

VD_OMNI GE.2002.0102 vom 17. November 2004

VD Tribunal cantonal, 2004-11-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2002.0102

FR: VD_OMNI GE.2002.0102 du 17 novembre 2004

IT: VD_OMNI GE.2002.0102 del 17 novembre 2004

Regeste

X. c/Municipalités de Corseaux et de Chardonne | Le naufrage du port de la Pichette a pour effet de mettre fin à la (sous-)concession permettant l'amarrage dans ce port.

Erwägungen

E. 1

Le conseil des communes intimées a rappelé à plusieurs reprises la teneur des courriers du juge récusé ; selon ce dernier, le projet d'arrêt avait été approuvé par l'ensemble de la section saisie du dossier, en date du 15 juillet 2004. Il convient toutefois de rappeler que le jugement d'un tribunal doit être considéré comme inexistant, tant et aussi longtemps qu'il n'a pas été communiqué aux parties (voir par exemple ATF 122 I 97). Par ailleurs, après l'arrêt de la cour plénière du 15 septembre 2004 prononçant la récusation du juge précédemment chargé de l'instruction du dossier, il n'est plus question de notifier le jugement qu'il avait préparé.

E. 2

Le recourant fait valoir que le litige qui l'oppose aux Communes de Chardonne et de Corseaux revêtirait un caractère purement financier ; pour lui, la cause relèverait de la compétence du juge civil, les communes précitées ne disposant dès lors pas d'un pouvoir de décision pour trancher le conflit de manière unilatérale (v. par exemple lettre du conseil du recourant du 23 septembre 2004). a) On relèvera tout d'abord à titre liminaire que le Tribunal administratif est bien compétent pour se saisir du litige relatif à la décision du 14 octobre 2002. Celle-ci présente en effet toutes les apparences d'une décision administrative, de sorte que l'autorité de céans peut l'examiner sur recours, cas échéant pour en constater la nullité (faute de compétence des autorités qui l'auraient rendue ; cette compétence découle des art. 1 al. 1, 4 al. 1 et 29 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives ; ci-après : LJPA ; pour un exemple de cette approche : JT 1994 III 24 et note Pierre Moor, p. 17). Le grief du recourant, selon lequel les communes intimées usurperaient en l'espèce un pouvoir de décision dont elles ne disposent en réalité pas est ainsi assurément recevable devant le Tribunal administratif. b) Par ailleurs, les règles définissant les compétences des autorités administratives sont de nature impérative (voir à ce propos Kölz / Häner, n° 231, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2 e éd. 1998). On ne peut donc pas les modifier, ni y déroger, même par le biais d'un accord entre autorité et partie (l'art. 7 al. 2 de la loi fédérale sur la procédure administrative – ci-après : PA - du 20 décembre 1968 le dit d'ailleurs expressément). De même, les prorogations ou les clauses attributives de juridiction – par lesquelles les parties conviennent de déroger à une règle de droit public de compétence à raison de la matière pour attribuer à un tribunal un litige qui n'entre normalement pas dans sa compétence – sont en principe exclues ; tel est le cas notamment lorsque doit être suivie la voie de la procédure

de décision (Kölz / Häner, op. cit., n° 231 ; v. également Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Berne 1983, p. 81). On peut mentionner toutefois une exception ; elle concerne les prétentions, reposant certes sur le droit public, mais dont l'administré peut disposer librement. Dans cette hypothèse, on admet que les parties à l'acte peuvent également déroger aux règles attributives de compétence et prévoir d'autres modes de règlement des conflits, par exemple l'arbitrage (sur l'arbitrage en droit public, voir Pierre Moor, Droit administratif II 554 et les références citées). Ainsi les prétentions découlant du droit public de la responsabilité délictuelle, celles relevant du droit des contrats administratifs ou encore celles relatives à l'indemnité d'expropriation sont considérées comme de nature disponibles et, par conséquent, sont arbitrables (dans ce sens, Moor, op. cit., p. 555). Si tel est le cas, les parties peuvent convenir, à fortiori, d'une prorogation de for en faveur d'un juge civil déterminé. c) Le stationnement permanent d'un bateau dans un port constitue un usage privatif du domaine public lacustre, soumis, en droit vaudois, à concession. Plus précisément, les municipalités ici en cause se sont vu délivrer dans un premier temps une concession fondée sur l'art. 24 de la loi du 5 septembre 1944 sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public (ci-après : LVU) ; cette concession permet aux municipalités d'accorder elles-mêmes des droits d'usage du domaine public à des particuliers, lesquels peuvent être qualifiés de sous-concessions du domaine public (voir dans ce sens JT 1986 III 36). On considère généralement que la concession, acte relevant exclusivement du droit public, présente une nature mixte, pour partie unilatérale (objet par conséquent d'une décision) et pour le surplus bilatérale (objet dès lors d'un contrat ; voir à ce propos Pierre Moor III 301 et renvoi à p. 124 ; ce dernier passage concerne plus particulièrement les concessions de service public ; sur ce dernier point voir plus particulièrement Michel Hanhardt, La concession de service public, étude de droit fédéral et de droit vaudois, thèse Lausanne 1977 ; sur le caractère mixte de telles concessions, voir plus spécialement p. 75 ss ; voir toutefois Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, Berne 1986, p. 204, lequel considère les concessions comme des actes de droit public à caractère exclusivement unilatéral). Le recourant lui-même adhère à cette approche (écriture du 20 octobre 2004, ch. 2). La difficulté est alors de dresser la ligne de partage entre clauses unilatérales et bilatérales. Doctrine et jurisprudence s'accordent toutefois pour qualifier d'unilatérales les clauses permettant à l'autorité concédante d'intervenir pour s'assurer directement du respect de l'intérêt public ; tel est le cas en particulier des dispositions incorporées dans le règlement d'un port pour permettre à l'autorité de révoquer dans ce but les sous-concessions délivrées à des particuliers (dans ce sens JT 1986 III 34, arrêt du Tribunal neutre ; il va dans le même sens que l'arrêt du Conseil d'Etat publié au JT 1986 III 29). Les précédents ou les auteurs invoqués par le recourant à l'appui de sa thèse ne disent en réalité pas autre chose (ainsi en particulier Michel Hottelier, La réglementation du domaine public à Genève, SJ 2002 II 123). Quant à l'ATF 127 II 69, il mérite que l'on s'y arrête brièvement. L'arrêt avait trait à une concession de droit d'eau délivrée par le canton de St-Gall en 1866 ; cette concession ne contenait pas de limitation dans le temps. En 1997, les autorités saint-galloises ont engagé une procédure tendant à mettre fin à cette concession ; après avoir notamment élaboré un projet de décision et donné l'occasion au concessionnaire de se déterminer, le Département des travaux publics du canton de St-Gall a fixé, par décision du 30 juin 1998, le terme de la concession à fin 2003. Cette décision a été contestée devant la juridiction administrative, puis jusqu'au Tribunal fédéral, qui l'a confirmée. Sur le fond, le Tribunal fédéral a évoqué le principe contractuel selon lequel aucun contrat ne peut être conclu, respectivement maintenu, de manière perpétuelle ; l'arrêt

poursuit en retenant que la concession, après une durée de 134 ans, pouvait être dénoncée, cela sous réserve d'une période transitoire appropriée. Loin de confirmer la position du recourant, cet arrêt conforte plutôt la position de la doctrine, puisqu'aussi bien le Tribunal fédéral a reconnu à l'autorité concédante un pouvoir de décision pour révoquer celle-ci (le recours, sur les questions de fond, à des principes généraux du droit contractuel n'est nullement décisif sur la question de procédure à trancher ici). d) Dans le cas d'espèce, le recourant se prévaut de la convention d'usage du domaine public qu'il a souscrite avec les communes intimées le 21 mars 1986 et plus spécialement de son art. IX, qui prévoit une élection de for et de juridiction au Tribunal civil du district de Vevey « pour toute difficulté surgissant entre parties à propos de l'exécution de la présente convention ». Aux yeux de l'intéressé, cette clause empêche les communes de prononcer son exclusion du port par voie de décision, la contestation entre les parties sur ce point devant être portée devant le juge civil désigné par cette clause. aa) Il découle cependant du caractère impératif des règles attributives de compétence que les communes n'avaient pas la faculté, fût-ce par le biais d'une convention, de renoncer au pouvoir de décision que la loi leur confère en cette matière (dans ce sens voir Hanhardt, op. cit., p. 84 s., à propos de clauses arbitrales incorporées dans les concessions). Le recourant fait même valoir la jurisprudence relative à la légitimation active, en procédure civile, en cas de cession de créance (ATF 130 III 417) ; selon cet arrêt, celui qui cède sa créance n'a plus qualité pour agir devant le juge civil. On ne s'arrêtera pas sur cette argumentation, qui serait sans doute pertinente devant le Tribunal d'arrondissement. Le recourant perd cependant de vue ici que le litige concerne la gestion du domaine public. Or, ce dernier est souvent caractérisé comme inaliénable, insaisissable et imprescriptible (voir sur ce point Moor, III 254, qui utilise des formulations tirées du droit français, lesquelles ont parfois inspiré le législateur vaudois). Quoi qu'il en soit, il apparaît comme exclu que les cessions invoquées par le recourant entraînent pour les communes la perte de leurs compétences de réglementation et de police du port. bb) Or, le règlement du port, tant dans sa version de 1984 que dans celle, postérieure à la signature de la convention, de 1995, confère aux communes des pouvoirs de décision, portant notamment sur la révocation des sous-concessions en cas de violation grave ou répétée des dispositions réglementaires (art. 22 al. 2 lit. b de chacun de ces textes). Ce régime confirme que les sous-concessions comportent un volet unilatéral, ouvrant en conséquence la voie à des décisions municipales ; l'art. IX de la convention d'usage du domaine public souscrite par le recourant ne saurait y faire obstacle (en particulier, selon la jurisprudence, une modification ultérieure du règlement sur ce point serait de nature à primer sur les conventions antérieures : voir à ce propos l'arrêt du Tribunal fédéral du 5 décembre 1983, publié au JT 1986 III 16 ; voir également l'arrêt du Tribunal neutre déjà cité, JT 1986 III 34). cc) On signalera ici que la jurisprudence du Tribunal administratif a considéré à plusieurs reprises que le défaut de paiement des taxes, annuelles notamment, par le bénéficiaire du droit d'amarrage peut être qualifié de violation de dispositions du règlement du port, spécialement celles relatives aux obligations financières du bénéficiaire ; il peut en conséquence justifier le retrait de la sous-concession (GE 1992/0039, du 30 juin 1993 ; GE 1993/0060, du 17 décembre 1993 ; GE 1998/0061 du 23 septembre 1998 ; voir encore GE 1996/0100 du 25 juin 1998). dd) Les considérations qui précèdent conduisent à admettre que les communes intimées disposaient bien d'un pouvoir de décision pour révoquer la sous-concession (soit la convention d'usage du domaine public) dont bénéficiait le recourant. C'est donc à juste titre que le présent litige doit être traité, sur le fond, par le Tribunal administratif (ci-dessous considérant 2), contrairement à ce que le recourant

soutient à titre principal. e) Toutefois, la décision attaquée comporte un chiffre 3, qui se lit comme suit : « 3. Signification vous est faite qu'est à votre disposition, au greffe municipal de Corseaux, la somme de 1'305,60 francs, valeur 31 octobre 2002. » Dans sa réponse au recours, les communes intimées précisent à cet égard qu'il s'agissait d'une information donnée au recourant au sujet des prétentions financières réciproques des parties, telles que calculées par les communes. En cas de contestation, cet aspect, proprement financier du conflit, devrait selon elles, être soumis au juge civil. Il suffit en conséquence, pour le tribunal, de constater que les autorités intimées admettent n'avoir pas pris de décision sur cet aspect (ce qui ne découlait peut-être pas tout à fait clairement de la décision du 14 octobre 2002) ; ce dernier n'a donc pas à se saisir de ce volet du conflit. Il peut y renoncer d'autant plus aisément que c'est précisément ce que demande le recours, certes de manière générale, mais cela vaut plus spécialement aussi sur cet aspect.

E. 3

Etant admis que les communes intimées disposaient d'un pouvoir de décision portant sur la révocation de la sous-concession dont bénéficiait le recourant, il reste à examiner le bien ou le mal fondé de la décision attaquée. a) Les municipalités font en substance valoir deux types de motif pour justifier leur décision tendant à l'exclusion du recourant du port de la Pichette. En premier lieu, elles soutiennent que ce dernier ne bénéficie désormais plus de titre juridique à l'occupation du port, alors même qu'il était auparavant titulaire d'une autorisation d'usage du domaine public ; celle-ci aurait toutefois pris fin avec le naufrage du port d'origine. Par ailleurs, les autorités intimées invoquent des violations graves ou répétées de la réglementation régissant ce port ; ces infractions ont trait d'une part aux règles régissant la sous-location de places d'amarrage (au sens large) et d'autre part au non-paiement des taxes prévues par ce texte. b) Selon la sentence arbitrale, rendue dans le cadre d'un litige entre les communes intimées et d'autres plaisanciers, la concession principale relative à l'édification du port de la Pichette, ainsi que les sous-concessions qui en dépendaient ont pris fin avec le naufrage de ce port, par suite d'une tempête. En conséquence, la sous-concession dont se prévaut le recourant n'aurait désormais plus d'effet juridique et ce dernier n'aurait dès lors plus de titre à occuper une place dans le nouveau port. Cette thèse repose sur des arguments convaincants (voir la sentence précitée, p. 49 ss et réf. cit. p. 50), que le tribunal fait siens. Elle pourrait d'ailleurs se baser également sur une application analogique de dispositions de droit privé ; en substance, en effet, en cas d'impossibilité – initiale ou subséquente – du propriétaire de mettre à la disposition du locataire l'objet du bail, le contrat prend fin (dans ce sens, David Lachat, *Le bail à loyer*, Lausanne 1997, p. 129 et 400 ; en cas de faute du bailleur, le litige se résout par le biais de dommages-intérêts dus par ce dernier). La sentence examine par surabondance les faits sous l'angle de la théorie de l'imprévision, celle-ci impliquant la nécessité d'une adaptation de la concession initiale après la catastrophe (sur la théorie de l'imprévision, v. not. Hanhardt, *op. cit.*, p. 153 ss et réf. citées). Là aussi, par contrecoup, il en découle que les sous-concessions doivent être modifiées pour tenir compte des circonstances nouvelles. Dans l'une, comme dans l'autre de ces approches, les communes pouvaient à bon droit imposer l'octroi de sous-concessions soit nouvelles, soit modifiées sur des points essentiels. Or, le recourant a refusé d'accepter les conditions liées aux sous-concessions qui lui ont été proposées après la construction du nouveau port. Dans une telle situation, il apparaît que le recourant ne peut plus faire valoir un droit à l'occupation d'une place dans cette infrastructure. Il a certes entreposé un bateau (appartenant à sa sœur et à son beau-frère) durant un certain temps ; on ne saurait cependant voir là la délivrance

tacite d'une sous-concession obéissant au nouveau régime, mais tout au plus une tolérance, voire une autorisation temporaire d'utilisation de la place en question, soit une situation précaire à laquelle les autorités intimées pouvaient mettre fin. c) Parmi les griefs adressés au recourant par les communes intimées, il faut mentionner aussi le fait que celui-ci n'a pas payé les taxes annuelles dues, cela depuis 1997. Ce dernier rétorque que les taxes en question seraient dépourvues de base légale et par conséquent inconstitutionnelles. aa) En premier lieu, le recourant a raison de qualifier les prestations qui lui sont demandées de contributions publiques, plus exactement de taxes. Dans un arrêt récent (TA, FI 2003/0054, du 9 septembre 2004), le Tribunal administratif avait à traiter du cas de taxes prélevées par le Service des eaux, sols et assainissement en contrepartie d'une concession de port ; il s'agissait dans l'espèce jugée d'un prélèvement très similaire à celui en cause dans la présente cause. L'arrêt précité place lui aussi le débat sur le terrain de l'exigence d'une base légale pour la perception d'une telle taxe d'utilisation du domaine public ; il aboutit à la conclusion que le principe de la légalité s'applique à une telle taxe, mais d'une manière atténuée (compte tenu du rôle concomitant joué en cette matière par le principe de l'équivalence) ; l'arrêt admettait d'ailleurs que la taxe soit arrêtée dans le cadre d'un tarif du Conseil d'Etat. bb) Par ailleurs, les taxes ici en cause, en tant qu'émolument d'utilisation du domaine public, ont fait l'objet de décisions administratives ; elles étaient dès lors susceptibles de recours, cela auprès de la Commission communale (plus précisément intercommunale dans le cas présent) de recours prévue à l'art. 45 de la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (ci-après : LIC ; l'art. 23 du règlement du port de 1995 évoque également « les recours en matière de taxes »). On relèvera ici, dans la ligne de ce qui a déjà été évoqué plus haut (consid. 2, let. d), qu'il s'agit là de règles de compétence présentant un caractère impératif (en d'autres termes, l'arbitrage ou l'adoption de clauses de prorogation de for n'est pas envisageable ; ceci vaut spécialement dans le domaine fiscal). Ainsi, là encore, le chiffre IX de la convention signée par le recourant ne saurait y faire obstacle. cc) Le recourant n'a cependant jamais contesté par le biais de recours les taxes qui lui ont été demandées entre 1997 et 2002 et qu'il n'a pas payées. Certes, son inaction était compréhensible dans une première phase. Les taxes en question lui ont été adressées par la société du port, sous la forme de factures, sans indication de la voie et du délai de recours à la Commission communale compétente ; certes encore, les termes de la convention précitée (notamment son art. IX) pouvaient entraîner pour lui une certaine confusion. Quoi qu'il en soit, il s'est borné, jusqu'au dépôt de son premier recours, en date du 3 juillet 2002, à former opposition aux poursuites engagées contre lui. Par la suite, dans le cadre de la procédure de recours précitée (GE 2002/0060), X. _____ a mandaté un avocat, cependant toujours sans saisir la Commission intercommunale de recours d'un pourvoi contre les taxes, lesquelles n'ont été – sous réserve d'une mention de celles-ci au chiffre 5 de l'acte de recours du 31 octobre 2002 - placées au centre du débat que lors de l'audience du 23 mars 2004, puis dans un mémoire du 22 avril suivant. On peut dès lors se demander si le recourant a valablement contesté le bien-fondé de taxes communales dont la notification remonte à plusieurs années. Conformément au principe de la bonne foi, l'absence des voies de recours n'autorise pas l'administré à différer indéfiniment la manifestation de sa contestation (voir par exemple ATF C.44/03 du 27 janvier 2004, citant ATF 122 I 99 consid. 3a/aa et 111 V 150 consid. 4c). Il reste que le recourant – peu après avoir mandaté avocat – a bien critiqué incidemment les taxes ici en cause, sans toutefois former un recours à leur encontre (recours du 31 octobre 2002, ch. 5 ; il n'y a pas de mention des taxes dans les conclusions). En présence d'une situation aussi confuse, le tribunal laissera en définitive

ouverte la question de savoir si les taxes précitées sont entrées en force ou au contraire si elles ont fait l'objet d'une contestation en temps utile. dd) Dans le souci d'être complet, on signalera que, compte tenu de la jurisprudence évoquée plus haut (consid. 1 d/cc), le non-paiement des taxes aurait dû être qualifié de violation répétée des obligations imposées aux plaisanciers (que le recourant soit au bénéfice d'une sous-concession – hypothèse écartée ci-dessus – ou d'une autorisation temporaire). Les conditions d'application de l'art. 22 al. 2 lit. b du règlement du port (tant de l'ancienne version de 1984 que de la nouvelle version de 1995) auraient été remplies. Au surplus, sous l'angle du principe de la proportionnalité, que la « décision » du 10 juin 2002 (qui a fait l'objet d'une procédure précédente au Tribunal administratif, cause GE 2002/0060) avait donné l'occasion au recourant de s'acquitter de ses arriérés, ce qui lui aurait permis d'éviter d'être exclu du port de la Pichette ; il aurait même été en mesure de le faire ultérieurement. Ce dernier n'ayant pas saisi l'occasion de régulariser sa situation, la décision attaquée aurait été à l'abri de la critique sous cet angle et conforme au principe de la proportionnalité (dont la portée n'est pas sans rappeler la disposition de l'art. 257d CO). d) Au vu des considérations précitées (essentiellement sous lit. b), il apparaît superflu d'examiner encore si les griefs relatifs à la violation des règles portant sur la sous-location des places d'amarrage justifieraient également la décision ici en cause.

E. 4

Il découle de ce qui précède que la décision attaquée doit être confirmée en tant qu'elle prononce l'expulsion du recourant du port de la Pichette ; s'agissant toutefois du chiffre 3 de la lettre du 14 octobre 2002 de la commune intimée, l'on prendra acte du fait que l'on a pas affaire ici à une décision. Vu l'issue du pourvoi, l'émolument d'arrêt sera mis à la charge du recourant lequel doit au surplus des dépens aux autorités intimées (art. 55 LJPA) ; il convient néanmoins de les réduire dans la mesure où la survenance du présent litige est due pour partie à la rédaction quelque peu malheureuse de la convention d'usage du domaine public, qui doit être imputée aux communes intimées.

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