

# **VD\_OMNI GE.2008.0132 vom 5. November 2009**

VD Tribunal cantonal, 2009-11-05, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2008.0132](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2008.0132)

FR: VD\_OMNI GE.2008.0132 du 5 novembre 2009

IT: VD\_OMNI GE.2008.0132 del 5 novembre 2009

## **Regeste**

FEDERATION SUISSE MOTONAUTIQUE/POLICE CANTONALE, Service des forêts, de la faune et de la nature | Confirmation de la décision de la Police cantonale refusant d'autoriser l'organisation d'une course de jet-ski au port de Grandson les 17 et 18 mai 2008 mais relevant qu'une autorisation pourrait être accordée pour la tenue d'une telle manifestation pendant la période moins critique pour l'avifaune comprise entre le 1er juin et le 3ème lundi du mois de septembre. En effet, le port de Grandson se situe dans la réserve fédérale d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale n°7 "Grandson jusqu'à Champ-Pittet" et la tenue d'une telle manifestation au mois de mai compromettrait le but visé par la protection selon l'art. 5 al. 1 let. b OROEM.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

La présente cause étant pendante lors de l'entrée en vigueur de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA; RSV 173.36), elle sera traitée selon celle-ci (art. 117 LPA). Aux termes de l'art. 92 al. 1 LPA, la CDAP connaît en dernière instance cantonale de tous les recours contre les décisions rendues par les autorités administratives lorsqu'aucune autre autorité n'est expressément désignée par la loi pour en connaître. Elle est ainsi compétente pour statuer sur les recours interjetés contre les décisions de la Police cantonale. Déposé en temps utile, selon les formes prescrites par la loi, le recours est formellement recevable, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

### **E. 2**

La question litigieuse consiste à déterminer si c'est à juste titre que l'autorité intimée a refusé d'autoriser l'organisation d'une course de jet-ski dans le port de Grandson les 17 et 18 mai 2008 et a fixé qu'une telle manifestation à cet endroit pourrait avoir lieu uniquement pendant la période comprise entre le 1er juin et le troisième lundi du mois de septembre (lundi du Jeûne).

#### **E. 2.1**

p. 429 ; 119 Ib 492 consid. 5b/bb p. 505 s.). En l'espèce, il apparaît clairement que tous les motifs invoqués à l'encontre de la décision litigieuse ont pu être examinés sur la seule base du dossier de recours. En effet, la carte qui ressort de l'annexe 2 OROEM est suffisante pour permettre aux membres du tribunal de juger la cause. Ainsi, procéder à une inspection locale ne se justifie pas.

### **E. 3**

L'autorité intimée soutient que le recours n'a plus d'objet car, au regard des dates auxquelles la recourante a requis l'autorisation d'organiser la course litigieuse, il ne comporte plus

d'intérêt actuel à être tranché. Si le droit de recours suppose un intérêt actuel et pratique à obtenir l'annulation de la décision attaquée (ATF 128 II 34 consid. 1b p. 36; 123 II 285 consid. 4 p. 286), il se justifie toutefois de faire abstraction de cette exigence lorsque la contestation peut se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues, que sa nature ne permet pas de la trancher avant qu'elle ne perde son actualité et que, en raison de sa portée de principe, il existe un intérêt public suffisamment important à la solution de la question litigieuse (ATF 128 II 156 consid. 1c p. 159; 125 II 497 consid. 1a/bb p. 499/500). En l'occurrence, il faut considérer que la question litigieuse pourrait se présenter à nouveau sans que le Tribunal puisse trancher à temps, l'intervalle entre le dépôt de la demande et la tenue de la manifestation étant généralement trop bref à cet effet. Il convient dès lors de renoncer en l'espèce à l'intérêt actuel du recours. Par conséquent, le Tribunal n'est pas tenu de s'en tenir aux circonstances concrètes telles qu'elles se présentaient au moment où le recours a été déposé; dans un pareil cas, il faut au contraire se fonder sur la situation de fait et de droit existant au moment du jugement et prévisible pour la suite (ATF 128 II 156 consid. 1c p. 1). Il convient toutefois de relever que, concrètement, dans la présente espèce, l'application de ce principe, qui consiste à prendre en considération l'OROEM, qui a été modifiée au 1<sup>er</sup> juillet 2009, dans sa version valable dès cette date, n'a pas de portée pour le traitement de la question litigieuse dès lors que les dispositions applicables en l'espèce n'ont pas été modifiées et que c'est uniquement dans leur formulation que les descriptifs des réserves figurant dans l'annexe 2 OROEM ont subi des modifications. C'est cependant bien cette formulation en vigueur dès le 1<sup>er</sup> juillet 2009 qui sera citée dans le présent arrêt.

#### **E. 4**

Selon la jurisprudence relative à l'art. 2 al. 2 de la loi fédérale sur la navigation intérieure (LNI; RS 747.202), les compétitions nautiques relèvent de l'usage accru des voies d'eau publiques et elles nécessitent par conséquent une autorisation du canton concerné (arrêt du Tribunal fédéral 2P.191/2004 du 10 août 2005, consid. 2.4, RDAF 2007 I 570). L'autorité compétente jouit d'un pouvoir d'appréciation dans la pesée des intérêts en présence; en particulier, elle peut tenir compte d'intérêts publics autres que le simple maintien de la sécurité (même arrêt, consid. 4.1; ATF 105 Ia 91 consid. 3 p. 94). Selon l'art. 72 de l'ordonnance du Conseil fédéral du 8 novembre 1978 sur la navigation dans les eaux suisses (ordonnance sur la navigation intérieure, ONI; RS 747.201.1), les courses de vitesse, les fêtes nautiques et toute autre manifestation pouvant conduire à des concentrations de bateaux ou gêner la navigation sont soumises à l'autorité compétente (al. 1). L'autorisation est accordée seulement: (a) s'il n'y a pas lieu de craindre des atteintes importantes au déroulement normal de la navigation, à la qualité de l'eau, à l'exercice de la pêche ou à l'environnement, ou s'il est possible de prévenir ces atteintes en mettant des conditions à la tenue de la manifestation et si la sécurité des personnes concernées est garantie; (b) si l'assurance responsabilité civile prescrite a été conclue (art. 72 al. 2 ONI). L'art. 11 de la loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et des oiseaux sauvages (Loi sur la chasse, LChP; RS 922.0) habilite le Conseil fédéral à délimiter des réserves de sauvagine et d'oiseaux migrateurs d'importance nationale. En application de cette disposition et de la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats d'oiseaux d'eau (conclue à Ramsar le 2 février 1971, RS 0.451.45), le Conseil fédéral a édicté l'OROEM, dont les annexes 1 et 2 définissent notamment comme réserve d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale "n°7 Grandson jusqu'à Champ-Pittet" la zone située à l'extrémité ouest du lac de Neuchâtel

et qui comprend toute la surface d'eau comprise à l'ouest de l'axe Grandson-Champ-Pittet et la zone riveraine depuis Champ-Pittet en direction d'Yvonand. Le port de Grandson se situe dans cette réserve. Aux termes de l'art. 1 OROEM, les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale ont pour but la protection et la conservation des migrateurs et des oiseaux d'eau vivant toute l'année en Suisse. L'art. 5 OROEM précise que: "1 Les dispositions ci-après s'appliquent d'une manière générale aux réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs: a. la chasse est interdite;(...) b. les animaux ne doivent pas être dérangés, traqués ni attirés hors de la zone; c. les chiens doivent être tenus en laisse; (...) d. il est interdit d'y porter ou d'y conserver des armes et des pièges. (...) e. les exercices militaires avec de la munition pour tir réel ou à blanc ainsi que le décollage et l'atterrissage d'aéronefs militaires à des fins d'instruction et d'entraînement sont interdit ; (...) f. le décollage et l'atterrissage d'aéronefs civils quels qu'ils soient ainsi que la circulation de modèles réduits d'aéronefs sont interdits; (...) g. l'utilisation de planches à voile tirées par des cerfs-volants ou d'engins du même type et la circulation de modèles réduits d'engins flottants sont interdites; h. les cantons peuvent autoriser des mesures particulières de développement et de protection des peuplements de poissons (mesures de gestion halieutique) pour autant qu'elles ne compromettent pas l'objectif visé par les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs. 2 L'organisation de réunions sportives et autres manifestations collectives n'est admise que si elle ne peut compromettre le but visé par la protection. Les organisateurs ont besoin d'une autorisation cantonale. 3 D'autres mesures, d'une plus grande portée ou d'une autre teneur, visant la protection des espèces conformément à l'art. 2, al. 2, sont réservées."

## **E. 5**

a) La recourante soutient que, bien que le port de Grandson soit situé dans une réserve d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale, il se trouve cependant dans un sous-périmètre de la réserve défini comme "partie III" par l'annexe 2 OROEM et que, dans cette partie, la navigation et les sports nautiques sont autorisés et seules les deux mesures suivantes sont prévues: l'interdiction de la chasse et la tenue des chiens en laisse (à l'exception du chemin entre Le Mujon et La Thielle, dans le parc public). b) L'inventaire fédéral des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale (annexe 2 de l'OROEM) donne la description suivante de la zone, classée réserve d'importance internationale selon l'annexe 1 de l'OROEM: "7 Grandson jusqu'à Champ-Pittet (VD) Description de la réserve La réserve est située à l'extrémité ouest du lac de Neuchâtel et comprend la surface d'eau entre Grandson et Yverdon et la zone riveraine depuis Champ-Pittet en direction d'Yvonand. Alors que la partie du lac à l'est d'Yverdon comprend une zone importante pour les oiseaux aquatiques en hiver, les zones riveraines entre Yverdon et Châble Perron se distinguent par de vastes étendues de roseaux qui conviennent particulièrement à la faune liée à ce type de biotope. Objectif Conservation des zones de tranquillité pour le séjour et l'alimentation de l'avifaune en particulier pour les oiseaux d'eau migrateurs et les limicoles. Conservation de la zone en tant que lieu de reproduction et de mue pour les oiseaux d'eau et en tant que biotope diversifié pour les oiseaux et les mammifères sauvages. Mesures particulières de protection des espèces La réserve est divisée en deux parties: Partie I - La chasse est interdite. - La réserve ne peut être traversée à pied que sur les sentiers balisés, sauf pour l'exploitation agricole et forestière, ainsi que pour l'entretien et la surveillance des rives, des biotopes et de la faune. - Les chiens doivent être tenus en laisse. - Les déplacements en véhicules sont interdits, exception faite pour l'exploitation agricole et forestière, ainsi que pour l'entretien et la surveillance des

biotopes, des rives et de la faune. - Pendant toute l'année, la navigation et les sports nautiques sont interdits. Exception: la navigation par la police et les personnes chargées de l'entretien et de la surveillance des biotopes, des rives et de la faune. - La baignade et les engins de plage sont interdits. - La pêche est interdite. Font exception, les pêcheurs professionnels dans l'exercice de leur travail. Partie III - La chasse est interdite. - Les chiens doivent être tenus en laisse. Fait exception le chemin entre Le Mujon et La Thielle, dans le parc public." c) Il est vrai que le port de Grandson est situé dans la partie III de la réserve. Cependant, il convient de relever que la division des réserves en plusieurs parties ne ressort pas directement de l'OROEM (cf. CCST.2008.0006 précité, consid. 4b). L'ordonnance, à son article 2, ne définit que deux types de zones, qui sont les zones protégées et les périmètres, à l'extérieur des zones protégées, dans lesquels les dommages causés par la faune sauvage sont indemnisés (art. 2 al. 2 let. d OROEM). C'est l'annexe 2 OROEM qui introduit des distinctions entre certaines parties des réserves et des régimes différenciés pour chacune d'elles. Nonobstant, dès lors que ces parties de réserve ne sont pas définies comme périmètres à l'extérieur des zones protégées dans lesquels les dommages causés par la faune sauvage sont indemnisés, il s'agit bel et bien, au sens de l'OROEM, de zones protégées (ou réserves), dans lesquelles, selon l'art. 5 al. 1 let. b OROEM, les animaux ne doivent pas être dérangés, traqués ni attirés hors de la zone. Tant la partie III que la partie I définies dans la fiche 7 de l'inventaire ("Grandson jusqu'à Champ-Pittet") sont donc parties intégrantes de la réserve et le port de Grandson, dès lors qu'il est situé dans la réserve, fait l'objet de la protection particulière de l'OROEM. C'est dès lors à tort que la recourante prétend que le port de Grandson ne peut faire l'objet que des mesures prévues pour la partie III de la réserve définie par l'annexe 2 de l'OROEM. Il peut en effet faire l'objet de toute mesure assurant la protection particulière de l'OROEM et qui est, selon la fiche 7 de l'annexe 2 OROEM, essentiellement la conservation des zones de tranquillité pour le séjour, l'alimentation et la reproduction des oiseaux d'eau. d) L'organisation de réunions sportives et autres manifestations collectives n'est pas exclue par principe dans les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs. Elle n'est toutefois admise "que si elle ne peut compromettre le but visé par la protection" (art. 5 al. 2 OROEM). Le SFFN considère que cette exigence n'est pas remplie en l'espèce du fait qu'aux dates auxquelles la FSM demande d'organiser la manifestation, les impacts de celle-ci sur l'avifaune aquatique seraient trop élevés, mais qu'elle serait remplie moyennant le respect de conditions liées à la période. Il fonde sa décision d'appliquer les conditions de protection applicables à l'avifaune de la rive sud du lac de Neuchâtel à l'avifaune du port de Grandson sur la constatation que les espèces d'oiseaux présentes sur la rive nord sont les mêmes que celles que l'on trouve sur la rive sud de lac de Neuchâtel. La recourante met en cause l'appréciation du SFFN, estimant qu'il ne donne pas d'éléments précis et concrets démontrant que la course prévue les 17 et 18 mai 2008 aurait perturbé la faune, et elle conteste que soient appliquées au port de Grandson les dispositions spéciales d'application de l'OROEM arrêtées dans le cadre des réserves de la rive sud du lac de Neuchâtel. Tout d'abord, s'agissant de l'impact de la pratique du jet-ski sur la faune et le milieu naturel, on peut se référer aux remarques faites par le SFFN dans le cadre du recours déposé contre la décision refusant la tenue d'une course de jet-ski au port d'Yvonand (affaire n°GE.2008.147 précitée), dans lesquelles le SFFN relève qu'il a déjà, à l'occasion de manifestations de jet-skis organisées sur les lacs vaudois sur la base d'autorisations ponctuelles, constaté des dérangements massifs sur les oiseaux d'eau, et que les perturbations provoquées par les jet-skis sont certainement dues à la vitesse élevée à laquelle ces engins naviguent et à leurs trajectoires irrégulières imprévisibles pour les

oiseaux. Ensuite, on ne peut qu'accorder crédit aux allégations du SFFN selon lesquelles les espèces d'oiseaux présentes sur la rive nord sont les mêmes que celles que l'on trouve sur la rive sud de lac de Neuchâtel, ce qui est plausible au vu du périmètre restreint dans lequel ces oiseaux évoluent. La recourante ne le conteste d'ailleurs pas, mais elle estime que le SFFN ne donne pas d'éléments concrets pour fonder sa décision de refus d'accorder une autorisation d'organiser une course de jet-ski les 17 et 18 mai 2008. Or, même si, effectivement, le SFFN ne précise pas les sortes d'oiseaux qui seraient affectées par la manifestation ni la raison pour laquelle la période de la mi-mai est sensible (s'il s'agit d'une période de nidification ou de mue, par exemple), il n'apparaît cependant pas que ces éléments soient nécessaires à la démonstration des conséquences négatives d'une course de jet-ski pendant cette période sur la faune aquatique. On relèvera en revanche qu'il ressort effectivement des dispositions spéciales d'application de l'OROEM arrêtées dans le cadre de la réserve d'importance internationale "n°6 Yvonand jusqu'à Cheyres", située dans la partie ouest de la rive sud du lac de Neuchâtel, que, dans une certaine partie de la réserve, du 3<sup>ème</sup> mardi de septembre au 31 mai, la navigation et les sports nautiques, notamment, sont interdits. Dès lors que les espèces d'oiseaux présentes dans ce secteur sont les mêmes que celles présentes aux alentours du port de Grandson et qu'il est établi que les jet-skis ont un fort potentiel de dérangement sur les oiseaux, particulièrement en raison du bruit et des vagues qu'ils provoquent, refuser d'organiser des courses de ces engins du mardi suivant le lundi du Jeûne jusqu'au 31 mai dans la réserve n'apparaît dès lors pas disproportionné mais bien de nature à favoriser la concrétisation des buts de l'OROEM, à savoir la protection et la conservation des migrateurs et des oiseaux d'eau vivant toute l'année en Suisse. e) Il ressort de ce qui précède que la tenue d'une course de jet-ski dans le port de Grandson les 17 et 18 mai 2008 aurait porté atteinte à l'environnement selon l'art. 72 al. 2 let. a ONI et que c'est donc à juste titre que l'autorité intimée a refusé d'accorder l'autorisation d'organiser une telle manifestation à ces dates-là et qu'elle a décidé qu'elle pourrait avoir lieu uniquement pendant la période comprise entre le 1<sup>er</sup> juin et le troisième lundi du mois de septembre (lundi du Jeûne).

#### **E. 6**

La recourante fait valoir que, de 1996 à l'été 2007, elle a toujours obtenu les autorisations nécessaires pour organiser des courses de jet-ski sur les lacs vaudois. Or, l'autorisation, qui est un acte unilatéral, ne confère pas de droit acquis (Pierre Moor, Droit administratif, volume III, Berne 1992, ch. 6.4.4.5). La recourante ne saurait dès lors tirer aucun droit acquis des autorisations qu'elle s'est vu délivrer jusqu'à présent.

#### **E. 7**

La recourante a requis la tenue d'une inspection locale. Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), comprend notamment le droit pour l'intéressé d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes. Cette garantie constitutionnelle n'empêche cependant pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion ( ATF 130 II 425 consid.

#### **E. 8**

La recourante demande que la CDAP statue également afin de déterminer dans quels autres endroits une course de jet-ski pourrait, cas échéant, avoir lieu. Or, il n'appartient pas au Tribunal cantonal de répondre à une telle requête, sa compétence demeurant limitée à connaître des recours contre les décisions et les décisions sur recours rendues par les autorités administratives (art. 92 al. 1 LPA). Par ailleurs, pour revêtir la qualité de décision, une mesure doit être prise par une autorité dans un cas d'espèce (art. 3 LPA).

#### **E. 9**

Au vu de ce qui précède, c'est à bon droit que l'autorité intimée a refusé d'autoriser l'organisation d'une course de jet-ski dans le port de Grandson les 17 et 18 mai 2008, en précisant qu'une telle manifestation à cet endroit pourrait avoir lieu uniquement pendant la période comprise entre le 1<sup>er</sup> juin et le troisième lundi du mois de septembre (lundi du Jeûne). Le recours doit par conséquent être rejeté et la décision entreprise confirmée. Un émolument d'arrêt de 1'500 fr. est mis à la charge de la recourante. Il n'est pas alloué de dépens.

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