

AVIS DE DROIT

à l'attention de la
Fédération Cantonale des Pêcheurs jurassiens
Rue du Jura 11, 2900 Porrentruy

concernant les relations, les lacunes et les problèmes juridiques entre
l'Ordonnance sur la navigation du 16 mars 2010 de la République et canton du
Jura

et

du Règlement sur l'exercice de la pêche durant la période 2019-2022 du
5 février 2019 de la République et canton du Jura

rédigé par
First-Consulting.ch
Société de conseil juridique et traductions

Juin 2020

I. Introduction

La Fédération cantonale des pêcheurs jurassiens nous a mandatés afin d'analyser une problématique concernant les droits d'accès dans les cours d'eau jurassiens.

La législation jurassienne concernant la navigation sur les cours d'eau jurassiens et celle relative à la pêche dans ces mêmes cours d'eau comportent chacune des règles afin de protéger notamment la faune et flore aquatiques dans le cadre des activités qu'elles concernent respectivement l'une et l'autre. Il semble évident que les règles édictées par l'Etat poursuivant un même but doivent avoir la même teneur, quel que soit le texte légal dans lequel elles se trouvent. Pourtant, certaines dispositions visant le même objectif semblent diverger entre la législation sur la navigation jurassienne et celle sur l'exercice de la pêche. Il convient alors d'analyser ces textes afin de déterminer s'il existe une explication qui justifie cette différence ou si, au contraire, il faut conclure à une inégalité de traitement entre les différents acteurs concernés par ces textes légaux.

En l'occurrence, notre analyse porte sur deux textes comportant certaines dispositions semblables mais non identiques : d'une part, l'ordonnance jurassienne sur la navigation et, d'autre part, le règlement sur l'exercice de la pêche durant la période 2019-2022.

La problématique soulevée dans notre analyse est celle qui a trait à l'accès au Doubs et aux autres cours d'eau sur territoire jurassiens dans le cadre de la navigation, d'une part, et dans celui de l'exercice de la pêche, d'autre part. Il semble en effet que les périodes d'accès diffèrent pour les navigateurs et pour les pêcheurs. La question est donc principalement de savoir si cette différence est justifiée ou si, au contraire, elle entraîne une inégalité de traitement entre les uns et les autres et une incohérence des règles jurassiennes en la matière.

L'objet du présent avis de droit étant exclusivement cette question, nous nous limiterons à examiner cet aspect de la législation cantonale jurassienne.

II. Problématique

a) Bases légales

Aux termes de l'article 3 alinéa 1 de la loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure (LNI ; RS 747.201), la souveraineté sur les eaux appartient aux cantons, le droit fédéral demeurant réservé.

La législation cantonale relative à la navigation sur les eaux jurassiennes est composée exclusivement de l'ordonnance sur la navigation (RSJU 747.201 ; ci-après : l'ordonnance) édictée par le Gouvernement jurassien le 16 mars 2010 (révision complète de l'ancienne ordonnance du 8 juillet 1986). Celle-ci se réfère en particulier à la loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure (LNI ; RS 747.201) et à l'ordonnance fédérale du 8 novembre 1978 sur la navigation intérieure (ONI ; RS 747.201.1).

Le 15 mai 2018, le Gouvernement jurassien a procédé à une révision partielle de l'ordonnance, en ce sens qu'il a modifié son article 5 lettre b dont nous verrons le détail ci-après.

Le texte de l'ordonnance est libellé comme suit :

	<p style="text-align: center;">Ordonnance sur la navigation</p> <p style="text-align: center;">du 16 mars 2010</p> <p style="text-align: center;"><i>Le Gouvernement de la République et Canton du Jura,</i></p> <p>vu les articles 3, 58 et 59 de la loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure¹,</p> <p>vu l'ordonnance fédérale du 8 novembre 1978 sur la navigation intérieure²,</p> <p>vu l'article 61, alinéa 2, de la loi d'introduction du Code civil suisse du 9 novembre 1978³,</p> <p>vu l'article 15 de la loi du 28 octobre 2009 sur la pêche⁴,</p> <p><i>arrête :</i></p> <p style="text-align: center;">SECTION 1 : Dispositions générales</p>
Champ d'application	<p>Article premier ¹ La présente ordonnance règle la navigation sur les cours d'eau situés sur le territoire cantonal.</p> <p>² Le droit fédéral concernant la navigation intérieure est réservé.</p> <p>³ Dans la section du Doubs comprise entre Biaufond et Clairbief, la navigation est régie par la législation française.</p>
Cours d'eau ouverts à la navigation	<p>Art. 2 ¹ La navigation est autorisée sur les cours d'eau suivants :</p> <p>a) Le Doubs;</p> <p>b) La Birse, la Sorne, l'Allaine, la Scheulte et la Gabiare.</p> <p>² L'article 4, alinéa 2, est réservé.</p>
Autorité compétente	<p>Art. 3 ¹ L'Office de l'environnement est désigné comme service cantonal de la navigation et, à défaut de dispositions contraires, comme autorité compétente au sens de la législation fédérale.</p> <p>² Il assume en particulier les tâches suivantes :</p> <p>a) surveillance générale de la navigation;</p> <p>b) signalisation des cours d'eau;</p> <p>c) octroi d'autorisations et de dérogations en vertu de la présente ordonnance.</p>

Véhicules autorisés

Art. 4 ¹ Seuls les véhicules suivants, tels que définis par la législation fédérale, sont autorisés à la navigation :

- a) les bateaux à pagaie suivants : canoës et kayaks;
- b) les bateaux non motorisés, à l'exception des pédalos et autres engins similaires, uniquement lorsqu'ils servent à transporter des personnes d'une rive à l'autre aux endroits autorisés par l'Office de l'environnement (bacs);
- c) les bateaux chargés d'assurer les secours, la police des eaux, la police de la navigation, la surveillance de la pêche, le contrôle et l'entretien des ouvrages hydrauliques.

² L'utilisation d'engins de plage (matelas pneumatiques, bouées, etc.) est autorisée sur tous les cours d'eau aux endroits réservés à la baignade. Ils ne doivent toutefois pas être utilisés pour la navigation.

³ L'Office de l'environnement peut autoriser l'utilisation temporaire d'autres véhicules sur tous les cours d'eau, notamment pour des études scientifiques.

SECTION 2 : Navigation

Navigation sur le Doubs

Art. 5 Les limitations suivantes s'appliquent sur le Doubs pour les bateaux à pagaie :

- a) entre le 1^{er} mars et le 1^{er} octobre, la navigation n'est autorisée que de 10 heures à 18 heures;
- b)⁵⁾ la navigation n'est autorisée que lorsque le débit mesuré à la station fédérale hydrologique d'Ocourt est supérieur à 6m³/s. La mesure est effectuée à 16 heures et est valable pour le lendemain. Le résultat de la mesure est affiché sur la page navigation du site internet de l'Office de l'environnement.

Navigation sur les autres cours d'eau

Art. 6 Sur les cours d'eau désignés à l'article 2, alinéa 1, lettre b, la navigation est autorisée uniquement en période de hautes eaux, pour autant qu'il n'en résulte pas d'atteinte au milieu naturel.

Autres limitations

Art. 7 D'autres limitations, temporaires ou locales, ordonnées en vertu de la législation sur la pêche demeurent réservées.

Dérogations

Art. 8 Des dérogations aux dispositions prévues à l'article 5 peuvent être accordées aux sportifs de pointe jurassiens pour raison d'entraînement.

Manifestations nautiques

Art. 9 ¹ Les courses et fêtes nautiques ou toute autre manifestation pouvant conduire à des concentrations de bateaux sont soumises à autorisation.

² L'autorisation est accordée uniquement :

- a) s'il n'y a pas lieu de craindre des atteintes importantes à la qualité de l'eau, à l'exercice de la pêche ou à l'environnement;
- b) si l'assurance responsabilité civile prescrite a été conclue.

SECTION 3 : Dispositions pénales et finales

Dispositions
pénales

Art. 10 Les infractions aux dispositions de la présente ordonnance sont punies de l'amende, à moins qu'elles ne tombent sous le coup d'autres dispositions pénales fédérales.

Clause
abrogatoire

Art. 11 L'ordonnance du 8 juillet 1986 sur la navigation est abrogée.

Entrée en
vigueur

Art. 12 La présente ordonnance entre en vigueur le 1^{er} juin 2010.

Delémont, le 16 mars 2010

Par ailleurs, en ce qui concerne la pêche dans les cours d'eau jurassiens, le canton du Jura est doté d'une loi sur la pêche du 28 octobre 2009 (RSJU 923.11). L'article 6 de cette loi – en lien avec l'article 42 de la même loi et l'article 15 de l'ordonnance portant exécution de la loi du 26 octobre 1978 sur la pêche (RSJU 923.111) – délègue la compétence au Gouvernement jurassien d'exercer la haute surveillance sur la gestion de la pêche et la protection de la faune aquatique. En conséquence, le Gouvernement est chargé d'établir un règlement sur l'exercice de la pêche. Ainsi, les droits et obligations des pêcheurs en matière de navigation lors de leur activité sont précisés dans le règlement sur l'exercice de la pêche durant la période 2019-2022 (ci-après : le règlement). Il a été adopté par le Gouvernement jurassien le 5 février 2019.

Nous ne reproduisons ci-après que le chapitre IV du règlement, celui-ci étant seul déterminant pour la problématique qui nous occupe :

Règlement

sur l'exercice de la pêche durant la période 2019-2022

du 5 février 2019

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura

vu la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche¹⁾,

vu l'ordonnance fédérale du 24 novembre 1993 relative à la loi fédérale sur la pêche²⁾,

vu la loi du 28 octobre 2009 sur la pêche³⁾,

vu l'ordonnance du 6 décembre 1978 portant exécution de la loi sur la pêche⁴⁾,

arrête :

[...]

CHAPITRE IV : Prescriptions générales pour l'exercice de la pêcheDroit de
circulation**Art. 13** ¹ Le permis de pêche donne le droit de se déplacer à pied sur les fonds privés le long des cours d'eau pour y pêcher.² Ce droit doit s'exercer sans dommage pour les fonds traversés. Il ne comporte pas celui de s'introduire dans les constructions ainsi que dans leurs dépendances.³ Le pêcheur est responsable des dégâts qu'il cause.² Dans la limite de temps mentionnée à l'alinéa 1 ci-dessus, l'accès au Doubs n'est toutefois possible que pour autant que la navigation y soit également autorisée, ce qui est le cas lorsque le débit mesuré à la station fédérale hydrologique d'Ocourt est supérieur à 6 m³/s. La mesure est effectuée à 16h00 et est valable pour le lendemain. Le résultat de la mesure est affiché sur la page navigation du site internet de l'Office de l'environnement.³ Le déplacement et la pratique de la pêche dans le lit d'un cours d'eau ne sont autorisés que jusqu'à hauteur des cuisses.⁴ Dans tous les cours d'eau, il est interdit de marcher sur les frayères (truites, ombres, barbeaux, vairons).

[...]

Entrée en
vigueur et
validité**Art. 35** Le présent règlement entre en vigueur le 1^{er} mars 2019. Il est valable jusqu'au 28 février 2022.

Delémont, le 5 février 2019

Une analyse article par article, puis une comparaison entre les dispositions de l'ordonnance et celles du règlement nous semble adéquate pour déterminer les éventuels problèmes juridiques qui se posent.

1. Ordonnance sur la navigation :

Dans le cadre de notre analyse, les dispositions de l'ordonnance qui nous intéressent spécifiquement sont les articles 5 à 7.

Il convient en préambule de relever que l'ordonnance établit clairement une distinction entre le Doubs et les autres cours d'eau sur lesquels la navigation est autorisée dans le Jura. L'article 5 est consacré au Doubs, alors que l'article 6 concerne les cours d'eau désignés à l'article 2 alinéa 1 lettre b, à savoir la Birse, la Sorne, l'Allaine, la Scheulte et la Gabiare.

Article 5

Aux termes de l'article 4 alinéa 1 lettre a, seuls les bateaux à pagaie sont autorisés pour la navigation proprement dite sur le Doubs. L'article 5 définit les limitations qui s'imposent pour les bateaux à pagaie sur ce cours d'eau :

- **Lettre a** : *entre le 1^{er} mars et le 1^{er} octobre, la navigation n'est autorisée que de 10 heures à 18 heures ;*
- **Lettre b** : *la navigation n'est autorisée que lorsque le débit mesuré à la station fédérale hydrologique d'Ocourt est supérieur à 6 m³/s. La mesure est effectuée à 16 heures et est valable pour le lendemain. Le résultat de la mesure est affiché sur la page navigation du site internet de l'Office de l'environnement.*

A la lettre a de cet article, les limitations de navigation sur le Doubs sont décrites de manière précise. Toutefois, à la lecture de cet article, il faut comprendre que la navigation y est autorisée toute l'année. En effet, cette disposition définit les limitations en ce qui concerne les horaires de navigation durant la période du 1^{er} mars au 1^{er} octobre mais elle ne pose pas de limite pour la navigation durant l'année. On peut toutefois supposer – et cela semble logique – que la volonté du législateur n'était pas d'autoriser la navigation à longueur d'année, ceci notamment pour des raisons évidentes de protection de la faune et de la flore aquatiques, entre autres. Mais la formulation de cette disposition n'est pas correcte et induit le citoyen en erreur, lequel pourrait croire qu'il peut naviguer du 2 octobre au 28 février sans aucune restriction et du 1^{er} mars au 1^{er} octobre durant les tranches horaires de l'article 5 lettre a.

La lettre b de l'article 5 est particulièrement précise. Il indique le niveau de l'eau à partir duquel il est autorisé de naviguer sur le Doubs en se référant à une mesure de débit qui doit provenir de la station fédérale hydrologique d'Ocourt. Ainsi, un navigateur même amateur peut facilement aller se renseigner par une consultation sur internet si le résultat de la mesure l'autorise à naviguer sur le Doubs.

En conséquence, il faut considérer que la navigation est autorisée toute l'année sur le Doubs, à condition que le débit du cours d'eau le permette, mais uniquement de 10 heures à 18 heures de début mars à fin septembre.

Article 6

L'article 6 concerne la navigation sur les « autres cours d'eau ». A priori, et de l'avis personnel de l'auteur du présent avis de droit, il est surprenant qu'à ce jour, la navigation soit encore autorisée sur des petits cours d'eau tels que ceux mentionnés à l'article 2 alinéa 1 lettre b de l'ordonnance. Mais cela est du ressort de la volonté politique des autorités et non de considérations juridiques.

Nous nous permettons toutefois de relever cet élément car, dans la législation jurassienne relative à la navigation, cela implique une distinction entre le Doubs et ces autres cours d'eau qui a donné lieu à l'article 6 de l'ordonnance. Or, d'un point de vue juridique, cette disposition pose problème au niveau de la terminologie utilisée. En effet, alors que pour le Doubs, l'article 5 lettre b indique clairement, par une unité de mesure précise, quand la navigation y est autorisée, l'article 6 qui concerne les autres cours d'eau stipule de manière vague que la navigation y est autorisée « *uniquement en période de hautes eaux* ». Or, il est impossible de savoir exactement ce que sont les « hautes eaux » et à quel moment ces petits cours d'eau se trouvent dans une « période de hautes eaux ». Il s'agit là d'une notion juridique indéterminée qui nécessite une interprétation afin de pouvoir être appliquée dans un cas concret. En d'autres termes, ce peut être une expression que le législateur a volontairement laissée floue afin de mener les autorités d'application, plus à même que lui, à procéder à une interprétation. Dans un tel cas, le législateur aurait volontairement été imprécis afin de laisser une latitude de jugement aux autorités d'exécution. Les notions juridiques indéterminées sont toutefois relativement rares et sont sciemment utilisées par le législateur lorsqu'une interprétation est nécessaire au cas par cas.

Or, en l'occurrence, on voit mal pour quelle raison le Gouvernement aurait volontairement inséré une notion juridique indéterminée dans ce domaine, alors qu'il a été très précis quant à la limite admise pour la navigation sur le Doubs. Dans le domaine des eaux et de la navigation, le terme imprécis de « période de hautes eaux » ne permet pas de procéder à des interprétations au cas par cas, au risque de mener à des inégalités de traitement entre les navigateurs. Une unité de mesure mathématique permettrait au contraire de définir si la navigation doit être admise ou non, à l'instar de l'article 5 concernant le Doubs.

Par ailleurs, l'ordonnance est un texte édicté par un organe exécutif. Elle n'est par définition pas adoptée par l'organe législatif qu'est le Parlement. Une ordonnance a en principe pour rôle de préciser une loi. Elle exécute les dispositions légales et les complète. Elle a d'ailleurs souvent pour devoir de donner des définitions de mots et expressions contenus dans la loi qui lui est supérieure. Ainsi, il n'est pas souhaitable qu'une ordonnance elle-même comporte des notions floues qui ne permettent pas aux justiciables de les comprendre.

En l'espèce, il n'existe pas de loi cantonale sur la navigation. Seule cette ordonnance fixe les règles de navigation sur territoire jurassien. Dès lors, à notre sens, elle se doit d'être la plus claire et compréhensible possible afin de ne pas laisser de doutes quant aux règles de navigation sur les cours d'eau, ce d'autant plus que celles-ci sont destinées à tous les navigateurs, qu'ils soient professionnels ou amateurs. Un citoyen lambda doit donc pouvoir

comprendre clairement s'il a le droit de naviguer ou non sur la Birse, la Sorne, l'Allaine, la Scheulte et la Gabiare.

Il en va de même avec les termes de l'article 6 *in fine* « *pour autant qu'il n'en résulte pas d'atteinte au milieu naturel* ». Qu'est-ce qu'une « atteinte au milieu naturel » ? Il est impossible pour les navigateurs – du moins les amateurs – de savoir à quel moment ils portent atteinte au milieu naturel. Le fait de poser un pied dans l'eau pourrait déjà être considéré comme une atteinte au milieu naturel, dès lors qu'un navigateur amateur ne sait pas dans quelle zone et sur quels éléments de flore ou de faune il marche. Ainsi, écraser des algues ou faire fuir des poissons pourrait déjà être considéré comme une atteinte au milieu naturel.

En vertu du principe de la sécurité du droit, qui découle du principe de l'activité de l'Etat régi par le droit inscrit à l'article 5 alinéa 1 de la Constitution fédérale, l'Etat doit édicter des règles cohérentes, stables et accessibles pour permettre aux individus d'être fixés sur le contenu des dispositions qui leurs sont applicables. En clair, ce principe doit permettre aux justiciables de connaître le droit applicable afin d'être en mesure de s'y conformer. Il garantit ainsi la sécurité et la prévisibilité du droit. Il permet aussi d'éviter les inégalités de traitement et d'empêcher des prises de décisions arbitraires de la part des autorités.

Dans le cas qui nous occupe, il résulte de ce qui précède que les administrés ne peuvent pas se fier à l'article 6 de l'ordonnance pour savoir s'ils peuvent ou non naviguer sur les cours d'eau jurassiens autres que le Doubs.

Si l'on peut considérer que ces notions juridiques indéterminées devraient être interprétées *in concreto* par un tribunal pour déterminer ce que sont exactement une « période de hautes eaux » et une « atteinte au milieu naturel », il n'est pas très heureux que cette disposition légale, destinée aussi bien aux navigateurs professionnels qu'amateurs, soit si vague. L'ambiguïté et l'imprécision des mots et expressions utilisés n'est pas de nature à assurer la sécurité juridique. Ceci *a fortiori* qu'en ce qui concerne le Doubs, le Gouvernement a fixé une unité de mesure particulièrement précise qui est compréhensible et accessible au citoyen lambda.

Une telle lacune de la loi n'est à notre sens pas acceptable et doit être corrigée par le Gouvernement jurassien afin de conférer aux citoyens une législation claire quant à la navigation sur les cours d'eau jurassiens.

Article 7

L'article 7 renvoie à la législation spécifique sur la pêche qui prévoirait d'autres limitations temporaires ou locales quant à la navigation.

Cette disposition n'amène pas de commentaire particulier, dès lors qu'il s'agit de restrictions extraordinaires limitées dans le temps ou dans l'espace, ce qui ne concerne pas directement notre problématique.

2. Règlement sur l'exercice de la pêche :

Dans le chapitre dédié aux prescriptions générales pour l'exercice de la pêche, l'article 14 concerne la pêche depuis le lit des cours d'eau :

- **alinéa 1** : *Le pêcheur est autorisé, pour exercer son droit de pêche, à pénétrer dans le lit des cours d'eau du 1^{er} mai au 30 septembre.*

alinéa 2 : *Dans la limite de temps mentionnée à l'alinéa 1 ci-dessus, l'accès au Doubs n'est toutefois possible que pour autant que la navigation y soit également autorisée, ce qui est le cas lorsque le débit mesuré à la station fédérale hydrologique d'Ocourt est supérieur à 6 m³/s. La mesure est effectuée à 16h00 et est valable pour le lendemain. Le résultat de la mesure est affiché sur la page navigation du site internet de l'Office de l'environnement.*

- [...]
 - **alinéa 4** : *Dans tous les cours d'eau, il est interdit de marcher sur les frayères (truites, ombres, barbeaux, vairons).*

Cet article est le seul qui réglemente le droit d'accès des pêcheurs dans le lit des cours d'eau. On note déjà ici que le règlement sur l'exercice de la pêche, contrairement à l'ordonnance sur la navigation pour les navigateurs, ne fait pas de distinction entre le Doubs et les autres cours d'eau concernant le droit des pêcheurs d'y pénétrer, à l'exception de l'alinéa 2. Ainsi, les pêcheurs ne peuvent entrer dans les cours d'eau que durant une période clairement définie.

L'alinéa 1 vise manifestement à protéger les zones de frai des poissons en établissant une limite temporelle pour entrer dans les cours d'eau. Il autorise les pêcheurs à pénétrer dans le lit des cours d'eau du 1^{er} mai au 30 septembre.

L'alinéa 2 impose une restriction supplémentaire en ce qui concerne l'accès au Doubs : celui-ci n'est possible « *que pour autant que la navigation y soit également autorisée* ». Cet alinéa précise que cela est le cas lorsque « *le débit mesuré à la station fédérale hydrologique d'Ocourt est supérieur à 6 m³/s* ». Cet alinéa nous renvoie donc expressément aux règles concernant la navigation. En ce qui concerne les autres cours d'eau, il n'existe en revanche aucune condition liée à la navigation, au niveau de l'eau ou à tout autre élément pour y pénétrer. Toutefois, l'alinéa 4 interdit dans tous les cours d'eau de marcher sur les frayères de certaines espèces de poissons. Ce dernier alinéa poursuit donc expressément un but de protection d'une catégorie de la faune aquatique.

b) Similitudes et divergences

En considérant que la tournure de l'article 5 lettre a de l'ordonnance est malheureuse et qu'il s'agit d'une erreur, nous partons du principe que l'Etat avait la volonté de limiter la navigation

à la période du 1^{er} mars au 1^{er} octobre, à l'exclusion du reste de l'année. L'article 14 alinéa 1 du règlement est quant à lui correctement formulé et ne laisse place à aucun doute.

Ainsi, par ces dispositions qui concernent les navigateurs en général, d'une part, et spécifiquement les pêcheurs, d'autre part, l'Etat vise à protéger les zones de frai des poissons dans les cours d'eau jurassiens. L'article 5 lettre a de l'ordonnance et l'article 14 alinéa 1 du règlement poursuivent donc un but commun.

Toutefois, il sied de relever que l'ordonnance ne prévoit aucune disposition visant expressément à protéger les frayères, contrairement à l'article 14 alinéa 4 du règlement. Pourtant, afin d'embarquer, les navigateurs sont contraints d'entrer dans le lit du cours d'eau. Il s'agit donc là, à notre sens, d'une lacune de l'ordonnance qui, faute d'interdiction, permet aux navigateurs de marcher sur les frayères. En effet, dès lors que l'article 5 ne définit pas une période durant laquelle la navigation est autorisée mais se cantonne à fixer des heures durant une certaine période de l'année, il faut en conclure qu'il n'y a aucune période de l'année durant laquelle il est interdit de pénétrer dans les cours d'eau pour y naviguer. En conséquence, il n'existe aucune protection des zones de frai dans le domaine de la navigation.

Que l'on considère que la navigation est autorisée toute l'année (variante 1) ou que l'on admette que l'article 5 lettre a de l'ordonnance détermine la période durant laquelle il est autorisé de naviguer (variante 2, ce qui n'est, comme nous l'avons vu précédemment, pas le cas à notre avis), on constate qu'il existe une différence entre la période durant laquelle les navigateurs et les pêcheurs peuvent entrer dans le lit des cours d'eau, soit toute l'année (variante 1) ou du 1^{er} mars au 1^{er} octobre (variante 2) pour les navigateurs (art. 5 let. a de l'ordonnance) et du 1^{er} mai au 30 septembre pour les pêcheurs (art. 14 al. 1 du règlement).

Or, si le but de ces limitations définies est le même, c'est-à-dire de protéger les zones de frai des poissons, ces périodes devraient être identiques, quelle que soit l'activité exercée dans les cours d'eau. Introduire une différence entre les navigateurs et les pêcheurs de plus de deux mois (mars et avril, ainsi que le premier jour du mois d'octobre) ne fait pas de sens au regard du but visé et entraîne une inégalité de traitement entre les navigateurs et les pêcheurs. Effectivement, les navigateurs ont le droit de pénétrer dans le lit des cours d'eau – et donc de piétiner les frayères – pour monter sur leur embarcation, contrairement aux pêcheurs qui doivent à juste titre attendre la fin de la période de protection pour entrer dans les cours d'eau afin de pêcher.

Par ailleurs, une similitude à relever est celle concernant la teneur de l'article 5 lettre b de l'ordonnance et celle de l'article 14 alinéa 2 du règlement qui définissent le débit minimum autorisant la navigation sur le Doubs. Comme évoqué précédemment, l'article 14 alinéa 2 du règlement sur l'exercice de la pêche procède à un renvoi de la règle contenue dans l'ordonnance sur la navigation à ce sujet.

c) Conformité aux prescriptions fédérales

Il sied enfin de contrôler la légalité des dispositions dont il est question au regard des prescriptions fédérales.

Comme relevé au début de la présente analyse, la loi fédérale sur la navigation intérieure confère aux cantons la souveraineté sur les eaux, toutefois sous réserve du respect du droit fédéral supérieur.

En 2019, la Confédération a procédé à la modification de l'ordonnance relative à la loi fédérale sur la pêche (OLFP, RS 923.01). Cette modification visait à actualiser le statut de menace à l'échelle nationale des espèces indigènes de poissons et d'écrevisses figurant à l'annexe I OLFP. En effet, il avait été constaté que « *les poissons et les écrevisses comptent, en Suisse, parmi les espèces les plus menacées. À l'issue de la collecte de données sur leur distribution à l'échelle nationale, leur statut de menace doit être adapté en conséquence dans l'ordonnance relative à la loi fédérale sur la pêche (OLFP)*¹ ».

Le constat tiré par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) spécifiait que l'anguille et l'ombre de rivière, notamment, ont vu leur situation s'aggraver. Ces deux espèces sont particulièrement menacées : le statut de l'anguille est passé de « menacée » à « menacée d'extinction » et celui de l'ombre de rivière est passé de « menacé » à « fortement menacé ». Il en résulte que les cantons doivent déployer des efforts supplémentaires pour protéger les espèces dont le statut de menace s'est détérioré.

Au regard de ce qui précède, nous constatons que la législation jurassienne sur la navigation n'est pas en adéquation avec les exigences fédérales. Il conviendrait de répertorier les espèces menacées de poissons et d'écrevisses présents dans les cours d'eau jurassiens et d'intégrer des règles dans la législation sur la navigation et sur la pêche afin de les protéger, comme l'exige la Confédération.

A tout le moins et comme nous l'avons relevé plus haut, il convient d'intégrer clairement une période d'autorisation de la navigation dans l'ordonnance y relative qui soit alignée à la période durant laquelle les pêcheurs sont autorisés à pénétrer dans les cours d'eau pour pêcher. Cela apportera déjà une protection temporelle aux espèces menacées, conformément à la législation fédérale.

III. Conclusion

Il ressort des éléments ci-dessus que l'ordonnance jurassienne sur la navigation et le règlement sur l'exercice de la pêche durant la période 2019-2022 ne sont pas en adéquation puisqu'ils comportent plusieurs divergences d'importance. Les contradictions concernant les périodes autorisées d'entrée dans les cours d'eau se heurtent au principe fondamental de l'égalité de traitement entre les administrés.

En effet, alors que le règlement sur l'exercice de la pêche n'autorise l'entrée dans les cours d'eau que du 1^{er} mai au 30 septembre, l'ordonnance sur la navigation l'autorise pour les navigateurs toute l'année (ou du 1^{er} mars au 1^{er} octobre si l'on admet la variante 2). Si le but de l'Etat est de préserver et protéger les frayères et que l'on considère que la période de protection doit s'étendre du 1^{er} octobre au 30 avril, alors l'ordonnance permet aux navigateurs

¹ Communiqué du 15 octobre 2019 du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) « Augmentation de la menace pour les poissons et les écrevisses », <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-76644.html>

de piétiner les frayères, ce qui est contraire à la volonté du législateur. Si, en revanche, la période de protection ne dure que du 2 octobre au 28 février, alors il n'y a aucune raison de n'autoriser les pêcheurs à pénétrer dans les cours d'eau que dès le 1^{er} mai, soit deux mois plus tard.

En conséquence et dans tous les cas, il est souhaitable et nécessaire que l'administration jurassienne s'entende sur la durée de la période de protection des frayères et que les autorités adaptent la législation qui y est relative en définissant une seule période de protection.

A noter que l'on comprend mal pourquoi cela n'a jamais été fait, ce d'autant plus que l'article 5 lettre b de l'ordonnance et l'article 14 alinéa 2 du règlement sont mot pour mot identiques pour définir le débit minimum qui autorise la navigation sur le Doubs. On peine dès lors à comprendre pourquoi l'article 5 lettre a de l'ordonnance et l'article 14 alinéa 1 du règlement n'ont pas la même adéquation.

A notre sens, en cas de saisie de la Justice dans un cas concret relatif à cette problématique, il y aurait à craindre qu'un tribunal reconnaisse une violation de l'égalité devant la loi et contraigne les autorités à revoir la teneur de leur législation. Il serait dès lors à souhaiter qu'un passage par la case tribunal soit évité par une simple modification des textes légaux jurassiens afin d'aboutir à une concordance qui garantisse l'égalité de tous les navigateurs sur tous les cours d'eau jurassiens.

Par ailleurs, les dispositions concernant la navigation ne sont pas conformes au droit fédéral. Si l'on considère que celles sur la pêche respectent la protection des zones de frai, les règles sur la navigation doivent être adaptées afin de ne pas porter atteinte aux frayères des poissons, en particulier celles des espèces menacées. L'article 5 lettre a de l'ordonnance sur la navigation devrait être modifié en ce sens que la navigation ne doit être autorisée que du 1^{er} mai au 30 septembre et uniquement de 10 heures à 18 heures. Ceci est d'autant plus justifié que la fréquentation du Doubs par les navigateurs en mars et avril est, selon toute vraisemblance, relativement faible.

Enfin, en raison des inexactitudes de l'article 6 de l'ordonnance sur la navigation et du peu de pertinence de permettre encore de nos jours la navigation sur les petits cours d'eau jurassiens, nous estimons que cette disposition ainsi que l'article 2 lettre b de l'ordonnance devraient être purement et simplement abrogés et remplacés par une interdiction générale de naviguer sur les cours d'eau jurassiens autres que le Doubs.

En conclusion, une révision partielle de l'ordonnance sur la navigation du 16 mars 2010 s'impose afin de doter le canton du Jura d'une législation claire, égalitaire pour tous les acteurs de la vie aquatique et respectueuse de l'environnement.

* * * * *

First-Consulting.ch