastre de la production agricole

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Aux termes des art. 31 et 33 let. d de la loi sur le Tribunal administratif fédéral du 17 juin 2005 (LTAF, Recueil systématique [RS] 173.32), le recours auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF) est recevable contre les décisions au sens de l'article 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA; RS 172.021), rendues en particulier par les départements et les unités de l'administration fédérale qui leur sont subordonnées ou administrativement rattachées. L'OFEV est une unité de l'administration fédérale centrale (cf. annexe 1 de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 25 novembre 1998 [OLOGA; RS 172.010.1] par renvoi de son art. 8 al. 1 let. a). L'acte attaqué satisfait aux conditions prévalant à la reconnaissance d'une décision au sens de l'art. 5 PA et ne rentre pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF. Cela étant, le Tribunal administratif fédéral est compétent pour connaître du litige.

### **E. 1.2**

Déposé en temps utile et dans les formes prescrites par la loi (art. 50 et 52 PA), le recours est recevable.

### **E. 2.1**

Selon l'art. 49 PA, le Tribunal administratif fédéral contrôle les décisions qui lui sont soumises sous l'angle de la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), de la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) et de l'inopportunité (let. c). La procédure est régie par la maxime inquisitoire, ce qui signifie que le Tribunal administratif fédéral définit les faits et apprécie les preuves d'office et librement (art. 12 PA). S'agissant de l'application du droit, le Tribunal dispose d'un plein pouvoir d'examen, ce qui signifie notamment qu'il revoit sans s'imposer aucune restriction si une disposition de l'ordre juridique a été violée (Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, Les fondements généraux, Berne 1994, p. 490). En principe, le Tribunal est tenu d'exercer complètement ("ausschöpfen") son pouvoir d'examen, sous peine de déni de justice formel (Benjamin Schindler in: Kommentar VwVG, Zurich, St-Gall, p. 669, n. 21 ad art. 49 PA). La jurisprudence atténue toutefois ce principe dans certaines situations. C'est ainsi que le Tribunal de céans s'impose une certaine retenue dans l'exercice de son contrôle lorsque l'application de la loi exige la connaissance de circonstances locales ou lorsqu'elle nécessite des connaissances spécifiques, notamment scientifiques ou techniques, dont l'autorité administrative - dotée d'un large pouvoir d'appréciation - dispose mieux que le juge. Sur ces questions, le Tribunal de céans ne s'écartera donc pas sans nécessité de l'appréciation de

l'autorité inférieure. En revanche, il vérifiera librement si l'autorité inférieure a établi complètement et exactement les faits pertinents et, sur cette base, correctement appliqué le droit, sans se laisser guider par des motifs étrangers aux normes appliquées et en tenant compte de manière adéquate de tous les intérêts en présence - ce qui suppose déjà que la décision attaquée soit suffisamment étayée sur ces points (ATAF 2008/23 consid. 3.3; ATAF 2008/18 consid. 4; ATAF 2007/37 consid. 2.2; ATF 123 V 150 consid. 2; André Moser/Michael Beusch/ Lorenz Kneubühler, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, Bâle, 2008, p. 74, n. 2.154 ss).

## **E. 2.2**

C'est le lieu de rappeler que le principe de la maxime inquisitoire n'a aucune influence sur la répartition du fardeau de la preuve, qui répond en principe aux règles usuelles (arrêt du TAF A-5584/2008 du 11 juin 2010 consid. 1.2.2; décision 2003-108 de la commission fédérale de recours en matière de contributions [CRC] du 15 juin 2004 in: *Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC]* 68.155 consid. 3a; Moser/Beusch/Kneubühler, *op. cit.*, p.166 s, n. 3.149 ss). Ainsi, si la conviction de l'autorité n'est pas acquise sur la base des preuves à disposition, il convient, sauf règle spéciale, d'appliquer par analogie l'art. 8 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC, RS 210) en vertu duquel quiconque doit prouver les faits qu'il allègue pour en déduire un droit. Autrement dit, il incombe à l'administré d'établir les faits qui sont de nature à lui procurer un avantage et à l'administration de démontrer l'existence de ceux qui imposent une obligation en sa faveur. Le défaut de preuve va au détriment de la partie qui entendait tirer un droit du fait non prouvé (cf. arrêts du TAF A-1604/2006 du 4 mars 2010 consid. 3.5, A-1557/2006 du 3 décembre 2009 consid. 1.6 et A-680/2007 du 8 juin 2009 consid. 5).

## **E. 3**

A son art. 1er, la loi fédérale sur la pêche du 21 juin 1991 (LFSP, RS 923.0) dit avoir notamment pour but de préserver ou d'accroître la diversité naturelle et l'abondance des espèces indigènes de poissons, d'écrevisses, d'organismes leur servant de pâture ainsi que de protéger, d'améliorer ou, si possible, de reconstituer leurs biotopes (let. a), de protéger les espèces et les races de poissons et d'écrevisses menacées, d'assurer l'exploitation à long terme des peuplements de poissons et d'écrevisses (let. c). D'après l'art. 6 al. 1 let. a LFSP, une autorisation de la Confédération est nécessaire pour importer et introduire dans les eaux suisses des espèces, des races ou des variétés de poissons étrangères au pays. L'art. 6 al. 1 de l'ordonnance relative à la loi fédérale sur la pêche du 24 novembre 1993 (OLFP, RS 923.01) dispose que par "poissons étrangers au pays", on entend les espèces, races et variétés qui ne sont pas répertoriées à son annexe 1. Ne figurant pas dans ladite annexe mais dans l'annexe 2 de l'OLFP, la truite arc-en-ciel est par conséquent un poisson étranger au pays, au sens précité. Il s'ensuit que son introduction est en principe soumise à autorisation, réserve faite des exceptions prévues à l'art. 8 OLFP. Selon l'art. 8 al. 2 let. c OLFP, une autorisation selon l'art. 6, al. 1 LFSP n'est pas nécessaire pour l'introduction de poissons qui figurent à l'annexe 2, lorsque le lieu d'introduction appartient au domaine d'introduction autorisé et lorsque les mesures nécessaires contre l'évasion sont prises. A teneur de l'annexe 2 précitée, ont qualité de domaines d'introduction autorisés les installations de pisciculture et bassins de stockage, les lacs de montagne et retenues alpines sans libre migration du poisson vers l'amont et vers l'aval ainsi que les plans d'eau artificiels aménagés spécialement à des fins de pêche. Comme le soutient à juste titre l'autorité inférieure, l'introduction de truites arc-en-ciel dans le Rhône et l'Arve genevois est dès lors soumise à

autorisation, au sens de l'art. 6 al. 1 LFSP, les cours d'eau en question ne constituant à l'évidence pas de tels domaines. Ce point de vue est d'ailleurs admis par le recourant. Conséquemment, le litige revient à déterminer si c'est à bon droit que l'autorité inférieure n'a pas admis la réalisation des conditions de l'art. 6 al. 2 LFSP et refusé au recourant l'autorisation d'introduire des truites arc-en-ciel dans le Rhône et dans l'Arve genevois.

#### **E. 4**

D'après l'autorité inférieure, l'immersion de truites arc-en-ciel est acceptable uniquement lorsqu'elle a lieu dans un domaine d'introduction autorisé, en milieu hydrologique fermé et que les mesures nécessaires contre l'évasion sont prises. Toujours selon l'autorité inférieure, l'immersion de truites arc-en-ciel est dans tous les autres cas considérée comme susceptible de générer une "modification indésirable de la faune", au sens de l'art. 6 al. 2 let. b LFSP. Le recourant soutient qu'il s'agit là d'une interprétation contraire à la LFSP, l'art. 6 al. 2 de cette loi ne pouvant alors plus trouver application pour l'immersion de truites arc-en-ciel en milieu ouvert. Pareille argumentation ne saurait cependant être retenue pour les motifs qui suivent.

#### **E. 4.1**

L'art. 6 al. 2 let. b LFSP dispose clairement que, pour obtenir l'autorisation demandée, le requérant doit apporter la preuve que l'introduction de truites arc-en-ciel dans le Rhône et l'Arve genevois n'entraînera pas une modification indésirable de la faune. S'agissant des truites arc-en-ciel, qui figurent à l'annexe 2 de l'OLFP (cf. consid. 3 ci-dessus), l'art. 7 OLFP ajoute que si l'immersion à des fins de consommation a lieu dans des installations de pisciculture ou dans des bassins de stockage avec toutes les mesures nécessaires contre l'évasion (let. b) les conditions de l'art. 6 al. 2 LFSP sont en général remplies. A contrario, elles ne le sont en principe pas dans le Rhône et l'Arve genevois, milieux aquatiques ouverts. Les art. 6 al. 2 let. b LFSP et 7 let. b OLFP posent ainsi une présomption légale. Cette présomption est réfragable, en ce sens qu'elle entraîne un renversement du fardeau de la preuve au détriment du recourant (arrêt du TF 2C\_146/2011 du 4 janvier 2011 consid. 3); si ce dernier ne parvient pas à établir l'absence de modification indésirable de la faune du fait de l'immersion de truites arc-en-ciel dans le Rhône et l'Arve genevois, l'introduction envisagée est censée nuisible et non admissible. La présomption réfragable se distingue de la présomption irréfragable qui, absolue, peut donc fonder, à elle seule les conclusions d'une décision administrative ou judiciaire (ATF 133 IV 142, 143 s consid. 2.3). L'autorité n'a alors pas à examiner les moyens de preuves avancés contre un fait irréfragablement présumé. En l'espèce, l'autorité inférieure ne s'est pas comportée comme si la présomption posée aux art. 6 al. 2 let. b LFSP et 7 let. b OLFP était irréfragable. Elle ne s'est pas contentée d'affirmer que l'introduction de truites arc-en-ciel dans le Rhône et l'Arve genevois était absolument inadmissible de par la loi. Elle a au contraire examiné les allégués du recourant - essentiellement d'ordre "socio-halieuistique - et a considéré que ceux-ci n'étaient pas suffisamment convaincants pour autoriser une introduction d'espèces étrangères au pays. Par ailleurs, l'autorité inférieure a produit sept décisions concernant cinq cantons qui, rendues entre 1997 et 2008, ont autorisé l'introduction de truites arc-en-ciel hors les domaines définis à l'annexe 2 OLFP, en milieu hydrologiquement ouvert. Enfin et surtout, dans le cas d'espèce, la décision attaquée propose, comme solution alternative, d'autoriser l'introduction de truites farios triploïdes.

#### **E. 4.2**

L'absence de modification indésirable de la faune ensuite de l'introduction de truites arc-en-ciel dans le Rhône et l'Arve genevois est un fait négatif. Celui qui entend se prévaloir d'un tel fait ne doit généralement pas en apporter la preuve stricte; il lui suffit d'établir qu'il existe une vraisemblance prépondérante (arrêt du TF 2C\_86/2010 du 4 octobre 2010 consid. 2.3). Dans le cas d'espèce, le recourant a produit un graphique empirique qui compare le taux de récupération des truites de mesure (art. 2 al. 2 OLFP) arc-en-ciel par rapport aux truites farios, dans les cours d'eau genevois, pour la période 1978-1983, ainsi que, comme indiqué dans la partie en faits (voir let. G ci-dessus), une expertise constituée de deux rapports établis courant juillet 2010, respectivement intitulés "Rempoissonnement en truites arc-en-ciel dans le Rhône et l'Arve genevois. Impacts potentiels sur la flore et la faune" [ci-après rapport 1], et "Biologie de la truite arc-en-ciel (*Oncorhynchus mykiss*) dans le Rhône genevois et le Léman. Repeuplement, captures, reproduction" [ci-après rapport 2]. De ces trois moyens de preuve, seuls peuvent être retenus les rapports 1 et 2. En effet, le graphique précité vise d'abord essentiellement à démontrer que "le taux de récupération des truites arc-en-ciel était meilleur que celui des truites farios", argument qui est sans pertinence avec la question de savoir si l'immersion de truites arc-en-ciel dans le Rhône et l'Arve genevois aurait un impact négatif sur la faune. Il se réfère ensuite au cours d'eau genevois en général, mais non au Rhône ou à l'Arve genevois en particulier. Remontant enfin à plus de 25 ans sans tirer de liens avec la réalité actuelle de la faune du Rhône et de l'Arve genevois, il a perdu toute actualité. Les deux rapports qui constituent l'expertise déposée par le recourant revêtent un caractère scientifique car, se fondant sur des faits établis, des données et d'autres études, notamment, ils contiennent des démonstrations, soit des raisonnements qui aboutissent à des conclusions. Cela dit, une preuve scientifique ne peut être admise que si le juge a la conviction qu'elle donne un résultat certain ou tout au moins qu'elle conduit à une quasi-certitude. Aussi ne peut-on admettre une preuve scientifique que si elle s'impose à la généralité des spécialistes avec une évidence suffisante pour que, dans la branche considérée, elle soit reconnue comme sûre. Sans faire nécessairement l'unanimité, elle doit être admise par l'opinion générale des milieux scientifiques intéressés. Ce n'est que si cette condition première est réalisée que les tribunaux, après avoir éventuellement encore pris l'avis d'experts, pourront imposer cette preuve comme une méthode sûre, reconnue et éprouvée. Tant qu'une méthode demeure controversée, qu'elle n'est appliquée que par un nombre restreint de spécialistes, la plus grande retenue est de rigueur et les tribunaux ne peuvent s'y référer (ATF 98 II 265, 271 s consid. III.5).

#### **E. 4.3.1**

Le rapport 1 conclut au respect des conditions de l'art. 6 al. 2 LFSP, motifs pris que le déversement annuel dans le Rhône et l'Arve genevois, effectué entre 1969 et 1994, d'environ une tonne de truites arc-en-ciel n'avait pas permis à l'espèce de s'y reproduire, qu'il n'y a pas de risque significatif de perturbation des biocénoses indigènes en raison de l'état très dégradé des cours d'eau concernés, et qu'en raison d'un cloisonnement biologique provoqué par les installations hydroélectriques sur le Rhône et l'Arve, le risque de voir les déversements prévus coloniser des milieux sensibles en quantité significative est très limité, voire nul. L'autorité inférieure fait valoir à cet égard que, de manière générale, la truite arc-en-ciel peut rester discrète pendant des années au sein d'un milieu naturel, puis développer subitement un comportement invasif, par exemple suite à une modification de ce milieu ou de la génétique de la souche immergée. Or, le nouveau régime d'exploitation des paliers hydroélectriques qui a cours depuis quelques années (double modulation) a

fortement modifié l'environnement du Rhône. De sorte que l'introduction de truites arc-en-ciel dans le Rhône pourrait induire une irruption soudaine de l'espèce, avec pour corollaire le risque de voir disparaître la truite indigène. Cette affirmation est confirmée par la littérature scientifique (Kurt D. Fausch, Introduction, establishment and effects of non-native salmonids: considering the risk of rainbow trout invasion in the United Kingdom, in: *Journal of Fish Biology*, Vol. 71, London 2007, p. 1 ss). Les observations faites entre 1969 et 1994, selon lesquelles le déversement annuel dans le Rhône et l'Arve genevois, effectué entre 1969 et 1994, d'environ une tonne de truites arc-en-ciel n'aurait pas permis à l'espèce de s'y reproduire, n'ont donc pas de force probante allant dans un sens contraire. Cela étant, le rapport 1 conclut également que l'introduction demandée par le recourant aurait pu influencer négativement les populations salmonicoles sauvage, mais que ce risque est toutefois théorique, dites populations n'étant plus présentes, "sauf pour l'ombre dont il faudra suivre le développement dans l'Arve ces prochaines années". Cette dernière conclusion est contredite par la législation sur la pêche. En effet, à teneur de l'annexe 1 OLFP, l'ombre de rivière est une espèce indigène menacée protégée à l'échelle européenne selon la Convention du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Convention de Berne, RS 0.455, entrée en vigueur pour la Suisse le 1er juin 1982 [RO 1982 802]). Il s'ensuit que le rapport 1 lui-même aboutit au constat que l'introduction de truites arc-en-ciel dans l'Arve genevois violerait l'art. 6 al. 2 LFSP. Dans ses conclusions, le rapport 2 admet lui aussi que "le déversement de truites arc-en-ciel dans l'Arve nécessiterait des précautions supplémentaires dans la mesure où ce cours d'eau abrite des populations de truites et d'ombres susceptibles de se reproduire naturellement ainsi que d'autres espèces patrimoniales comme le spirin ou le blageon. En outre, cette rivière comporte actuellement à la fois des zones de graviers favorables au frai - qui sont en cours de reconstitution - et quelques zones de grossissement favorables aux salmonidés [indigènes]. Enfin, une amélioration de la qualité physico-chimique des eaux de l'Arve est également encore possible au cours des années". Il concède également que des truites arc-en-ciel introduites dans le Rhône genevois pourraient amener plusieurs géniteurs dans ses affluents ou dans ceux du Léman, précisant que le repeuplement avec cette espèce devrait alors être arrêté. Ainsi, à la lecture du rapport, il apparaît que l'on doit s'abstenir d'introduire des truites arc-en-ciel non seulement dans l'Arve, mais aussi dans l'Arve genevois. C'est dire que le rapport 2, et par là-même la propre argumentation du recourant, admet en l'espèce le non-respect de l'art. 6 al. 2 LFSP et le refus de l'autorisation sollicitée.

#### **E. 4.4**

Il faut déduire de ce qui précède que le recourant n'a pas apporté la preuve du respect des conditions posées à l'art. 6 al. 2 LFSP. Il ne suffit en effet pas de se référer aux pratiques passées en matière d'immersion et de leur absence d'impact négatif pour conclure automatiquement à l'absence future de risque de modification indésirable de la faune.

#### **E. 5**

D'après le recourant, l'immersion de truites arc-en-ciel dans le Rhône et l'Arve genevois permettrait une meilleure protection des souches de truites indigènes dans d'autres cours d'eau. Cela serait en particulier le cas pour l'Allondon et la Versoix, rivières qui seraient surexploitées et où la pression de la pêche serait importante malgré une réglementation extrêmement restrictive. L'autorité écarte cet argument en avançant à raison les trois motifs qui suivent. D'après le rapport 1, il est probable que l'introduction de truites arc-en-ciel envisagée par le recourant aurait un certain effet de délestage, surtout en ce qui concerne

l'Allondon; un effet qu'il n'est toutefois "guère possible de quantifier actuellement". Ce même rapport ajoute que pour renforcer la cohérence des objectifs de protection du recourant, il serait aussi nécessaire d'intervenir directement sur les milieux sensibles, en particulier sur l'Allondon. L'autorité inférieure soutient que la pêche à la ligne pratiquée dans le Rhône urbain et l'Arve genevoise et celle à la mouche qui a cours dans l'Allondon ou la Versoix sont des activités halieutiques différentes en termes d'aptitudes et de matériel. De sorte qu'elles visent généralement deux groupes de pêcheurs distincts. L'autorité précitée constate également que l'introduction de truites arc-en-ciel dans des étangs fermés, qui a été accordée après la demande faite par le canton de Genève le 23 décembre 1998, n'a pas permis de diminuer la pression de la pêche sur l'Allondon et la Versoix, dont fait mention le recourant. Pareils arguments ne manquent pas de pertinence. Cela étant, quand bien même l'immersion de truites dans le Rhône et l'Arve genevois permettrait une meilleure protection des souches de truites indigènes dans d'autres cours d'eau, cela ne suffirait pas à justifier l'introduction de truites arc-en-ciel, étrangères au pays (voir ci-dessous consid. 6). C'est par ailleurs le lieu de rappeler au recourant que la protection légitime des truites indigènes de l'Allondon et de la Versoix pourrait - et devrait (art. 1er al. 2 et 2 al. 2 OLFP) - être assurée avec les instruments traditionnels de la gestion piscicole, tels que le contingentement journalier, la taille minimale, ou encore la période de protection.

## **E. 6**

Le recourant soutient que l'immersion de truites arc-en-ciel permet une meilleure exploitation du potentiel halieutique du Rhône et de l'Arve genevois. Selon lui, ces cours d'eau n'offrent plus les conditions nécessaires à la reproduction des truites indigènes, notamment à cause de l'impact de l'exploitation hydroélectrique due à la présence de trois barrages avec de fortes modulations, de celui des moules zébrées dans le Rhône urbain, qui tapissent le fond du cours d'eau, et du manque de gravier résultant de la surexploitation de l'Arve française. A cela s'ajouterait le fait que le Rhône et l'Arve genevois ne présenteraient pas de bonnes conditions pour le grossissement des truites en raison de la pression des oiseaux piscivores en hiver, de la pollution domestique en étiage hivernal dans l'Arve française et genevoise, et de la température trop élevée dans le Rhône urbain en été. Le recourant entend ici justifier sa volonté d'offrir, par l'immersion de truites arc-en-ciel non triploïdes, espèce étrangère au pays, une pêche urbaine populaire et attrayante à la population genevoise. Cette pêche, telle que décrite, revêt peut-être un intérêt public. Toutefois, la législation fédérale sur la pêche reconnaît clairement un intérêt public prépondérant dans la préservation des espèces indigènes (art. 5 LFSP, art. 5 OLFP) et la proportionnalité de la non-immersion d'espèces étrangères dans un milieu naturel hydrologiquement ouvert (art. 6 LFSP, art. 6 ss OLFP). Autrement dit, lorsque, comme dans le cas présent, les conditions posées aux art. 6 al. 2 let. b LFSP ne sont pas respectées (voir ci-dessus consid. 4), l'intérêt public à la pêche de truites arc-en-ciel non triploïdes dans le Rhône et l'Arve genevois cède ex lege le pas à l'intérêt qu'il y a à empêcher une modification indésirable de la faune dans ces mêmes cours d'eau. Cette conclusion s'impose sans qu'il y ait lieu d'examiner plus avant les considérations pratiques ou économiques qu'il y aurait à introduire de telles truites. Si, en revanche, il apparaît qu'une espèce de truites étrangère au pays ne menace pas la flore et la faune indigènes, ni n'a d'impacts indésirables sur la faune, aucun intérêt public contraire, du moins au titre de la législation fédérale sur la pêche, ne s'oppose alors à l'intérêt public que les pêcheurs genevois ont à voir cette espèce introduite dans un milieu hydrologique ouvert. C'est en ce sens que doit se comprendre la possibilité évoquée par l'autorité inférieure d'autoriser l'introduction de truites farios

triploïdes dans le Rhône et l'Arve genevois .

#### **E. 7**

Compte tenu de ce qui précède, le recours doit être rejeté. Aucun frais de procédure n'est mis à la charge des autorités inférieures, ni des autorités fédérales recourantes et déboutées; si l'autorité recourante qui succombe n'est pas une autorité fédérale, les frais de procédure sont mis à sa charge dans la mesure où le litige porte sur des intérêts pécuniaires de collectivités ou d'établissements autonomes (art. 63 al. 2 PA). Le recourant n'ayant pas défendu ses intérêts pécuniaires dans le présent litige, aucun frais de procédure ne sera mis à sa charge. Enfin, l'autorité inférieure n'a pas droit à des dépens (art. 7 al. 3 FITAF).

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