

BGer 1C_498/2022 vom 21. September 2023

Bundesgericht, 2023-09-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_498_2022

FR: TF 1C_498/2022 du 21 septembre 2023

IT: TF 1C_498/2022 del 21 settembre 2023

Erwägungen

E. 1

La voie de droit ouverte devant le Tribunal fédéral, recours en matière civile (art. 72 ss LTF) ou recours en matière de droit public (art. 82 ss LTF), dépend de la nature civile ou publique de la créance litigieuse et non de la procédure suivie ou du type d'autorité qui s'est prononcée précédemment (ATF 137 II 399 consid. 1.8). Toutefois, lorsque la nature de la procédure était déjà litigieuse devant l'instance précédente, qui a décliné sa compétence à raison de la matière, la voie de droit ouverte devant le Tribunal fédéral se détermine en fonction de la procédure suivie sur le plan cantonal (arrêt 2C_849/2021 du 17 janvier 2023, destiné à publication).

En l'occurrence, les recourants propriétaires de chalets se plaignent de la qualification de droit civil retenue par la CDAP - saisie d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss de la loi vaudoise sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (LPA-VD; RS/VD 173.36) - et concluent à la recevabilité de leur recours devant la juridiction administrative cantonale (cf. ATF 128 III 250 consid. 1a). Il s'ensuit que la voie du recours en matière de droit public au Tribunal fédéral est ouverte (art. 82 ss LTF). Les recourants ont pris part à la procédure devant l'autorité précédente. En tant que destinataires de l'arrêt attaqué, qui les renvoie à agir sur le plan civil contre les avis de résiliation qui leur ont été notifiés en leur qualité de propriétaires de chalets situés "En Trouville", ils bénéficient indéniablement de la qualité pour recourir (art. 89 al. 1 LTF); la qualité pour agir de l'Association A. _____ peut partant demeurer indécis. Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il convient d'entrer en matière.

E. 2

Dans une première série de critiques, invoquant une violation de leur droit d'être entendus, les recourants reprochent à l'instance précédente de n'avoir pas donné suite à leurs réquisitions de preuves. Ils lui font également grief de s'être fondée sur des faits et preuves nouveaux sans leur donner la possibilité de se déterminer à leur sujet.

E. 2.1

Le droit d'être entendu garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. comprend le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 167 consid. 4.1 et les arrêts cités). L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'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 que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1 et les arrêts cités). Le refus d'une mesure probatoire par appréciation anticipée des preuves ne peut être remis en cause devant le Tribunal fédéral qu'en invoquant l'arbitraire (art. 9 Cst.) de manière claire et détaillée (art. 106 al. 2 LTF ; cf. arrêts 2D_7/2020 du 7 février 2022 consid. 5.1; 2C_974/2018 du 4 décembre 2018 consid. 3.1 et les références citées).

E. 2.2

Les recourants critiquent l'instance précédente pour s'être satisfaite de la production, par les autorités intimées, de dossiers, selon eux, incomplets malgré leurs réquisitions répétées. Ils se plaignent que les dossiers produits ne contiennent que des documents postérieurs à la conclusion des DDP dans les années 1970, à l'exclusion d'éléments antérieurs, en particulier des anciens plans d'affectation et des concessions d'usage délivrées à l'époque de la construction des chalets. Le Tribunal cantonal a pour sa part considéré que ces éléments n'étaient pas nécessaires, le dossier apparaissant suffisamment complet pour lui permettre de statuer. Les recourants critiquent cette appréciation anticipée des preuves. Cependant, en dépit des exigences de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF , ils n'expliquent pas en quoi cette appréciation serait empreinte d'arbitraire ni n'expliquent en quoi les éléments supplémentaires requis seraient de nature à influencer sur le sort de la cause: prétendre qu'il s'agit "à l'évidence des éléments essentiels pour déterminer la nature juridique des terres exondées et leur usage" est à cet égard insuffisant, si bien que cette première critique doit être écartée.

E. 2.3

Les recourants affirment encore que la cour cantonale aurait "choisi de développer sa propre analyse historique de la façon dont l'Etat aurait qualifié et traité les terres exondées dès leur exondation". Ils font grief au Tribunal cantonal de s'être fondé sur des documents d'archives disponibles sur internet ou encore sur un rapport de 2015 intitulé "Présence des chalets dans la Grande Cariçaie", signé par Claude Vaucher, Dr ès sciences, produit dans le cadre de la procédure civile. Selon eux et dans cette mesure, l'appréciation du tribunal reposerait sur des faits et preuves entièrement nouveaux sur lesquels ils déplorent de n'avoir été invités à se déterminer.

L'essentiel des éléments d'archives sur lesquels s'est fondé le Tribunal cantonal sont issus du Bulletin du Grand Conseil vaudois (ci-après: BGC). Depuis le 1er septembre 2018, quelque 500 tomes numérisés du BGC sont accessibles sur le portail Scriptorium de la Bibliothèque cantonale universitaire (directement accessible depuis le site officiel de l'Etat de Vaud; www.vd.ch), avec qui le Secrétariat général du Grand Conseil a conclu un partenariat (cf. <https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/grand-conseil/scriptorium>, consulté le 19 avril 2023). Le site internet sur lequel ces publications sont librement disponibles présente ainsi une empreinte officielle au sens de la jurisprudence (cf. ATF 149 I 91 consid. 3.4; 143 IV 380 consid. 1.1.1 et les nombreuses références; arrêts 1C_91/2018 du 29 janvier 2019; 2C_700/2022 du 25 novembre 2022 consid. 7.6.1). Il s'agit d'une source de documents officiels, qui retranscrivent les travaux du pouvoir législatif cantonal (cf. art. 148 à 153 de la loi cantonale du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil [LGC; RS/VD 171.01]), comparable à la Feuille fédérale (FF) et aux Bulletins officiels du Conseil des Etats et du Conseil National (BO), qu'un juriste actif dans le canton de Vaud doit connaître et le cas échéant consulter. Il s'ensuit que le Tribunal cantonal pouvait se référer au BGC, accessible par l'intermédiaire

du site internet officiel de l'Etat Vaud, sans avoir à interpellier préalablement les parties. Il est vrai en revanche que l'article de presse du *Courier du Léman* du 19 décembre 1883, également cité par le Tribunal cantonal, ne bénéficie pas de cette aura officielle (cf. arrêt 2C_700/2022 du 25 novembre 2022 consid. 7.6.2); il n'a cependant été mentionné qu'à titre superfétatoire (cf. arrêt attaqué consid. 3, p. 18), de sorte qu'une violation éventuelle du droit d'être entendu demeurerait sans conséquence (cf. ATF 143 IV consid. 1.4.1). Il en va de même du rapport Vaucher, déposé dans le cadre de la procédure civile opposant les mêmes parties sur le même sujet - dont on peut se demander s'il ne s'agit pas d'une *gerichtsnotorische Tatsache* recevable (cf. arrêt 4A_37/2014 du 27 juin 2014 consid. 2.4.1 et les références) -, qui n'a lui aussi été cité par l'instance précédente qu'à titre surrogatoire (cf. arrêt attaqué, consid. 3, p. 19); et qui, à ce titre, n'influence pas l'issue du litige (cf. consid. 5 ci-dessous).

E. 2.4

En conséquence, les griefs de violation du droit d'être entendu doivent être rejetés dans la mesure où ils sont recevables.

E. 3

Les recourants se plaignent d'une constatation inexacte des faits en lien avec la nature des terres exondées.

E. 3.1

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF). La partie recourante ne peut critiquer les constatations de fait ressortant de la décision attaquée que si celles-ci ont été effectuées en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF ; ATF 145 V 188 consid. 2). En matière d'établissement des faits et d'appréciation des preuves, il n'y a arbitraire que lorsque l'autorité ne prend pas en compte, sans aucune raison sérieuse, un élément de preuve propre à modifier la décision, lorsqu'elle se trompe manifestement sur son sens et sa portée ou encore lorsque, en se fondant sur les éléments recueillis, elle en tire des conclusions insoutenables (ATF 148 I 127 consid. 4.3; 144 II 281 consid. 3.6.2).

E. 3.2

Les recourants reprochent au Tribunal cantonal d'avoir nié que les terres supportant les chalets constituaient des grèves; ils lui font plus précisément grief d'avoir nié qu'il s'agissait de grèves appartenant au domaine public, mélangeant ce faisant des aspects de fait et de droit. Quoi qu'il en soit, aux termes de son arrêt, il n'apparaît pas que le Tribunal cantonal ait établi si le secteur des chalets devait ou non être considéré comme une grève, dans l'acception factuelle du terme. Il a en revanche pris soin de décrire les caractéristiques du secteur, qui l'ont conduit à l'exclure du domaine public et à le rattacher au patrimoine financier de l'Etat, caractéristiques que les recourants remettent ici en cause. Ils contestent en particulier le caractère cultivable des terres exondées. Ils se contentent cependant de répéter leur argumentaire développé en lien avec les éléments tirés du BGC, qui doit être écarté pour les motifs déjà exposés (cf. consid. 2.3); au surplus, ils n'exposent pas que la cour cantonale aurait tiré de ces documents des constatations insoutenables. Aussi n'y a-t-il pas lieu de revenir sur le fait que ces terres sont devenues cultivables après la correction des eaux du Jura, durant la deuxième moitié du XIX

ème siècle, que ce soit sous la forme de forêts, de roselières ou de champs d'osiers. Il n'est pas non plus "contraire à toute logique", comme l'affirment péremptoirement les recourants, d'avoir reconnu ce caractère cultivable malgré les fluctuations du niveau du lac: la cour cantonale a expliqué que l'exploitation des terres avaient été rendues plus difficile - et non impossible - par ces épisodes d'inondation et de crues; malgré leur récurrence, ces événements demeuraient toutefois exceptionnels, ne constituant pas le flux et le reflux ordinaires; la cour cantonale a enfin souligné que la deuxième correction des eaux avait remédié à cette problématique. Par ailleurs, puisque les épisodes d'inondation ont été dûment établis et pris en compte par l'instance précédente, on ne discerne pas que cette dernière aurait violé le droit d'être entendus des recourants en ignorant prétendument que certains chalets étaient bâtis sur pilotis - ce qui démontrerait les fluctuations du niveau du lac.

E. 3.3

Le grief est rejeté.

E. 4

Sur le fond, se plaignant d'arbitraire, les recourants soutiennent que ce serait en violation de l' art. 3 al. 1 LPA -VD (qui définit en substance la décision administrative), de l'ancien droit cantonal applicable lors de l'exondation des terres et de l'art. 64 du Code cantonal de droit privé judiciaire vaudois du 12 janvier 2010 (CDPJ; RS/VD 211.02) que la CDAP aurait jugé que le secteur des chalets appartenait au patrimoine financier de l'Etat et décliné sa compétence pour ce motif. Ils font également valoir une violation de la LAT et de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1^{er} juillet 1966 (LPN; RS 451).

E. 4.1

Pour qualifier la bande de terre concernée, l'instance précédente a analysé le droit cantonal en vigueur lors de l'exondation des terres, durant la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle. Elle a conclu que le terrain était propriété du canton et que ce dernier l'avait exploité économiquement et en avait tiré des revenus, raison pour laquelle il devait être rattaché au patrimoine financier de l'Etat. Le droit privé était donc applicable et les juridictions civiles compétentes pour juger du litige. L'octroi temporaire de "concessions à bien plaire pour usage du domaine public" n'y changeait rien. Par la signature ultérieure de droits de superficie, les bénéficiaires avaient au demeurant consenti à mettre fin à ces "concessions".

Les recourants estiment qu'en résiliant les contrats existants, le canton aurait agi souverainement et dans l'accomplissement d'une tâche publique, savoir la protection de la Grande Caricaie, prescrite par le droit fédéral en vertu de la LPN. Les résiliations devraient ainsi, selon eux, être qualifiées de décisions, susceptibles d'être attaquées par la voie du recours de droit administratif devant la CDAP.

E. 4.2

La question de savoir si les parcelles litigieuses font partie du patrimoine financier ou du patrimoine administratif voire du domaine public peut demeurer indécise. Il n'est pas non plus nécessaire d'examiner si la décision de classement des réserves naturelles prise le 4 octobre 2001 par le département cantonal compétent (cf. notamment art. 4, 20 et 29 de l'ancienne loi cantonale du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature et des sites [aLPMNS; RS/VD 450.11]) constituerait à elle seule un acte d'affectation des terres

litigieuses au domaine public (sur cette question, cf. PIERRE MOOR ET AL., Droit administratif, vol. III, 2e éd. 2018, n. 8.3.2.2), d'autant moins que la LPN ne fait pas de distinction entre les différentes catégories de biens: tant les surfaces faisant partie du patrimoine administratif, plus généralement du domaine public, que celles appartenant au patrimoine financier de l'Etat ou à des particuliers peuvent être soumises à des mesures protectrices au sens de la LPN (cf. p. ex. ATF 133 II 220 ; voir également DANIELA THURNHERR, note relative à l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Berne du 8 décembre 2017, in DEP/URP 2018, p. 235 et consid. 3.5 de cet arrêt publié in DEP/URP 2018 p. 224).

En effet, quand bien même l'affectation au patrimoine financier devrait être niée, comme le soutiennent les recourants, cela ne commanderait en l'espèce pas de revenir sur la conclusion du Tribunal cantonal, qui a retenu la nature civile de la relation entre les parties: la mise à disposition du terrain pour l'érection et l'utilisation de chalets de vacances constitue en effet une utilisation qui peut en tant que telle aussi être soumise au droit civil (cf. PIERRE MOOR ET AL., Droit administratif, vol. I, 3

e éd. 2012, n. 2.2.4.1; PIERRE MOOR ET AL., Droit administratif, vol. III, 2

e éd. 2018, n. 8.6.1.5; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage 2020, n. 2214 ss et n. 2249). Ce qui a eu lieu en l'espèce. L'Etat de Vaud a conclu avec les bénéficiaires dans les années 1970 des contrats de droit de superficie et constitué des servitudes en leur faveur. L'expiration des droits de superficie au début des années 2000 a certes entraîné une modification du type de relation unissant les parties (qualifiée de bail tacite par les autorités cantonales), voire modifié les modalités d'exécution de leurs obligations respectives; en revanche, on ne voit pas en quoi cette circonstance commanderait de revenir sur le caractère civil de la relation entre l'Etat et les particuliers concernés. Dans cette mesure, le Tribunal cantonal pouvait aussi considérer que l'"avis de résiliation" de la DGE du 30 avril 2021, qui mettait fin à cette relation contractuelle, gardait un caractère civil et ne devait pas être considéré comme une décision administrative au sens de l'art. 3 LPA -VD.

E. 4.3

Les recourants se plaignent encore d'être "privés de tout contrôle juridictionnel" en raison de l'arrêt attaqué. En lien avec ce grief, ils taisent cependant que la voie devant les juridictions civiles est ouverte et que le litige relatif à la résiliation des baux des terres supportant leurs chalets est actuellement pendant devant ces juridictions. On ne se trouve ainsi pas dans le cas de figure de l'arrêt du 8 décembre 2017 du Tribunal administratif bernois (publié in DEP/URP 2018 p. 217 et objet d'une note de DANIELA THURNHERR), où la voie administrative, respectivement la reconnaissance de l'existence d'une décision (cf. art. 12 LPN) s'imposait, selon les juges cantonaux, pour assurer aux organisations de protection de la nature recourantes, qui s'opposaient à la prolongation de contrats de location pour un camping dans des zones protégées de la Grande Carrière, un accès au juge (à ce propos, cf. ATF 141 II 233 consid. 4 à 4.3.5). Dans le même ordre d'idée, rien dans les explications des recourants ne permet d'assimiler les résiliations des baux à un plan d'affectation approuvé, par hypothèse, au mépris des règles de la procédure prévue par la LAT, en particulier - pour peu qu'on les comprenne - au détriment de la protection juridique garantie en la matière par l'art. 33 al. 2 LAT . Dans ces conditions, on ne décèle pas où résiderait, dans le cas présent, la violation des art. 29a Cst. et 6 CEDH (RS 0.101) soulevée

par les recourants; le grief est au demeurant laconique sur ce point (cf. art. 106 al. 2 LTF).

E. 4.4

En définitive, tel que motivés, les griefs portant sur la compétence de la CDAP apparaissent mal fondés et doivent être écartés. L'arrêt attaqué doit être confirmé en tant qu'il déclare irrecevable le recours de droit administratif et soumet le litige aux juridictions civiles.

E. 5

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable, aux frais des recourants, qui succombent (art. 66 al. 1 et 5 LTF). L'Etat de Vaud n'a pas droit à des dépens: l'affectation actuelle des terres litigieuses au domaine public ou au patrimoine financier de l'Etat a été laissée indécise; il n'apparaît par ailleurs pas que les résiliations contestées répondent

in fine à un intérêt financier de l'Etat (cf. art. 68 al. 3 LTF).

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