

# VD\_OMNI AC.2019.0340 vom 14. Mai 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-05-14, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2019.0340](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2019.0340)

FR: VD\_OMNI AC.2019.0340 du 14 mai 2020

IT: VD\_OMNI AC.2019.0340 del 14 maggio 2020

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Département du territoire et de l'environnement (DTE), Municipalité de Mies | Autorisation pour le prolongement d'un enrochement en bordure de lac. Le recourant conteste la concession prévoyant un passage public le long de la rive plus large que le passage prévu antérieurement. Droit d'être entendu du recourant violé mais vice guéri devant l'instance de recours (consid. 2). L'octroi d'une autorisation pour un ouvrage dans le lac implique de par la loi un passage public correspondant à l'art. 16 al. 2 LML et l'extension de la largeur du passage existant de 90 cm à 2 mètres n'est pas disproportionnée au vu de l'art. 1 LML (consid. 3 à 5). Pas de violation du principe de l'égalité de traitement, les parcelles voisines étant soumises à un cadre normatif équivalent (consid. 6).

## Erwägungen

### E. 1

La décision attaquée, rendue par la Cheffe du DTE (aujourd'hui DES), peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Déposé dans le délai de 30 jours fixé par l'art. 95 LPA-VD, le recours est intervenu en temps utile. Le recourant, bénéficiaire de la concession accordée et redevable de la contre-partie, a qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD). Le recours respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

### E. 2

Le recourant fait tout d'abord valoir une violation de son droit d'être entendu dans la mesure où il n'aurait jamais été interpellé quant à l'extension du droit de passage figurant dans la concession attaquée. a) Tel qu'il est garanti à l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, le droit de consulter le 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 144 I 11 consid. 5.3, 143 V 71 consid. 3.4.1; 136 I 265 consid. 3.2). En droit vaudois, les art. 33 ss LPA-VD concrétisent ces garanties. Il en résulte en particulier qu'hormis lorsqu'il y a péril en la demeure, les parties ont le droit d'être entendues avant toute décision les concernant (art. 33 al. 1 LPA-VD). Elles participent en outre à l'administration des preuves (art. 34 al. 1 LPA-VD); elles peuvent notamment présenter des offres de preuve au plus tard jusqu'à la clôture de l'instruction ou encore s'exprimer sur le résultat de l'administration des preuves, l'autorité pouvant toutefois procéder à une mesure

d'instruction en l'absence des parties s'il y a péril en la demeure ou si la sauvegarde d'un intérêt public ou privé prépondérant l'exige (art. 34 al. 4 LPA-VD). Les parties et leurs mandataires peuvent par ailleurs en tout temps consulter le dossier de la procédure (art. 35 al. 1 LPA-VD), l'autorité ne pouvant exceptionnellement refuser la consultation de tout ou partie du dossier que si l'instruction de la cause ou un intérêt public ou privé prépondérant l'exige (art. 36 al. 1 LPA-VD). Selon la jurisprudence, la violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 p. 226 et les références). La réparation de la violation du droit d'être entendu doit toutefois rester l'exception et n'est admissible que dans l'hypothèse d'une atteinte aux droits procéduraux de la partie lésée qui n'est pas particulièrement grave. Si par contre l'atteinte est importante, il n'est en règle générale pas possible de remédier à la violation. Une réparation de la violation du droit d'être entendu peut également se justifier, même en présence d'un vice grave, lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 p. 226 et les références). b) En l'espèce, il est constant que le recourant n'a pas été interpellé sur la question d'un élargissement du droit de passage à pied public grevant sa parcelle. L'autorité intimée ne le soutient d'ailleurs pas, exposant qu'il n'y aurait aucune violation du droit d'être entendu dans la mesure où elle se serait contentée d'appliquer des normes légales. On ne saurait la suivre. En effet, la restriction dont il est question – et quel que soit son fondement – est une atteinte au droit de propriété du recourant, garanti par l'art. 26 al. 1 Cst. Il était donc lors nécessaire que l'autorité intimée indique au recourant qu'elle entendait étendre le droit de passage litigieux et lui laisser l'occasion de faire valoir ses moyens, ceci avant de rendre l'acte de concession dont est recours. A ce titre, le caractère mixte de l'acte (unilatéral et bilatéral, voir ci-dessous 4) ne modifie pas cette appréciation, la nature de la contrepartie, fixée ici unilatéralement, impliquant clairement de respecter le droit d'être entendu du propriétaire. On ne peut que relever que ce dernier aurait pu aisément être respecté si l'autorité avait informé le recourant du contenu de la concession avant de rendre la décision du 10 décembre 2018. En effet, la clause litigieuse, soit l'art. 8 de l'acte de concession, constitue manifestement une clause standard et il n'aurait pas été difficile de faire part de sa teneur dans le cadre de l'instruction antérieure au rendu de la première décision. L'autorité intimée plaide subsidiairement que le vice serait réparé dans la mesure où le recourant est en mesure de faire valoir l'ensemble de ces moyens devant l'autorité de recours. Le recourant le conteste dans la mesure où la Cour de céans ne serait pas en mesure de revoir l'opportunité, conformément à l'art. 98 LPA-VD. Or, au sens du recourant, l'art. 10 du règlement du 11 juin 1956 d'application de la loi du 10 mai 1926 sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverain (RLML ; BLV 721.09.1), implique que l'autorité doit statuer en opportunité. En l'espèce, il est exact que le recours doit être apprécié au regard de l'art. 98 LPA-VD et que la Cour n'a pas la possibilité d'examiner l'opportunité de la mesure prise. Toutefois, l'art. 10 RLML précise que « La servitude de passage public exigible en vertu de l'article 16 de la loi sur le marchepied est délimitée selon les circonstances », ce qui implique que le tribunal doit examiner la manière dont les circonstances évoquées dans la disposition ont été appréciées par l'autorité administrative quant à l'étendue du passage public. Ainsi, le pouvoir de cognition de la Cour est en l'espèce suffisant pour réparer la violation du droit d'être entendu. Par surabondance, il n'apparaît pas que la marge de manœuvre de l'autorité intimée lui permette de statuer sur le principe de la mise en place dudit passage, mais uniquement sur son étendue. A ce titre, l'art. 16 LML prévoit que

« sous réserve des dispositions de la loi fédérale sur la protection des eaux, des concessions pourront toutefois être octroyées pour l'établissement de port, de jetée, d'ouvrage de défense contre l'érosion, de ponton, de rails à bateaux et de lift à bateaux, moyennant qu'un passage public soit réservé le long de la rive, et que la vue de ce passage soit sauvegardée ». Il ressort clairement que l'autorité a l'obligation de prévoir un passage public si elle décide d'accorder une concession, notamment, comme en l'espèce, pour un ouvrage de défense contre l'érosion. Ainsi, on ne perçoit pas quelle serait l'opportunité sur laquelle il devrait être statué, au-delà de la dimension dudit passage. La question peut cependant rester ouverte. En effet, le recourant a clairement pu, dans le cadre de son recours, faire valoir son argumentation sur l'ensemble des aspects pertinents. En outre, il invoque une violation du principe de proportionnalité – dans le sens où la contrepartie exigée par l'autorité intimée serait disproportionnée – ce qui couvre l'examen de la pertinence de l'extension du droit de passage litigieux. On ne perçoit dès lors pas quelle argumentation complémentaire devrait pouvoir être articulée sur la base d'un raisonnement en opportunité. Le recourant ne l'expose d'ailleurs pas, se contentant de se rapporter au caractère formel du droit d'être entendu. Au surplus, le renvoi à l'autorité intimée constituerait ici une vaine formalité dans la mesure où au vu des explications fournies par celle-ci dans sa réponse au recours, il est certain que la même décision serait rendue et que les motifs soulevés par le recourant devraient, en définitive, être examinés par la Cour de cassation. Il convient ici dès lors d'examiner les motifs de fond du recours et de rejeter le grief tiré de la violation du droit d'être entendu.

### **E. 3**

Le recourant se plaint d'une violation des principes d'égalité de traitement et de la bonne foi, considérant que la contrepartie est disproportionnée et que l'autorité intimée a abusé de son pouvoir d'appréciation. a) Dans le canton de Vaud, les lacs, les cours d'eau et leurs lits de même que les ports, les enrochements, les grèves ainsi que les rivages jusqu'à la limite des hautes eaux normales, sont dépendants du domaine public (art. 64 al. 1 ch. 1 et 2 du Code de droit privé judiciaire vaudois du 12 janvier 2010 [CDPJ; BLV 211.02]). En vertu de l'art. 65 al. 1 CDPJ, l'exploitation et le commun usage du domaine public font l'objet de dispositions spéciales. Il s'agit en l'occurrence des dispositions de la loi du

### **E. 5**

Dans un premier grief, le recourant soutient que la contrepartie à l'octroi de la concession pour le nouvel enrochement, soit l'extension de 90 cm à 2 mètres du droit de passage public, est disproportionnée. A son sens, la servitude existante serait suffisante pour permettre le passage du public et permettrait d'atteindre l'objectif visé par l'art. 16 al. 2 LML. En outre, comme l'expose la municipalité, il n'y aurait pas de projet de chemin public à cet endroit dans la mesure où la parcelle no 1047 est située entre la réserve naturelle « Les Crénées » et la roselière lacustre en front de la parcelle no 397, zones nécessitant une protection particulière. La municipalité a d'ailleurs précisé que le chemin proposé passait par la route des Châtillons et non par le bord du lac. a) Dans la pesée des intérêts à faire, il convient de tenir compte du fait que le cadre légal a changé. Le 1er janvier 1980, la LAT est entrée en vigueur. A son art. 3, consacré aux principes régissant l'aménagement, elle prévoit que le paysage est préservé (al. 2) et qu'il convient notamment de tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau et de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci (al. 2 let. c). La loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR; RS 704) est entrée en

vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1987. Conformément à son art. 3 al. 3, les chemins de randonnée pédestre desservent notamment les zones propices à la détente, les sites (points de vue, rives, etc.), les monuments, les arrêts des transports publics ainsi que les installations touristiques. Au niveau cantonal, le Grand Conseil a adopté en 2001 le Plan directeur cantonal des rives vaudoises du lac Léman (ci-après: le PDRL). Au chapitre du cheminement riverain, les lacs et leurs rives sont des espaces éminemment publics, dont la jouissance doit être offerte au plus grand nombre; l'un des principes fondamentaux du plan directeur est ainsi de rendre les rives plus accueillantes et d'améliorer les possibilités d'accès pour la population locale et les touristes (p. 61ss). Le PDRL prévoit trois mesures générales: assurer, dans la mesure du possible, un cheminement continu sur l'ensemble des rives vaudoises du lac; créer le chemin directement en rive du lac, dans la mesure où sa construction n'entre pas en conflit avec des objectifs de protection de la nature et où il est techniquement réalisable; assurer de manière prioritaire la liaison piétonne entre les équipements de détente et de loisirs existants ou à créer et les sites urbanisés (p. 66). A l'examen du plan 1 consacré aux communes de Mies et Tannay, on constate qu'il n'y a pas de chemin existant actuellement entre le chemin de la Plage et la réserve naturelle « Les Créneés ». Un itinéraire le long du lac, passant devant la parcelle du recourant – et les voisines – est proposé à l'étude ainsi qu'un chemin alternatif par la route des Châtillons. b) Un passage public au bord du lac sur la parcelle du recourant le plus étendu possible, outre qu'il est prévu par la loi en échange d'une concession, est ainsi justifié par un intérêt public important. c) L'art. 10 RLML prévoit notamment que la servitude de passage public exigible en vertu de l'article 16 de la loi sur le marchepied est délimitée selon les circonstances et qu'elle s'étend en principe à toute la longueur du rivage de la propriété du concessionnaire. La disposition ne contient aucune référence à une largeur maximale. d) On relèvera en l'espèce que si l'acte de concession mentionne le terme de « servitude » à son art. 8, il ne s'agit en réalité ici que de rappeler l'existence de la servitude inscrite actuellement au registre foncier. En effet, l'alinéa 2 de l'art. 8 indique à raison que l'extension à 2 mètres de large fait l'objet d'une restriction de droit public sans inscription au registre foncier. En outre, dite restriction ne fait actuellement pas l'objet d'un plan de cheminement proprement dit et ne constitue dès lors qu'une faible atteinte aux droits du recourant. Dans la mesure où cette atteinte correspond à l'espace qui doit de toute façon rester libre de construction au vu de l'art. 1 LML, la clause figurant dans la concession ne réalise aucun préjudice matériel. On ne perçoit dès lors pas quelle serait la disproportion dont pourrait se prévaloir le recourant. Le fait que les parcelles voisines fassent l'objet, en l'état, d'une servitude de passage limitée à 90 cm de large n'altère aucunement le principe fixé à l'art. 1 LML, qui s'impose d'ailleurs également aux propriétaires des parcelles avoisinantes. Quant à déterminer concrètement quelle serait la largeur adéquate pour le cheminement, cela sera évalué au moment de la création – si elle a lieu – dudit cheminement. Ainsi, le cas échéant le recourant devra s'opposer au tracé final si le cheminement piétonnier devait finalement être consacré par un projet mis à l'enquête. L'argument est ici soulevé prématurément. Au demeurant, le fait que la municipalité n'envisage en l'état pas de proposer un chemin piéton sur la rive du lac en bordure de la parcelle du recourant n'implique en aucune façon que la restriction de droit public envisagée soit exorbitante. En effet, on ne peut que rappeler que celle-ci porte sur une zone qui doit de toute façon rester libre de construction. En outre, le tracé concerné est indiqué dans le Plan directeur des rives du Lac comme devant faire l'objet d'une évaluation. On ne saurait donc exclure que dans le futur un projet puisse voir le jour. Le grief doit donc être

rejeté. 6. Dans un second grief, le recourant se plaint de la violation du principe de l'égalité de traitement. Il soutient que l'extension du droit de passage public serait contraire à ce principe dans la mesure où les propriétaires voisins, qui seraient dans la même situation, ne seraient pas touchés par une telle mesure. a) Il y a inégalité de traitement au sens de l'art.

#### **E. 8**

al. 1 Cst. lorsque, sans motifs sérieux, deux décisions soumettent deux situations de fait semblables à des règles juridiques différentes; les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre. Une décision viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (cf. ATF 137 I 58 consid. 4.4 p. 68; 136 I 297 consid. 6.1 p. 304, 345 consid. 5 p. 347/348, et les arrêts cités). Le principe de la légalité de l'activité administrative (art. 5 al. 1 Cst) prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement (art. 8 al. 1 Cst). En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été fausement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas (ATF 126 V 390 consid. 6a p. 393 et les réf. cit.). Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi (ATF 136 I 65 consid. 5.6 p. 78; 134 V 34 consid.

#### **E. 9**

p. 44; 127 I 1 consid. 3a p. 2 s. ). Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés (ATF 132 II 485 consid. 8.6 p. 510; 127 I 1 consid. 3a p. 2; arrêt AC.2010.0015 du 26 janvier 2011 consid. 2), et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité (ATF 123 II 248 consid. 3c p. 254; 115 Ia 81 consid. 2 p. 83 et les réf. cit.; arrêt AC.2010.0122 du 26 juillet 2011 consid. 4d). b) La situation des parcelles voisines – nos 397 et 414 – de celle du recourant n'est pas connue au-delà du fait que la servitude actuelle les grève également. Cependant, il paraît acquis qu'elles font l'objet du même cadre normatif. En effet, le Plan directeur des rives du Lac mentionne clairement un tracé de chemin piétonnier devant les parcelles concernées, ainsi que les autres se trouvant entre le chemin de la Plage et la réserve naturelle « Les Crénées ». Ainsi, au vu des éléments exposés plus haut s'agissant des renouvellements de concessions ou de leur octroi, il n'y a pas à douter que ces parcelles feront l'objet d'une restriction équivalente à celle du recourant dès que les concessions d'usage du domaine public accordée aux parcelles nos 397 et 414 seront renouvelées, ou que l'autorisation à bien plaire sera remplacée par une telle concession. Au demeurant, dites parcelles sont également soumise à la limitation de construction prévue à l'art. 1 LML, comme évoqué précédemment. Ainsi, la situation actuelle n'est pas sensiblement différente de celle induite par un nouvel acte de concession. Il n'y a en l'état aucune inégalité de traitement. 7. Dans deux autres griefs, ayant

trait à la violation du principe de la bonne foi et à l'abus du pouvoir d'appréciation, le recourant reprend les fondements exposés dans le cadre des griefs examinés ci-dessus sans véritablement motiver de plus ample manière les violations spécifiques de ces principes. Pour les raisons développées dans les précédents considérants les griefs complémentaires doivent également être rejetés, la restriction de droit public intégrée dans la concession étant conforme à la loi. Il n'y a donc aucune place pour une violation des principes invoqués par le recourant. 8. En définitive, le recours doit être rejeté et l'acte de concession du 30 septembre 2019 confirmé. Compte tenu de l'issue de la cause, des frais seront mis à la charge du recourant (art. 49 al. 1 LPA-VD). Il n'y a pas lieu à l'allocation de dépens.

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