

[AZA 1/2]
1P.37/2001

le COUR DE DROIT P U B L I C

3 mai 2001

Composition de la Cour: MM. les Juges Aemisegger, Président,
Vice-président du Tribunal fédéral, Aeschlimann et Favre.
Greffier: M. Jomini.

Statuant sur le recours de droit public
formé par

la société anonyme Société du lac de la Petite Camargue S.A., à Port-Valais, représentée par Me
Antoine Vuadens, avocat à Monthey,

contre

l'arrêt rendu le 23 novembre 2000 par la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du
Valais, dans la cause qui oppose la recourante au Conseil d'Etat du canton du Valais;

(régale de la pêche)

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

A.- La société anonyme Société du lac de la Petite Camargue S.A. (ci-après: la Société du lac) est
propriétaire de la parcelle n° 2422 au Bouveret (commune de Port-Valais).

Ce terrain, d'une surface de près de 6 ha, est en grande partie recouvert d'un plan d'eau fermé,
résultant de l'affleurement de la nappe phréatique vers la fin des années 1970, à la suite de travaux
de terrassement (étang ou lac de la Petite-Camargue).

Lors de son assemblée générale du 10 mai 1985, la Société du lac a décidé de demander aux
autorités compétentes de considérer que la pêche dans son plan d'eau était "privée", ou en d'autres
termes réservée à ses actionnaires. Des démarches ont été faites dans ce sens auprès du conseil
municipal de Port-Valais ainsi qu'auprès du Service cantonal de la chasse et de la pêche (SCP). Ce
service a adressé à la Société du lac, en 1985, une note non datée dont le texte est le suivant:

L'exploitation des plans d'eau créés par l'extraction
des graviers dans la plaine du Rhône sont
placés sous la souveraineté communale. Ci-joint une
copie de l'avis paru au Bulletin Officiel n° 25 du 22 juin 1984. Le préavis favorable du conseil
communal
de Port-Valais est suffisant. Vous pouvez poser

des affiches "Pêche privée".

Le conseil municipal de Port-Valais avait préalablement, le 14 juin 1985, informé le SCP que la
demande de la Société du lac avait obtenu un préavis favorable de sa part.

L'avis officiel mentionné dans la note du SCP concerne "les étangs de la plaine du Rhône" et il
indique que "les plans d'eau formés par la mise au jour de la nappe phréatique ensuite de
l'exploitation de gravières sont placés sous la souveraineté communale; l'exercice de la pêche dans
ces eaux relève donc de la compétence de la commune concernée, sous réserve de la police de la
pêche qui, aussi bien pour la qualité des poissons que pour leur capture, demeure placée sous la
responsabilité du Service cantonal de la pêche".

B.- Le Grand Conseil du canton du Valais a adopté le 15 novembre 1996 une nouvelle loi cantonale
sur la pêche (LcPê), abrogeant notamment l'ancienne loi du 14 mai 1915.

Cette loi détermine la régale cantonale de la pêche, en définissant notamment son étendue (art. 27
LcPê) et les modes d'exploitation (art. 28 LcPê). Elle est entrée en vigueur le 1er janvier 1999.

Le 13 mai 1998, la Société du lac a écrit au SCP pour s'enquérir de l'interprétation par les autorités cantonales, dans son cas, des nouveaux art. 27 ss LcPê; elle faisait valoir que si le canton estimait que la régle de la pêche s'appliquait en principe à ce plan d'eau, il devrait lui reconnaître un droit acquis à la pêche privée.

Le Département cantonal de la sécurité et des institutions (ci-après: le Département) - auquel est rattaché le SCP - a rendu, le 25 février 2000, une décision sur la requête de la Société du lac. Le dispositif de celle-là est le suivant:

"Il est constaté que la pêche dans le lac de la Petite-Camargue à Port-Valais est soumise à la loi cantonale sur la pêche et que le droit de régle peut y être exercé, malgré la situation acquise dont a bénéficié la Société du lac de la Petite Camargue S.A. entre 1986 et 1999. "

La Société du lac a recouru auprès du Conseil d'Etat contre cette décision. Ce recours a été rejeté par un prononcé du 29 août 2000.

La Société du lac a ensuite recouru auprès du Tribunal cantonal. La Cour de droit public a rejeté ce recours par un arrêt rendu le 23 novembre 2000. Elle a considéré, en substance, que les eaux de l'étang de la Petite-Camargue dépendaient du domaine public communal et que, s'agissant d'eaux publiques, elles étaient soumises à la régle cantonale de la pêche; la Société du lac ne pouvait opposer au canton ni un droit acquis, ni une décision lui attribuant un droit de pêche privé.

C.- Agissant par la voie du recours de droit public, la Société du lac demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal cantonal. Elle se prévaut de droits de pêche privée, que les autorités cantonales et communales lui auraient reconnus en 1985, et elle prétend que le Tribunal cantonal, en maintenant les décisions du Département et du Conseil d'Etat refusant de constater l'existence ou la subsistance de ces droits après la révision de la législation sur la pêche, a violé la garantie de la propriété (art. 26 Cst.)

Le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours, dans la mesure où il est recevable. A l'appui de ses conclusions, il produit un mémoire rédigé par le Département, où cet organe prend position sur les moyens de la recourante.

Le Tribunal cantonal a renoncé à répondre au recours.

La commune de Port-Valais a ensuite été invitée à se déterminer, en tant que collectivité intéressée. Au terme de brèves observations, elle déclare estimer que la pêche dans le plan d'eau litigieux est privée.

La recourante requiert la fixation d'un délai pour le dépôt d'un mémoire complémentaire.

D.- Par une ordonnance du 13 février 2001, le Président de la Cour de droit public a admis la demande d'effet suspensif présentée par la recourante.

Considérant en droit :

1.- Dans la procédure du recours de droit public, un second échange d'écritures n'a lieu qu'exceptionnellement (art. 93 al. 3 OJ). Il ne se justifie pas de déroger à cette règle dans le cas particulier.

2.- Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 127 III 41 consid. 2 p. 42; 126 I 207 consid. 1 p. 209 et les arrêts cités).

a) Devant les autorités cantonales, la procédure a été engagée par la recourante, qui a demandé une décision en constatation au sujet de l'application de la loi cantonale sur la pêche. L'intérêt de la recourante à obtenir une telle décision n'a jamais été contesté.

L'enjeu de la procédure, pour la recourante, est de déterminer si la régle de la pêche, prévue à l'art.

27 LcPê, s'étend aux eaux de son étang. Cette régle est un monopole "historique", dont le canton jouit directement en vertu de la loi cantonale (cf. Etienne Grisel, Liberté du commerce et de l'industrie, vol. II, Berne 1995, p. 219 s.). Le propriétaire d'un bien-fonds où se trouve un plan d'eau abritant des poissons peut, en invoquant la garantie de la propriété (art. 26 al. 1 Cst.), prétendre que ce monopole légal ne s'applique pas dans le périmètre de sa propriété; il en résulterait pour lui la possibilité de définir librement les conditions d'exercice de la pêche, sans notamment devoir requérir préalablement, le cas échéant, l'affermage du droit de pêche aux conditions fixées par l'Etat (cf. art. 37 ss LcPê). En l'espèce, le recours de droit public pour violation de l'art. 26 Cst. (cf. art. 84 al. 1 let. a OJ) est donc recevable.

b) La réponse du Conseil d'Etat, qui contient des conclusions et se réfère, pour l'argumentation, à un mémoire séparé établi par l'administration cantonale, est elle aussi recevable.

3.- La recourante se prévaut de "droits de pêche privée", qui lui auraient été reconnus par le canton en 1985.

L'application des art. 27 ss LcPê, en d'autres termes la soumission de son plan d'eau à la régle de la pêche, la priverait de l'exercice de ces droits, composante du droit de propriété garanti par l'art. 26 Cst. Selon elle, la nouvelle loi cantonale sur la pêche ne représenterait pas une base légale suffisante pour pareille restriction. La recourante invoque encore à ce propos la protection à accorder aux "droits acquis".

a) Aux termes de l'art. 27 al. 1 LcPê, "la régle de la pêche s'étend aux eaux du lac Léman, du Rhône, des rivières, des torrents et des canaux, aux plans d'eau de la nappe phréatique, des lacs de montagne et des bassins d'accumulation, ainsi qu'aux eaux publiques et aux eaux privées dans lesquelles les poissons d'eaux publiques peuvent pénétrer naturellement". Interprétant cette disposition, le Tribunal cantonal a considéré que la régle s'appliquait à tous les plans ou cours d'eau, à l'exception des eaux privées dans lesquelles les poissons ne peuvent pas pénétrer naturellement.

Pour distinguer entre les eaux publiques et les eaux privées, le jugement attaqué mentionne des règles du Code civil.

En substance, il retient que les sources - et les eaux souterraines qui y sont assimilées - sont en principe des eaux privées (partie intégrante du fonds - art. 704 al. 1 et 3 CC) mais que, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 106 II 311), on peut considérer que l'art. 704 CC ne s'applique pas à un étang constitué par la mise au jour, sur un fonds privé, de l'eau provenant de la nappe phréatique et dégagée à l'air libre par des travaux d'excavation dans une gravière. Aussi, conformément à l'art. 664 CC, appartient-il au droit cantonal de régler le régime juridique de ce genre de plan d'eau (cf. ATF 123 III 454 consid. 3b p. 457; 122 III 49 consid. 2a p. 51; 113 II 236 consid. 4 p. 238).

Dans le canton du Valais, la loi d'application du Code civil suisse (loi du 24 mars 1998, LACCS) prévoit que "les régions impropres à la culture telles que rochers, éboulis, névés et glaciers, lacs, cours d'eau dès la sortie du fonds où ils ont leur source, rentrent dans le domaine public des communes" et que "font de même partie du domaine public communal les eaux souterraines d'un débit moyen supérieur à 300 litres/minute" (art. 163 al. 3 et 4 LACCS). Ainsi, comme la plupart des lois cantonales, la loi valaisanne désigne comme dépendances du domaine public les cours d'eau - y compris les cours d'eau souterrains importants - et les plans d'eau (cf. Denis Piotet, Traité de droit privé suisse, vol. I tome II [Droit cantonal complémentaire], Bâle 1998, p. 202).

Le Tribunal cantonal en a déduit - en se référant encore, par ailleurs, à la loi cantonale sur l'utilisation des forces hydrauliques, qui contient des règles sur le droit de disposer des eaux publiques - que le lac ou plan d'eau de la recourante faisait partie, en vertu du droit cantonal, des eaux publiques. Cette interprétation de la législation cantonale à laquelle renvoie l'art. 664 CC n'est pas sérieusement contestée par la recourante.

L'étang litigieux dépendant ainsi du domaine public, la régle de la pêche y est applicable selon le texte clair de l'art. 27 al. 1 LcPê, soit qu'on le considère comme un "plan d'eau de la nappe phréatique", soit qu'on le rattache à la notion plus générale d'"eaux publiques". Le Tribunal cantonal n'a manifestement pas violé cette disposition en se prononçant dans ce sens à propos de la portée de la nouvelle loi cantonale sur la pêche; tel était en effet l'objet de la procédure introduite en 1998 par la requête de la recourante auprès du service cantonal spécialisé.

Au reste, la recourante ne conteste pas l'arrêt attaqué qui retient que l'étendue de la régle de la

pêche, selon l'ancienne loi cantonale (loi du 14 mai 1915, aLcPê), était définie d'après des critères similaires et qu'elle s'appliquait notamment aux eaux issues de l'affleurement de la nappe phréatique. La modification législative intervenue le 1er janvier 1999 n'entraîne donc pas la création d'un nouveau monopole cantonal ni, en principe, de nouvelles restrictions au droit de propriété.

b) La recourante prétend cependant que les autorités cantonales auraient, en 1985, constitué un "droit acquis" en sa faveur. La note du Service cantonal de la chasse et de la pêche (SCP) serait une décision valable, reconnaissant le caractère privé de son lac et de la pêche à cet endroit. Une "nationalisation" des droits de pêche aurait nécessité une règle explicite dans la nouvelle loi cantonale et, en outre, l'octroi d'une indemnité pour expropriation.

aa) Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal cantonal a nié l'existence, en Valais, de droits acquis pour l'exercice de la pêche dans les plans d'eau de la nappe phréatique. La notion de droits acquis s'applique à certaines situations particulières, notamment à certains "droits immémoriaux", qui ont pour caractéristique de ne pouvoir être ni supprimés ni restreints par une loi postérieure (cf. André Grisel, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel 1984, vol. II p. 590). Certains cantons connaissent effectivement des droits immémoriaux de pêche dans les eaux publiques ("ehehafte Fischenzen"), mais il n'en est pas question dans le cas particulier (cf. à ce propos Kathrin Klett, *Verfassungsrechtlicher Schutz "wohlerworbener Rechte" bei Rechtsänderungen*, thèse Berne 1984 p. 34/35). La recourante, qui n'invoque pas d'autre élément qu'une prise de position d'un service cantonal en 1985, ne saurait donc se prévaloir d'un véritable droit acquis, au sens précité. L'arrêt attaqué est donc, sur ce point, fondé.

bb) Le Tribunal cantonal a encore évoqué les "situations acquises" mentionnées dans l'arrêté quinquennal du 12 décembre 1990 sur l'exercice de la pêche, ce texte permettant aux personnes, à qui "l'exploitation d'une gouille" avait été concédée, de se prévaloir encore de cette concession pendant dix ans. Or la recourante n'avait ni requis, ni obtenu pareille concession de la part des autorités cantonales ou communales (cf. aussi art. 68 LcPê, qui réserve les droits des particuliers résultant d'un contrat); elle ne saurait donc bénéficier du régime transitoire découlant d'une telle "situation acquise". Cette conclusion du Tribunal cantonal n'est pas contestée par la recourante.

cc) Il reste donc à examiner si la recourante était fondée à obtenir, pour un autre motif, une dispense des obligations découlant de la régale de la pêche. Elle-même voit dans la note du SCP de 1985 une décision lui conférant des droits, opposables au canton.

Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal cantonal a considéré que cette note consistait essentiellement en un rappel de l'avis paru au Bulletin officiel du 22 juin 1984, au sujet de l'exercice de la pêche dans les plans d'eau formés par la mise au jour artificielle de la nappe phréatique, et que l'indication au sujet des affiches "Pêche privée" n'était qu'une interprétation donnée à titre informatif. Cette appréciation quant au sens et à la portée de la note du SCP n'est pas critiquable car on n'est à l'évidence pas en présence d'une décision administrative ayant pour objet de créer des droits ou de constater leur existence (cf. art. 5 al. 1 de la loi cantonale sur la procédure et la juridiction administratives).

Du reste, en évoquant la "souveraineté communale" sur l'étang litigieux, le service cantonal admettait implicitement la nature publique du plan d'eau et, en ne s'opposant pas à la pose d'affiches censées dissuader les pêcheurs non autorisés par la recourante d'accéder au lac, il manifestait alors son intention de laisser aux autorités communales le soin de régler cette question. En d'autres termes, l'administration cantonale n'a pas, à cette époque, donné à la recourante une assurance formelle, qui l'engagerait éventuellement en vertu du droit à la protection de la bonne foi (cf. notamment ATF 126 II 377 consid. 3a p. 387 et les arrêts cités), quant à une exemption actuelle et future des obligations résultant de la régale de la pêche.

Il s'ensuit que les moyens de la recourante sont mal fondés.

4.- La recourante, qui succombe, doit payer l'émolument judiciaire conformément aux art. 153, 153a et 156 al. 1 OJ. L'Etat du Valais et la commune de Port-Valais (partie intéressée) n'ont pas droit à des dépens (art. 159 al. 1 et 2 OJ).

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral :

1. Rejette le recours;

2. Met un émolument judiciaire de 3'000 fr. à la charge de la recourante;
3. Dit qu'il n'est pas alloué de dépens;
4. Communique le présent arrêt en copie au mandataire de la recourante, à la commune de Port-Valais ainsi qu'au Conseil d'Etat et au Tribunal cantonal du canton du Valais.

Lausanne, le 3 mai 2001 JIA/col

Au nom de la le Cour de droit public
du TRIBUNAL FEDERAL SUISSE:
Le Président,

Le Greffier,