

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

II<sup>e</sup> COUR ADMINISTRATIVE

**Séance du 4 décembre 2003**

Statuant sur le recours interjeté le 25 juin 2003  
**(2A 03 94)**

par

**AQUA NOSTRA des Trois-Lacs**, agissant par son président Pierre Roggo, à Payerne, représenté par Me Nicolas Charrière, avocat à Fribourg,

contre

la décision rendue le 21 mai 2003 par **la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions**, par laquelle elle a rejeté l'opposition formée le 11 décembre 2000 par la recourante contre le plan d'affectation cantonal des réserves naturelles des rives Sud du Lac de Neuchâtel;

**(Plan d'affectation cantonal des réserves naturelles des rives sud du Lac de Neuchâtel)**

## **C o n s i d é r a n t :**

### **En fait:**

- A. Le 10 novembre 2000, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC, anciennement la Direction des travaux publics; ci-après, la Direction) a mis à l'enquête publique le plan d'affectation cantonal (PAC) relatif à la création de réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel et son règlement.

Le 11 décembre 2000, l'association Aqua Nostra des Trois-Lacs a déposé une opposition au projet de PAC.

Le 10 avril 2001, la Direction a rappelé à l'opposante les conditions posées par la jurisprudence pour reconnaître à une association le droit d'agir pour sauvegarder les intérêts de ses membres et lui a imparti un délai pour produire un certain nombre de documents. La Direction a souligné qu'il appartenait en outre à l'association de démontrer que ses membres ont individuellement qualité pour agir.

- B. Le 14 mai 2001, l'opposante a produit les documents désirés ainsi qu'une liste de ses membres, demandant à la Direction de lui indiquer si elle souhaitait davantage de preuves relatives à la qualité pour agir de ses membres pris individuellement.

Cette lettre est restée sans réaction de la part de la Direction. De même, lors de la séance de conciliation du 18 juin 2001, les représentants de la Direction n'ont pas abordé les questions de qualité pour agir, mais se sont exclusivement concentrés sur les griefs matériels invoqués par l'opposante.

- C. Par décision du 6 mars 2002, la Direction a déclaré irrecevable l'opposition d'Aqua Nostra des Trois-Lacs. Elle a considéré que l'association n'avait pas démontré que la majorité de ses membres ou un grand nombre d'entre eux sont touchés par le PAC. Pour le surplus, la Direction a constaté que même si l'opposition avait été reconnue recevable, elle aurait dû être rejetée sur le fond. Dans le cadre de cet examen éventuel, la Direction s'est prononcée sur toutes les critiques matérielles que l'association a fait valoir contre le PAC.

- D. Par décision du 21 août 2002, le Tribunal administratif a admis un recours d'Aqua Nostra des Trois-Lacs, considérant que la décision d'irrecevabilité de l'opposition violait l'art. 59 al. 2 du Code de procédure et de juridiction

administrative (CPJA; RSF 150.1). L'affaire a été renvoyée à la Direction, afin qu'elle administre les preuves pertinentes offertes et rende une nouvelle décision.

E. Le 30 janvier 2003, l'association Aqua Nostra des Trois-Lacs a remis à la Direction un tableau de synthèse des 1480 formulaires remplis par plus d'un tiers des membres de l'association ainsi que les formulaires eux-mêmes, conformément aux exigences posées par la Direction. Elle a par ailleurs précisé qu'elle n'avait pas été en mesure de relever les numéros d'immatriculation des bateaux propriétés des membres de l'association et des membres d'associations elles-mêmes membres de l'association, ni les numéros des articles du Registre foncier des immeubles propriétés de ses membres. Malgré le fait que les formulaires réponses ne représentent pas le 50% des membres de l'association, cette dernière a estimé que le contenu de ces documents permettait de déduire qu'un grand nombre des membres était touché et que la qualité pour agir devait lui être reconnue.

F. Par décision du 21 mai 2003, la Direction a rejeté l'opposition formée par l'association d'Aqua Nostra des Trois-Lacs, en laissant ouverte la question de la qualité pour agir de l'opposante. Tout en estimant que cette association n'avait pas véritablement démontré que la majorité ou un grand nombre de ses membres est touchée par le PAC et a qualité pour agir individuellement, la Direction a pris acte de l'incertitude qui existe encore sur cette question et, dans le doute, a préféré entrer en matière sur l'opposition sans se prononcer sur la recevabilité de cet acte.

a) Concernant le grief général d'une absence d'arguments scientifiques rigoureux, la Direction a tout d'abord constaté que l'opposante n'avait aucunement indiqué de manière précise et exhaustive en quoi l'évolution de la faune serait tout aussi réjouissante à certains endroits extérieurs au périmètre des zones protégées. Pour elle, les zones protégées ont pour but de préserver d'autres espèces, plus sensibles, que celles qui s'accommodent fort bien de la présence et des activités humaines. Certes, les effets de la présence humaine sur la faune et la flore ne sont pas brusques ni spectaculaires, de sorte qu'ils peuvent paraître anodins ou même passer inaperçus. Cependant, on a pu constater une pression humaine toujours plus grande sur les rives sud du lac de Neuchâtel depuis quelques décennies, ce qui exige des mesures de prévention autant que de réparation et cela à toutes les saisons de l'année, que cela coïncide ou non avec l'afflux de promeneurs ou de touristes.

Il s'ensuit, de l'avis de la Direction, que les plans actuellement en vigueur doivent être adaptés, afin de respecter les dispositions du droit fédéral. Quant à la base scientifique, la Direction a rappelé que la loi sur la protection de la nature et les ordonnances qui en découlent visaient non seulement à

protéger la faune et la flore en tant que telle, mais aussi à permettre des observations de nature scientifique et didactique, observations qui étaient menées par les services cantonaux et fédéraux concernés et par d'autres institutions (station ornithologique suisse de Sempach, par ex.).

- b) Concernant le droit d'être entendu des propriétaires fonciers, la Direction a mentionné la jurisprudence en la matière, selon laquelle la procédure d'élaboration du plan d'affectation garantit suffisamment l'exercice du droit d'être entendu, en tant qu'elle donne aux intéressés la possibilité d'être entendus lors de l'enquête publique puis dans la procédure de recours interne à l'administration.

Contrairement aux allégations de l'opposante, la Commission de gestion instaurée par la convention du 16 juin 1992 relative à la gestion des zones naturelles de la Rive Sud du lac de Neuchâtel a été consultée, dès lors que le projet du PAC lui a été soumis à toutes les phases de son élaboration. Quant aux communes, elles ont été invitées à participer à des séances d'information.

- c) Le critère de la rentabilité touristique ne saurait justifier une moins grande rigueur de la part des cantons, de la région ou des communes, dans l'aménagement de leurs plages. Les mesures cantonales ne peuvent pas être moins étendues que les exigences fédérales. Le périmètre des mesures de protection mises à l'enquête correspondent d'ailleurs aux zones protégées sur le plan fédéral par l'Ordonnance sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance nationale et internationale (OROEM; RS 922.32), par l'inventaire fédéral des bas-marais d'importance nationale et par l'inventaire fédéral des zones alluviales d'importance nationale. L'étude d'impact socio-économique, à laquelle l'opposante fait allusion, est un concept inconnu du droit existant. Une telle étude ne constitue pas une condition pour l'adoption des mesures préconisées.
- d) La pesée des intérêts effectuée par la Direction prend en considération les propriétaires de chalets qui ne sont toutefois que locataires du terrain pour une durée limitée.

Les mesures prises ont également pour but de veiller à ce que les activités touristiques ne débordent pas sans limite sur les zones protégées. Les surfaces importantes consacrées au tourisme (ports, parking, places de camping, etc.) et réparties sur toutes les communes de la rive sud du lac de Neuchâtel, seront maintenues. Il n'y a cependant pas lieu d'autoriser un développement de ces activités au détriment de la protection des richesses naturelles.

- e) La révision de l'OROEM n'appelle pas de modification du projet tel qu'il a été mis à l'enquête en novembre 2000.

La procédure actuelle constitue en définitive un ensemble de mesures que les cantons sont tenus de prendre afin de mettre en application les dispositions fédérales.

- G. Agissant le 25 juin 2003, l'association Aqua Nostra des Trois-lacs a contesté devant le Tribunal administratif la décision du 21 mai 2003 dont elle demande l'annulation sous suite de frais et dépens. A titre préjudiciel, l'association demande à ce que la qualité pour agir au stade de l'opposition et pour recourir lui soit reconnue. Elle conclut, principalement, au renvoi de l'affaire à l'autorité intimée pour nouvelle décision. Subsidiairement, elle requiert la désapprobation du PAC mis à l'enquête le 10 novembre 2000.

- a) A l'appui de ses conclusions, la recourante conteste la décision attaquée en tant qu'elle lui dénie respectivement qu'elle laisse ouverte la question de la qualité pour former opposition. Elle estime qu'en prétendant qu'Aqua Nostra n'a pas satisfait aux exigences de preuve posées par la doctrine et la jurisprudence, la Direction a fait preuve d'un formalisme excessif. A son avis, à réception du dossier contenant les formulaires de 1480 membres de l'association, l'autorité, constatant que certaines des exigences n'étaient pas encore satisfaites, aurait pu et dû réaborder la recourante pour lui demander la production de ces documents complémentaires, d'autant qu'elle a disposé de près de 4 mois pour instruire cet aspect de la cause. En statuant sans solliciter ces informations, la Direction a empêché l'association de faire valoir son droit d'être entendue.

L'association observe que 1480 membres ont rendu réponse, soit un grand nombre au regard des 3300 membres qui composent l'association. Dès lors que le contenu et la véracité de ces réponses ne sauraient, sans indices particuliers, être mis en doute, il y a lieu de considérer que ces membres sont touchés par les mesures découlant du PAC.

- b) La recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendue. Elle reproche à l'autorité intimée d'avoir rendu une décision, dont la motivation est quasi intégralement la même que celle élaborée par les autorités vaudoises dans la procédure concernant la partie vaudoise du PAC. Ce reproche est étayé, à son avis, par le fait que la Direction aurait purement et simplement omis de se prononcer sur les griefs complémentaires contenus dans les observations du 20 août 2001. Ces arguments portaient principalement sur l'absence de consultation auprès des propriétaires fonciers, les exploitants et/ou des intéressés touchés par les mesures du PAC.

- c) L'association fait le grief à la Direction de ne pas avoir respecté les dispositions de procédure relative à l'élaboration du PAC, en particulier de ne pas avoir consulté les propriétaires fonciers, les exploitants et les intéressés. Selon elle, l'exigence de la mise à l'enquête est distincte de celles découlant des Ordonnances fédérales.

La recourante déplore l'absence de préavis de la part de la Commission de gestion, laquelle avait notamment été instaurée dans le but d'établir des préavis sur les projets d'aménagement, en collaboration avec les services cantonaux.

- d) Pour l'association, il est regrettable que l'autorité intimée n'ait pas procédé à une étude d'impact socio-économique des mesures du PAC, dès lors que, même si une telle étude n'est pas prévue par les ordonnances fédérales, elle est l'outil idoine, mais également indispensable pour appliquer correctement le principe de la proportionnalité. La recourante désire par-là que les intérêts privés des riverains et des utilisateurs des rives soient pris en considération. Or, ces intérêts, de l'avis de la recourante, n'auraient pas été respectés, contrairement au principe de la proportionnalité.
- e) En dernier lieu, la recourante constate une absence de bases scientifiques justifiant la nécessité des mesures de restrictions telles que celles découlant du PAC. Certes, l'association ne conteste pas que la zone de la Grande-Cariçaie fasse partie des inventaires fédéraux. Elle conteste en revanche que des mesures de protection incisives soient imposées à tout utilisateur de ces zones. Selon elle, l'extension de la protection n'est pas justifiée scientifiquement.

H. Dans ses observations du 29 août 2003, la Direction renvoie pour l'essentiel à sa décision et conclut, principalement, au rejet du recours dans la mesure où il est recevable.

- a) La Direction rappelle qu'elle n'a pas été en mesure de déterminer, sur la base des pièces produites, si un grand nombre des membres de l'association avait effectivement qualité pour agir. Aussi ne lui appartenait-il pas de poursuivre plus en avant l'instruction de cette question. Selon elle, son attitude n'est en rien "chicanière", dès lors qu'elle a appliqué le droit.
- b) Concernant la violation du droit d'être entendu, l'autorité intimée reconnaît s'être fondée sur la décision du canton de Vaud, afin de coordonner les décisions entre les deux cantons, et avoir repris telle quelle la motivation développée sur le fond du litige dans la décision du 6 mars 2002, dès lors que le Tribunal administratif, dans son arrêt du 21 août 2002, ne s'était

prononcé que sur la question du droit d'être entendu et non sur le fond de l'affaire. Elle conteste en revanche ne pas s'être prononcée sur les griefs complémentaires. Dès lors, elle estime que sa décision était suffisamment motivée.

- c) La Direction rappelle que l'information donnée dans le cadre de la procédure d'approbation du PAC n'est pas une tâche de la Commission de gestion. Sans émettre un préavis, cette dernière a toutefois été consultée et s'est prononcée sur le dossier en date du 30 août 2000.
- I. Le 1er septembre 2003, le Tribunal administratif du canton de Fribourg a refusé d'octroyer l'effet suspensif au recours de l'association Aqua Nostra des Trois-Lacs.

#### **En droit:**

- 1. a) Le Tribunal administratif examine d'office la recevabilité des recours dont il est saisi, sans être lié par les conclusions des parties.

La question de la qualité pour agir de l'association Aqua Nostra des Trois-Lacs a déjà fait l'objet d'un arrêt du Tribunal administratif, le 21 août 2002. Cette question est aujourd'hui encore litigieuse. Elle peut cependant demeurer indécise, dès lors que le présent recours doit de toute manière être rejeté sur le fond.

- b) Dans la mesure où l'autorité intimée s'est prononcée sur les critiques matérielles invoquées dans l'opposition, la recourante n'a aucun intérêt digne de protection (art. 76 CPJA) à contester le fait que la question de sa qualité pour former opposition au PAC ait été laissée indécise. Peu importe, à cet égard, que le problème de sa légitimation puisse ressurgir à l'avenir dans d'autres procédures.
  - c) Du moment que la Direction a statué sur opposition et non pas sur recours, le Tribunal administratif peut revoir la décision attaquée non seulement sous l'angle de la légalité, mais également du point de vue de l'opportunité (art. 78 CPJA en relation avec l'art. 33 al. 3 let. b de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, LAT; RS 700).
- 2. a) Le droit à obtenir une décision motivée résulte du droit d'être entendu. En droit fribourgeois, ce principe ressort de l'art. 66 let. c CPJA. La motivation

d'une décision doit pouvoir permettre à l'administré de se rendre compte de la portée de la décision prise à son égard et, le cas échéant, de recourir contre elle en connaissance de cause. L'auteur de la décision n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués, mais il peut se limiter à ceux qui sont pertinents (B. BOVAY, Procédure administrative, Berne, p. 266 ss; voir également ATF 126 I 97, consid. 2b, p. 102/103 et les arrêts cités).

- b) Dans le présent cas, il y a lieu de constater tout d'abord que, dans son jugement du 21 août 2002, le Tribunal administratif ne s'est prononcé que sur la question de la recevabilité de l'opposition - plus précisément de la qualité pour faire opposition - et n'a pas pris position quant au fond de l'affaire. Dès lors, les motifs, concernant les questions de fond, développés par l'autorité dans sa décision du 6 mars 2002 n'avaient pas encore été examinés par le Tribunal de céans avant ce jour. Cette motivation pouvait par conséquent être reprise telle quelle dans la décision litigieuse, d'autant plus que l'argumentation développée par l'opposante sur le fond n'a pas changé. On ne voit en effet pas en quoi le fait de répéter une motivation serait constitutive d'une violation du droit d'être entendu, si celle-ci répond à la même argumentation de l'opposante pour le même état de faits. Cette motivation a d'ailleurs permis à l'opposante de recourir en connaissance de cause.

Pour les mêmes motifs, il est sans pertinence que, sur certains points, la décision attaquée ait repris la motivation retenue par les autorités vaudoises à l'appui de leur propre prononcé.

On ne saurait, par ailleurs, donner raison à la recourante lorsqu'elle prétend que ses arguments développés dans ses observations du 20 août 2001 n'ont pas trouvé de réponse dans la décision du 21 mai 2003. La Direction a pris position sur tous les arguments présentés par l'opposante, même ceux développés tardivement suite à la séance de conciliation. Le fait que la Direction n'ait parfois développé qu'une motivation succincte n'a pas empêché l'association Aqua Nostra des Trois-Lacs de déférer la décision à l'instance supérieure en pleine connaissance de cause. Le droit de l'opposante à être entendue et plus particulièrement à obtenir une décision motivée n'a par conséquent pas été violé.

3. a) Les diverses ordonnances fédérales - Ordonnance sur la protection des zones alluviales d'importance nationale (Ordonnance sur les zones alluviales; RS 451.31); Ordonnance sur la protection des bas-marais d'importance nationale (Ordonnance sur les bas-marais; RS 451.33); Ordonnance sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (Ordonnance sur les sites marécageux; RS 451.35) - prévoient toutes que les cantons ne prendront les mesures de protection et



d'entretien adéquates pour conserver les objets intacts qu'une fois qu'ils auront pris l'avis des propriétaires fonciers et des exploitants.

En relation avec l'art. 3 al. 1 de l'Ordonnance sur les sites marécageux, le Tribunal fédéral a estimé qu'"en choisissant pour la délimitation de l'objet la forme du plan d'affectation, les autorités cantonales ont garanti aux intéressés la possibilité d'être entendus lors de l'enquête publique puis dans la procédure de recours interne à l'administration." Dès lors, ces modalités ont été jugées manifestement suffisantes pour l'exercice du droit d'être entendu (ATF du 7 mars 2000, 1A.14/1999 in RDAF 2000 I p. 261/265).

- b) En l'espèce, la Direction n'a certes pas consulté les propriétaires fonciers et les exploitants à titre individuel. Toutefois, dans la mesure où le projet du PAC a été mis à l'enquête publique, l'obligation faite aux cantons de consulter préalablement les propriétaires fonciers et les exploitants a été respectée, respectivement leur droit d'être entendu n'a pas été violé, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral.

Par ailleurs, la Direction relève que des séances d'information présentant la nouvelle planification se sont déroulées dans les communes principales touchées par le PAC, ainsi que cela se fait habituellement pour les plans d'aménagement locaux.

- c) La Convention du 16 juin 1992 entre l'Etat de Fribourg et l'Etat de Vaud, d'une part, et la Ligue suisse pour la protection de la nature et la Fondation WWF-Suisse, d'autre part, relative à la gestion des réserves naturelles de la rive sud du lac de Neuchâtel a été abrogée et remplacée par la Convention du même nom du 16 juin 2002 (RSF 721.2.82). Les parties à la Convention ont changé, il s'agit de l'Etat de Fribourg et l'Etat de Vaud ainsi que Pro Natura. Le contenu est en revanche resté identique.

Cette convention prévoit la création d'une Commission de gestion, qui a notamment pour fonction d'émettre un préavis sur les activités et les projets d'aménagement et d'installation qui auraient des effets sur les réserves naturelles et qui doit être consultée lors de la mise en œuvre des législations relatives à l'aménagement du territoire, aux constructions, aux forêts, à la chasse et à la pêche, à la protection de la nature et du paysage, aux eaux et à l'environnement (art. 5 al. 4 de la Convention).

- d) La Commission de gestion a rendu son rapport le 30 août 2000 contenant des remarques sur les plans et le règlement du PAC qui a été mis à l'enquête publique le 10 novembre 2000. Dans ses conclusions, la Commission a relevé que "le nouveau projet, même concédé, peut apporter une amélioration significative à la situation actuelle, si son contenu est accepté et si sa mise en œuvre est effective."

Peu importe que la Commission n'ait pas donné à ce rapport la dénomination de "préavis", dès lors qu'il en ressort clairement qu'elle était favorable au projet du PAC, sous réserve de quelques modifications mineures, tel qu'il a été mis à l'enquête le 10 novembre 2000. Ce rapport témoigne du fait que la Commission de gestion a régulièrement été consultée et qu'elle a pu émettre son avis sur le contenu des plans et du règlement qui lui ont été soumis, conformément à l'art. 5 al. 4 de la Convention. Le grief de la recourante, selon lequel la Commission de gestion n'aurait pas pu assumer son mandat conventionnel, ne peut dès lors pas être admis.

- e) Il s'ensuit que la Direction a respecté la procédure relative à l'élaboration du PAC, dans la mesure où elle s'est adressée aussi bien à la Commission de gestion à titre préalable, qu'aux propriétaires et aux exploitants dans le cadre de la mise à l'enquête publique.
4. a) En application de l'art. 25 al. 1 let. b LATeC, la Direction, moyennant l'accord préalable du Conseil d'Etat, peut établir un plan d'affectation cantonal en vue de créer des zones de délasserement et de protection d'importance cantonale ou régionale.

En l'espèce, le plan d'affectation cantonal en cause crée un ensemble de réserves naturelles le long de la rive sud du lac de Neuchâtel, en conformité avec le plan directeur intercantonal de la rive sud du lac de Neuchâtel et des rives du lac de Morat approuvé par le Conseil d'Etat le 1<sup>er</sup> juin 1982. Le PAC a pour but de conserver le paysage naturel, de préserver les écosystèmes qui le constituent, d'offrir aux espèces indigènes, en particulier à celles qui sont menacées, les conditions nécessaires à leur maintien et d'attribuer aux zones naturelles une vocation d'accueil et de sensibilisation du public. Le PAC prévoit dans ce sens un ensemble de mesures spécifiques de gestion, d'aménagement, de réglementation et d'accueil du public.

- b) Le périmètre du PAC a été fixé en application des dispositions des ordonnances fédérales déjà citées.

La planification litigieuse réalise ainsi, pour l'essentiel, la synthèse des secteurs protégés par le droit fédéral, tels que définis par le Conseil fédéral dans les inventaires en annexe aux ordonnances topiques. Compte tenu de l'imprécision inhérente aux cartes à l'échelle de 1:25'000 utilisées par les autorités fédérales, la Direction jouit certes d'un certain pouvoir d'appréciation dans la détermination de détail des limites du plan et doit, dans ce cadre, respecter le principe de la proportionnalité. Au-delà de cette compétence limitée, elle est liée par les périmètres ressortant des inventaires fédéraux (ATF 127 II 184).

- c) Dans cette perspective, l'autorité intimée n'était pas tenue d'effectuer une étude d'impact socio-économique - comme l'exige la recourante - pour déterminer si sa planification est conforme au principe de la proportionnalité. Du moment que la Direction - elle-même responsable de l'établissement du plan directeur cantonal et donc parfaitement au courant des exigences de développement des différentes régions du canton - a entendu les collectivités publiques concernées avant d'édicter son plan (la construction du port de Cheyres en est le meilleur exemple), on ne voit pas ce que l'existence d'une telle étude aurait pu apporter qui était ignoré. Dès lors qu'aucune obligation découlant du droit fédéral ou cantonal n'imposait à l'autorité intimée d'effectuer une telle étude et considérant qu'aucun indice objectif ne montre que le résultat du plan serait disproportionné sur le plan économique pour les collectivités locales concernées - la recourante n'en indique aucun - le grief de violation du principe de la proportionnalité en raison d'une étude insuffisante du tissu socio-économique doit être rejeté.
- d) L'existence des inventaires fédéraux qui fixent pour l'essentiel les limites des réserves permettent d'emblée de rejeter les critiques de la recourante visant la prétendue absence de bases scientifiques de la planification litigieuse. Il faut rappeler que les inventaires fédéraux sont établis à l'issue d'une procédure rigoureuse dans laquelle les spécialistes concernés ont une influence déterminante. Le principe de la base scientifique des inventaires - et, par conséquent celle du PAC qui est la même - est indiscutable.

Rappelant que, sous la pression de la vague d'oppositions suscitée par le premier projet de PAC mis à l'enquête publique le 13 novembre 1998, la Direction a modifié sa planification en réduisant, à certains endroits, la zone d'interdiction de naviguer, la recourante affirme que les limites du PAC n'ont pas été fixées sur une base scientifique, mais en fonction d'autres critères.

Par cet argument, la recourante oublie qu'en matière de planification, tous les intérêts en présence doivent être pris en considération. Les exigences de protection de la nature et du paysage sont, bien évidemment, très importants lorsqu'il s'agit de créer une réserve naturelle. Ils ne sont cependant pas les seuls. Le but de la procédure d'opposition est précisément de prendre en compte les problèmes concrets que pose la nouvelle planification et d'y donner une réponse satisfaisante. Cela peut conduire comme en l'espèce à revoir la définition de certaines zones et l'emplacement de certains secteurs. En l'occurrence, il ressort du dossier que la Direction a modifié les périmètres après discussion avec les autorités fédérales qui ont préféré une protection plus stricte sur des zones plus restreintes plutôt que d'avoir affaire à des surfaces plus grandes où les règles de protection de la nature seraient plus difficiles à appliquer, vu notamment la levée de boucliers suscitée par la première mise à l'enquête du projet. Du moment que l'essentiel du but de protection peut ainsi être atteint, les concessions raisonnables faites aux

opposants relèvent d'une appréciation judicieuse de la situation et ne remettent pas en cause la base scientifique du projet.

L'existence des concessions faites aux opposants ne signifie pas que les impératifs de protection de la nature et du paysage seraient compatibles avec des allègements supplémentaires. Au contraire, on doit admettre, sur la base du dossier, qu'avec la réduction des périmètres qui a eu lieu, la limite inférieure d'une protection efficace des biotopes est atteinte; la dépasser irait à l'encontre du droit fédéral.

Les restrictions imposées aux utilisateurs des zones de protection n'apparaissent pas excessives. Dans la mesure où, de manière incontestable, il existe des promeneurs indisciplinés qui s'écartent des sentiers autorisés, des mesures sont indispensables si l'on veut sauvegarder la crédibilité de la protection offerte par les réserves. De même, la recourante s'égare manifestement en laissant entendre qu'aucune différenciation n'est faite entre les différentes catégories de personnes susceptibles d'entrer dans les zones protégées. Il faut lui rappeler que le PAC aménage des zones différenciées qui réglementent de manière particulière les différentes activités susceptibles de s'y dérouler. La navigation, la pêche, la promenade sont possibles dans certains secteurs et pas dans d'autres. C'est là le propre d'une réserve naturelle. Dans la mesure où, hormis des critiques générales et la question de la limite de navigation à 25 m examinée ci-après, la recourante n'indique pas avec précision quel secteur prévoirait des restrictions disproportionnées par rapport à sa valeur naturelle et aux exigences de protection de la faune et de la flore qu'il contient, la Cour doit constater, à défaut de tout indice d'erreur ou de violation concrète du droit, que, sur le principe, les restrictions - différenciées selon les zones - du PAC sont usuelles pour ce genre de planification; elles ne constituent aucune violation du droit et n'apparaissent pas inopportunes.

La seule critique concrète invoquée par la recourante pour tenter de justifier son grief de violation du principe de la proportionnalité concerne l'augmentation - à son avis exagérée - dans certains secteurs du PAC de la limite générale d'interdiction de naviguer fixée par l'art. 53 al. 3 de l'ordonnance sur la navigation intérieure (ONI; RS 747.201.1) à 25 mètres des champs de végétation aquatique. Elle perd de vue cependant que la disposition fédérale invoquée n'impose pas dans tous les cas une limite de 25 m, mais seulement "en règle générale"; ce qui laisse aux autorités compétentes la possibilité d'y déroger lorsque cela s'avère nécessaire. Or, en l'espèce, la Direction a déjà expliqué que l'augmentation ciblée de cette limite dans certains secteurs est justifiée par la préoccupation d'éviter les dérangements néfastes aux oiseaux lorsqu'ils séjournent sur la berge, à savoir sur des bancs de sable plus au large du lac, au-delà de la limite ordinaire des 25 m. Cette motivation est pertinente et fondée à satisfaction de droit l'augmentation de la limite litigieuse.

5. Manifestement mal fondé, le recours doit être rejeté, pour autant qu'il est recevable.

Il appartient à la recourante, qui succombe, de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA.

Pour le même motif, elle n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA).

201.5; 201.25