

VD_OMNI GE.2003.0082 vom 8. Oktober 2004

VD Tribunal cantonal, 2004-10-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2003.0082

FR: VD_OMNI GE.2003.0082 du 8 octobre 2004

IT: VD_OMNI GE.2003.0082 del 8 ottobre 2004

Regeste

Municipalité de Paudex | Le recours porte sur la résiliation par la Municipalité de la place d'amarrage du recourant suite à l'acquisition par ce dernier d'un bateau de dimension dépassant celle de ceux autorisés à mouiller dans le port. L'intimée fait valoir notamment des motifs d'intérêt public (respect de la sécurité à l'intérieur du port) que le tribunal juge pleinement fondés. S'agissant des violations des principes de l'égalité de traitement et de la bonne foi invoquées par le recourant, elles sont niées par le tribunal. Rejet du recours.

Erwägungen

E. 15

octobre 2001). 4. Le litige a trait au bien-fondé de la résiliation par la municipalité de la place d'amarrage du recourant dans le Port. a) La concession délivrée par le Conseil d'Etat du canton de Vaud le 27 mars 1985 à la commune de Paudex est 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 : la concession). Elle permet à la commune d'accorder elle-même des droits d'usage du domaine public aux particuliers, lesquels peuvent être qualifiés de "sous-concession du domaine public" (JT 1986 III 36 et réf. cit.). L'octroi d'un usage privatif du domaine public prend la forme d'une autorisation délivrée par la commune concessionnaire. L'autorité appelée à délivrer une telle autorisation dispose d'un large pouvoir d'appréciation; elle est cependant tenue de respecter les principes de l'égalité de traitement et de l'interdiction de l'arbitraire (A. Grisel, Traité de droit administratif, vol. I, Neuchâtel 1984, p. 565). La concession est accordée pour une durée déterminée et prend fin soit par l'écoulement du temps, soit en raison de la violation grave ou répétée des obligations du concessionnaire (ibid., p. 565 et 292/293). b) Dans le cas présent, A. _____ a obtenu une place d'amarrage par la conclusion d'une convention d'usage du domaine public avec la commune de Paudex, conformément au règlement du port de Paudex du 26 novembre 1986, approuvé par le Conseil d'Etat le 11 février 1987 (ci-après : RP). L'art. 6 RP a la teneur suivante : "L'amarrage d'un bateau à titre permanent dans le port de Paudex est subordonné à la conclusion d'une convention d'usage du domaine public avec la Municipalité de Paudex. Le droit d'amarrage est personnel et incessible. Il est accordé à bien plaie et renouvelable d'année en année. En cas d'infraction au règlement, il peut être retiré moyennant avis écrit de la Municipalité trois mois à l'avance. En outre, il peut être retiré en tout temps si l'intérêt public l'exige". 5. La municipalité a implicitement dénoncé l'autorisation du recourant en lui impartissant un délai au 31 juillet 2003 pour libérer la place occupée par son bateau dans le Port. a) Préalablement à l'examen des griefs invoqués à l'appui de cette dénonciation, il y a lieu de se demander si la municipalité a respecté le droit d'être entendu de A. _____ avant de rendre sa décision. Comme le tribunal de céans a déjà eu l'occasion de le juger, dans la mesure où le fait de

résilier le droit à une place de stationnement procède d'un acte étatique individuel ayant pour but de régler de manière obligatoire et contraignante un rapport juridique concret soumis au droit administratif, l'autorité rend en pareil cas une décision administrative sujette à recours, ce qui confère à l'intéressé la qualité de partie à une procédure contentieuse à laquelle il doit pouvoir participer, ceci dans le respect de droits dont l'exercice lui est garanti par la Constitution, notamment celui d'être entendu (art. 9 et 29 Cst; art. 27 al. 2 Cst-VD; P. Moor, op. cit., vol. II, ch. 2.2.7.1; arrêts TA GE 2002/093 du 29 avril 2004 et GE 2004/0041 du 14 juin 2004). La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. (art. 4 aCst.), en particulier le droit pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir les preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision (ATF 125 V 332 consid. 3a p. 335), celui d'avoir accès au dossier (ATF 126 I 7 consid. 2b p. 10), ainsi que celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos lorsque celles-ci sont de nature à influencer la décision à rendre (ATF 127 I 54 consid. 2b p. 56; 126 I 15 consid. 2a/aa; 124 I 49 consid. 3a). Cette garantie étant de nature formelle, l'intéressé n'a pas à prouver que s'il avait été entendu, la décision aurait été différente, mais il suffit qu'il établisse n'avoir pu exercer son droit (ATF 122 II 464; 120 V 357; P. Moor, op. cit., vol. II, ch.2.2.7.4). En l'occurrence, le recourant a manifestement eu l'occasion de s'exprimer avant la décision du 9 juillet 2003. Après avoir reçu la première correspondance de la municipalité du

E. 16

avril 2003 – dont on peut d'ailleurs se demander s'il ne s'agissait pas déjà d'une décision dans la mesure où elle priait l'intéressé d'amarrer immédiatement son bateau ailleurs que dans le Port – A. _____ est intervenu auprès de l'intimée en lui demandant de reconsidérer sa position. La municipalité a accepté, en date du 8 mai 2003, d'entrer en matière sur cette requête, répondant alors point par point aux arguments soulevés par le recourant. Ce dernier s'est à nouveau exprimé le 23 juin 2004 et ce n'est qu'après ce courrier qu'une décision formelle lui a été notifiée. Cela étant, on peut admettre que le droit d'être entendu du recourant a été respecté. Indépendamment de ce qui précède, A. _____, pourtant assisté d'un mandataire professionnel dès le mois de mai 2003, n'a à aucun moment allégué avoir été privé de ce droit, de sorte qu'il serait de toute façon permis de déduire de son silence qu'il y a implicitement renoncé. La renonciation au droit d'être entendu peut notamment découler d'actes concluants si le comportement de l'intéressé est à cet égard sans équivoque, ce qui implique qu'il ait été en mesure d'en apprécier les conséquences (SJ 2003 I 317; P. Moor, op. cit., vol. II, p. 285 + réf. cit.). Tel a été le cas en l'espèce, où, comme rappelé ci-dessus, le recourant était représenté par un avocat capable de mesurer la portée de cette renonciation. b) A l'appui de sa décision, la municipalité invoque indirectement la violation de plusieurs dispositions réglementaires; ainsi, elle reproche tout d'abord à A. _____ d'avoir échangé la place qui lui avait été officiellement attribuée en août 1991 (no 18) avec celle d'un tiers (place no 21 de M. B. _____), en violation de l'art. 6 al. 1 RP. Or, il ressort tant des déclarations du recourant que du témoin E. _____ que le principe d'incessibilité n'est manifestement pas respecté par les intéressés, qui n'hésitent pas à intervertir leurs places pour des raisons diverses. De même, il est clairement établi que l'autorité intimée tolère ce procédé, se satisfaisant d'être simplement informée ultérieurement des changements intervenus, comme l'atteste la correspondance adressée à tous les titulaires d'une place d'amarrage le 27 mai 1992. Dans ces conditions, on ne saurait valablement reprocher au recourant d'avoir échangé sa place avec celle de M. B. _____,

qui était non seulement parfaitement d'accord avec cet échange (cf. lettre du 23 mars 2003) mais semble être toujours satisfait aujourd'hui de pouvoir disposer de la place no 18 selon les déclarations du témoin E. _____, que rien ne permet de mettre en doute. On relèvera par ailleurs que A. _____ n'a matériellement guère eu le temps d'aviser la municipalité de la rocade effectuée, en application des recommandations du mois de mai 1992, puisque la mise à l'eau de son nouveau bateau à la place no 21/22 est intervenue le 15 avril 2003 et que le lendemain déjà, soit le 16 avril 2003, l'autorité intimée l'enjoignait de l'enlever Port. 6.

a) La municipalité affirme ensuite que sa décision est justifiée par des raisons d'intérêt public, à savoir la sécurité publique, qui l'autorise à retirer le droit d'amarrage conformément à l'art. 6 al. 2 in fine RP. Pour sa part, A. _____ réfute cet argument en relevant que toutes les mesures nécessaires ont été prises et qu'elles ont fait leurs preuves lors des gros coups de vents qui se sont produits depuis le début du mois de juin 2004. De plus, selon lui, le comportement de l'autorité intimée, qui savait pertinemment quel type de bateau il envisageait d'amarrer lorsqu'elle a apposé son visa sur la demande d'immatriculation le 10 mars 2003, est contraire aux règles de la bonne foi. Dans la mesure où elle a autorisé l'amarrage d'autres bateaux avec un tirant d'eau plus important que le sien, la municipalité commet également une inégalité de traitement. Enfin, en exigeant l'enlèvement du bateau alors qu'il a procédé à d'importants investissements (achat du bateau, frais d'installation), la décision attaquée est contraire au principe de la proportionnalité. Si l'intimée a certes intérêt à garantir la sécurité publique, elle aurait dû tout au plus, pour respecter le principe susmentionné, lui demander de procéder à des mesures de sécurité complémentaires. b) S'agissant tout d'abord des raisons d'ordre public invoquées par l'autorité intimée, soit le respect de la sécurité à l'intérieur du port, elles sont à l'évidence pleinement fondées. L'art. 6 al. 2 in fine RP permet effectivement de retirer un droit d'amarrage en tout temps si l'intérêt public l'exige. Cette clause générale de police, justifiée en son principe par le fait qu'il n'est pas possible de prévoir à l'avance toutes les causes de troubles, doit être employée avec retenue et lorsqu'elle agit sur cette base, l'autorité doit évidemment respecter le principe de la proportionnalité (P. Moor, op. cit., vol. I, p. 337 + réf. cit.). Il ne fait aucun doute que la notion d'intérêt public englobe celle de la sécurité publique (P. Moor, op. cit., vol. I, p. 393 + réf. cit.). c) Certes, le recourant se réfère aux mesures déjà prises sur les conseils du constructeur de bateaux E. _____, telles que la pose d'un corps mort en béton de 680 kg, d'une chaîne plus épaisse (14 mm de diamètre) que la normale, de quatre amarres d'une résistance particulièrement élevée (16 tonnes chacune) et de protections contre le mur. Le tribunal ne saurait toutefois adhérer à cette argumentation. D'une part, le témoin E. _____ est la personne qui a exécuté les installations susmentionnées et ses déclarations quant à la sécurité que ces mesures permettent de garantir doivent par conséquent être nuancées; d'autre part, sans mettre en doute l'authenticité des déclarations du témoin E. _____, force est de constater que l'on ignore tout, mis à part le poids, des autres éléments concernant le corps mort (soit sa portée, ses dimensions et sa situation exactes notamment). A. _____ n'a déposé aucun dossier de mise à l'enquête publique, telle que l'exige pourtant l'art. 8 de la convention. Selon cette disposition en effet, " aucune modification ou adjonction ne peut être apportée aux ouvrages existants sans l'autorisation préalable du Département des travaux publics. " Au surplus, l'avis du témoin E. _____ est fortement contredit par celui du témoin Heymoz, pour qui le mouillage actuel du bateau est inadapté pour des raisons également décrites de manière détaillée dans sa note du 10 octobre 2003. En substance, non seulement ce type de bateau ne convient pas à un amarrage à l'endroit actuel en raison de l'importance de sa surface vélique

et du fait qu'il est exposé à tous les vents dominants, mais cet amarrage – incontestablement insuffisant selon lui - risque encore de provoquer des dégâts importants aux bateaux voisins en cas de ruptures des élingues. d) Dans ces circonstances, la position de la municipalité, consistant à suivre l'avis d'Aldo Heymoz plutôt que celui de E. _____, ne s'avère pas excessive, d'autant plus que c'est elle qui devrait assumer seule, à l'entière décharge de l'Etat de Vaud, la responsabilité de tout dommage éventuel dont les installations portuaires pourraient être l'objet ou la cause. En cas d'action contre l'Etat de Vaud ouverte du fait de l'existence ou de l'utilisation du port, la municipalité devrait en effet se substituer au concédant (art. 10 al. 2 concession). On comprend dès lors aisément pourquoi l'intimée ne peut accepter le risque de devoir prendre à sa charge l'indemnisation de dégâts en cas de sinistre, dont rien ne permet d'exclure de manière suffisante, pour les motifs exposés ci-dessus, la survenance. Quand bien même de forts coups de vents se sont déjà produits cet été sans entraîner de dégradation, la survenance relativement récente de phénomènes particulièrement violents et totalement imprévisibles (cf. sinistre du port de la Pichette par exemple) autorise l'intimée à prendre en compte ces risques. 7. Le recourant se prévaut en outre du principe de la bonne foi qui, appliqué à l'autorité, a la portée d'une garantie constitutionnelle (P. Moor, op. cit., vol. I, ch. 5.3). a) En vertu de ce principe, l'administration est, malgré un texte légal contraire, liée par les renseignements inexacts qu'elle fournit à l'administré, et a fortiori par les assurances qu'elle lui donne: elle sera tenue de s'y conformer ou de réparer de quelque autre manière le préjudice subi par celui qui s'est fié à ce qu'elle a dit, à certaines conditions. La première est que les renseignements ou l'assurance aient été donnés par une autorité compétente pour ce faire, du moins apparemment compétente, ou dont le comportement pouvait légitimement donner à croire qu'elle l'était. Le renseignement, inexact, doit ensuite avoir été fourni sans réserve, clairement, et devait avoir pour objet une situation concrète, déterminée et portant exactement sur la situation litigieuse. L'administré doit encore avoir un intérêt personnel et concret à être renseigné de la sorte, sans avoir été en mesure de reconnaître l'erreur ni en avoir été lui-même responsable. En outre, la législation ne doit pas avoir été modifiée entre le moment où l'autorité a fait ses déclarations et celui où le principe de la bonne foi est invoqué: celui-ci ne protège pas contre les changements de législation, l'administration ne pouvant lier le législateur. Enfin, et surtout, l'administré doit avoir pris, sur la base de l'information inexacte ou de l'assurance donnée, des dispositions irréversibles (ATF 121 V 65, 121 II 473, 118 Ia 245, 117 Ia 285; P. Moor, op. cit., vol. I, ch. 5.3.2.1, et les références citées; B. Knapp, Précis de droit administratif, 4ème édition, p. 108 ss ; Weber-Dürler, Falsche plaie, in : ZBL 1991, p. 1 ss ; cf. également arrêts TA PS 2002/0045 du 4 mars 2003, GE 2003/0070 du 3 février 2004). b) Dans le cas présent, en apposant son visa le 10 mars 2003 sur la demande qui lui avait été présentée, l'intimée aurait dû envisager la possibilité que A. _____ l'interprète comme une autorisation implicite d'amarrer son bateau dans le Port, quand bien même ni le numéro de matricule ni le lieu d'emplacement du bateau ne figuraient sur la formule susmentionnée. On ne voit pas très bien quel intérêt aurait le propriétaire d'un bateau à faire viser une demande d'immatriculation par une commune s'il n'avait pas l'intention d'y amarrer ce dernier dans le port de la commune concernée. En l'occurrence cependant, les circonstances ayant précédé le dépôt de la demande ne laissent planer aucun doute sur la possibilité dont disposait le recourant de se rendre compte que le visa obtenu ne lui conférait en réalité aucun droit d'amarrage. Il est à tout le moins étonnant que A. _____ ait pu croire, en toute bonne foi, que la municipalité avait tout à coup changé d'avis en autorisant l'amarrage en cause, alors que sa précédente

demande d'octobre 2000 avait été refusée - oralement et par écrit (cf. témoignage de D. _____ et lettre de la commune de Paudex du 18 octobre 2000) - pour des motifs ayant trait l'exiguïté du port et que ce dernier n'avait subi aucun agrandissement depuis lors. De plus, même en admettant que le visa ait pu être assimilé en toute bonne foi à une autorisation d'amarrage du nouveau bateau, rien ne permettait en revanche de laisser croire que cette autorisation englobait également celle de faire procéder à des aménagements de sécurité (pose de corps mort notamment), alors que ceux-ci exigeaient une procédure de mise à l'enquête (art. 8 concession). Quant aux mesures prises par l'intéressé, à savoir l'achat de son nouveau yacht ainsi que l'engagement de frais pour les divers aménagements d'amarrage, elles représentent indéniablement des investissements importants. Néanmoins, force est d'admettre que A. _____ a fait preuve de la plus grande légèreté en acquérant un bateau d'un prix considérable sans être assuré, au préalable et de manière absolument indiscutable, qu'il pourrait bénéficier d'une place d'amarrage (aménagements particuliers compris), surtout quand l'on pense aux difficultés notoires de trouver une telle place dans les ports du bassin lémanique. On ne saurait toutefois exclure qu'il puisse récupérer une grande partie de ses fonds en cas de revente du bateau, voire des accessoires d'amarrage. Quoiqu'il en soit, le préjudice qu'il aurait à subir, tant sur le plan pratique que financier, par le maintien de la décision incriminée n'est nullement disproportionné par rapport aux exigences de sécurité publique qu'entend respecter la municipalité. En vertu du principe de la proportionnalité, l'autorité ne doit se servir que de moyens adaptés aux buts d'intérêt public visés; elle doit ménager le plus possible la liberté du citoyen et n'intervenir que dans la mesure où il existe un rapport raisonnable entre le résultat prévu et la mesure envisagée (voir notamment RDAF 1984 p. 39). C'est donc au regard de cette double exigence du rapport raisonnable entre le but de la mesure et les intérêts compromis (ATF 117 Ia 446; ATF 113 Ia 134) et de l'adaptation d'une mesure à son but (Tauglichkeit, ATF 112 Ia 70 consid. 5c) que l'ordre donné à l'intéressé d'enlever son bateau du port doit être examiné. Or, la décision entreprise vise, comme on l'a vu, un but de sécurité publique qui l'emporte manifestement sur l'intérêt privé du recourant. Enfin, proposer au recourant, comme ce dernier l'aurait souhaité, l'aménagement de mesures de sécurité complémentaires ne s'avère pas non plus justifié puisque, indépendamment de telles mesures - à supposer qu'elles puissent être considérées comme suffisantes -, l'amarrage envisagé irait de toute façon à l'encontre de la volonté clairement exprimée de la municipalité - laquelle relève de son autonomie communale - de conserver un port accueillant des bateaux de petit gabarit (cf. déclarations de M. Meistre). En conclusion, le grief du recourant relatif au non respect du principe de la bonne foi doit être écarté. 8. A. _____ invoque enfin une inégalité de traitement avec les propriétaires d'autres grands bateaux amarrés à Paudex, que ce soit par rapport au tirant d'eau de ces derniers, plus important que le sien, ou au fait que leurs propriétaires aient pu installer un corps mort sans autorisation. a) Conformément au principe de l'égalité de traitement, sont prohibées les décisions qui établissent des distinctions juridiques ne se justifiant par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou omettant 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 lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente; cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (assimilation insoutenable - ATF 118 Ia 2; A. Auer, G. Malinverni, M. Hotelier, op. cit, vol. II, p. 499). En l'occurrence, il n'est pas litigieux que le yacht Linssen 372 SX n'est pas le plus grand bateau amarré dans le port de Paudex si l'on tient compte du critère du tirant

d'eau. Le témoin E. _____ a déclaré que trois voiliers avaient des tirants d'eau nettement plus importants que celui du bateau litigieux (environ 90 cm), de l'ordre de 1 m 40, 1 m 50 et même 1 m 65. La municipalité n'a pas contesté ces déclarations. Elle relève toutefois que ces trois bateaux sont, contrairement à celui du A. _____, des voiliers qui n'ont pas la même surface vélique que le sien et, partant, ne représentent pas le même danger. Dans ces circonstances, les situations de fait ne sont donc à l'évidence pas semblables et il ne s'avère nullement contraire au principe décrit ci-dessus de les traiter de manière différente. b) Quant à l'argument selon lequel d'autres propriétaires de bateaux auraient installé un corps mort, non seulement sans autorisation préalable de l'autorité compétente mais encore sans que la municipalité ne réagisse ultérieurement, il est également sans incidence. Le tribunal ne peut en effet retenir que des faits ayant été établis à satisfaction de droit, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, où le comportement critiqué n'a été qu'allégué par l'intéressé, sans aucune preuve. Par ailleurs, selon une jurisprudence bien établie, un administré ne peut de toute façon prétendre à l'égalité de traitement dans l'illégalité que si, cumulativement, les circonstances de son cas sont identiques à celles des autres cas, si ceux-ci ont été traités illégalement, si son cas a en revanche été traité conformément à la loi, si l'autorité entend persister dans sa pratique illégale par la suite, si aucun intérêt public prépondérant (tels que la vie, la santé ou la sécurité) ne s'oppose à l'égalité dans l'illégalité dans le cas d'espèce et si aucun intérêt privé prépondérant de tiers ne s'oppose à une nouvelle violation de la loi (v. ATF 115 Ia 83 et les réf. cit., 108 Ia 214, 123 II 248 cons. 3c; cf. également, parmi d'autres, arrêts TA AC 1999/0108 du 2 juin 2000, AC 2002/0080 du 28 février 2003; A. Auer/G. Malinverni/M. Hottelier, op. cit., p. 501, nos 1024 ss). Le Tribunal fédéral estime ainsi que lorsqu'une autorité ne respecte pas la loi et qu'elle fait savoir qu'à l'avenir également, elle ne la respectera pas, le citoyen est en droit d'exiger d'être mis au bénéfice de l'illégalité, pour autant que cela ne lèse pas d'autres intérêts légitimes (v. ATF 112 Ib 387). Tout dépend donc de l'attitude de l'autorité. Les conditions énumérées ci-dessus ne sont pas toutes réalisées dans la présente cause. Si celle exigeant une identité entre les circonstances des cas prétendument traités illégalement, d'une part, et de celui du recourant, d'autre part, devrait à première vue être tenue pour remplie, puisqu'il s'agit à chaque fois de propriétaires de bateaux souhaitant amarrer ces derniers dans le port de Paudex - quand bien même on ignore cependant s'il s'agit de bateaux de catégorie identique (soit à moteur ou à voile) - , et s'il ne fait aucun doute que le cas du recourant serait traité, quant à lui, conformément à la loi, soit soumis à l'obligation d'une enquête publique conformément à l'art. 8 concession, il n'est en revanche nullement démontré que l'intimée envisagerait de persister à l'avenir dans sa pratique illégale antérieure. Bien au contraire, puisqu'elle insiste précisément aujourd'hui sur l'exigence d'une enquête publique préalable. Par ailleurs, un intérêt public prépondérant, à savoir la nécessité d'assurer, comme exposé ci-dessus (ch.6), la sécurité à l'intérieur du port, s'oppose à l'évidence au respect de l'égalité dans l'illégalité.

9. En conclusion, la décision entreprise s'avère pleinement fondée et ne relève par ailleurs ni d'un abus ni d'un excès du pouvoir d'appréciation. Le recours doit par conséquent être rejeté et la décision attaquée confirmée, un nouveau délai étant impartie à A. _____ pour enlever son bateau du Port. Vu l'issue du pourvoi, les frais du présent arrêt seront mis à la charge du recourant débouté qui n'a pas droit à des dépens. Obtenant gain de cause et ayant procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, l'autorité intimée a en revanche droit à des dépens (art. 55 al. 1 et 2 LJPA).

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