

VD_OMNI GE.2011.0164 vom 28. März 2012

VD Tribunal cantonal, 2012-03-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2011.0164

FR: VD_OMNI GE.2011.0164 du 28 mars 2012

IT: VD_OMNI GE.2011.0164 del 28 marzo 2012

Regeste

AX. _____, BX. _____ c/Service des eaux, sols et assainissement | En refusant d'accepter le transfert d'une concession de port de plaisance privé sur le domaine public lacustre en faveur de propriétaires non riverains du lac, l'autorité n'a pas abusé du pouvoir d'appréciation qui lui est reconnu en la matière. La situation des recourants est sans doute particulière, puisque leur parcelle est détachée d'un immeuble qui formait un tout et dont les propriétaires successifs ont bénéficié de cette concession. Il reste que la pratique constante de l'autorité, dont il ressort qu'aucune concession d'eau n'est délivrée en faveur d'un propriétaire d'une parcelle non riveraine d'un lac, répond à un intérêt public important, lors même que l'intéressé serait titulaire, à l'image des recourants, d'un droit de passage lui permettant d'accéder à la rive depuis son fonds au travers d'un fonds voisin. Recours au Tribunal fédéral rejeté (ATF 2C_462/2012 du 23 octobre 2012).

Erwägungen

E. 1

Le recours a trait en l'espèce au transfert partiel de la concession n°196. En clair, les époux X. _____ souhaiteraient que cette concession soit modifiée, en ce sens qu'elle les désigne comme co-titulaires de celle-ci, en tant que propriétaires de la parcelle n°5'154 (cf. la lettre du notaire Henriod, du 25 février 2011). Les recourants se prévalent de l'acte du 29 octobre 2010, par lequel Christian Sigwalt leur a vendu une part détachée de la parcelle n°555, ainsi qu'une part de sa part de la concession. Ils ont confirmé en audience que le transfert de la concession n°196 était un élément du prix de vente de la parcelle n°5'154.

E. 2

a) La concession, le transfert et le retrait de celle-ci, sont des actes relevant du droit public, régis par la législation topique (art. 16 LML), et de la seule compétence de l'autorité (Conseil d'Etat et Département). Il est impossible de disposer d'une concession par les moyens du droit privé. Tout ouvrage (construction, remblai, excavation, anticipation, consolidation, déversement, dépôt, etc.) de même que toute intervention dans les lacs et sur leurs grèves, dans les cours d'eau, sur leurs rives et dans l'espace cours d'eau sont subordonnés à l'autorisation préalable du département (art. 12 al. 1 let. a de la loi du 3 décembre 1957 sur la police des eaux dépendant du domaine public – LPDP; RS 721.01). Les choses sans maître et les biens du domaine public sont soumis à la haute police de l'Etat sur le territoire duquel ils se trouvent (art. 664 al. 1 CC). Dans le canton de Vaud, les eaux et leurs lits, tels que définis à l'art. 64, sont considérés comme dépendants du domaine public, sous réserve des droits privés valablement constitués avant ou après l'entrée en vigueur de cette loi (art. 63 al. 1 ch. 2 du Code de droit privé judiciaire vaudois – CDPJ, RSV 211.02; ancien art. 138 al. 1 ch. 2 de la loi du 30 novembre 1910 d'introduction dans le canton de Vaud du Code civil suisse – LVCC, RSV 211.01). Le domaine public est

insaisissable et imprescriptible; il n'est aliénable que dans les formes instituées par des dispositions spéciales (art. 63 al. 2 1^{ère} phr. CDPJ et ancien art. 138 al. 3 1^{ère} phr. LVCC). 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, telles que définies par la loi sur le Registre foncier, le cadastre et le système d'information du territoire, sont dépendants du domaine public (art. 64 al. 1 ch. 1 et 2 CDPJ ; ancien art. 138a al. 1 ch. 1 et 2 LVCC). Aucun usage du domaine public par un particulier ne peut être acquis par occupation (art. 65 al. 2 CDPJ; ancien art. 134 LVCC). Sur tous les fonds riverains du lac Léman, des lacs de Neuchâtel et de Morat, des lacs de Joux et Brenet, et du lac de Bret, il doit être laissé, le long de la rive et sur une largeur de 2 mètres, un espace libre de toute construction ou autre obstacle à la circulation, pour le halage des barques et bateaux, le passage ou marchepied des bateliers et de leurs aides, soit pour tous autres besoins de la navigation ainsi que pour ceux de la pêche (art. 1 al. 1 LML). Selon l'art. 16 LML, il ne sera plus accordé de concession de grève pour des constructions (al. 1); des concessions pourront toutefois être octroyées pour l'établissement de ports, de jetées ou d'ouvrages de défense contre l'érosion, moyennant qu'un passage public soit réservé le long de la rive, et que la vue dès ce passage soit sauvegardée (al. 2). Les constructions, ouvrages, terrasses, murs existants au jour de l'entrée en vigueur de la LML, sur l'espace réservé par l'article premier de cette loi, pour autant qu'ils n'auraient pas été établis en violation des clauses d'une concession ou en vertu d'un bien-plaire d'une autorité publique, ne pourront être démolis ou supprimés qu'en vertu d'un arrêté d'expropriation pour cause d'intérêt public rendu par le Conseil d'Etat et moyennant une juste et préalable indemnité (art. 21 al. 1 LML).

b) Nul ne peut détourner les eaux du domaine public, ni les utiliser, sans l'autorisation préalable du département en charge de la gestion des eaux du domaine public (art. 2 al. 1 de la loi du 5 septembre 1944 sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public – LLC; RSV 731.01) Sont réservés les droits anciens reconnus par l'Etat avant la promulgation de la présente loi, ainsi que les dispositions du Code rural sur les eaux (al. 2). L'autorisation du département est accordée sous la forme d'une concession; sa durée est de huitante ans au maximum (art. 4 al. 1 LLC). Toutefois, pour des installations provisoires ou de très faible importance, le département peut accorder des autorisations à bien plaire, révocables en tout temps (al. 2). Toutes les autorisations à bien plaire pour ports, jetées et enrochements seront retirées et remplacées par des concessions à durée limitée, dans les délais qui seront fixés par le département (art. 26 al. 1 LLC). L'octroi de toute concession à teneur de l'art. 26 LLC est aussi subordonnée à la création du passage public prévu par l'art. 16 al. 2 LML (art. 13 al. 1 RLML). L'autorisation est donnée sous forme de concession dont la durée n'excède pas cinquante ans, s'il s'agit d'installations communales, et trente ans, s'il s'agit d'installations privées (art. 84 al. 1 du règlement d'application du 17 juillet 1953 de la LLC et de la loi du 12 mai 1948 réglant l'occupation et l'exploitation des eaux souterraines dépendant du domaine public cantonal – RLLC; RSV 731.01.1). Il ne peut être apporté aucune entrave à la circulation du public sur les passages créés en vertu de concessions ou en application de la loi sur le marchepied (art. 95 al. 1 RLLC). La loi ne réglemente pas la procédure de renouvellement des concessions pour d'autres usages que la force motrice. L'art. 91 al. 1 RLLC précise que la concession s'éteint de plein droit par l'expiration de sa durée ou par la renonciation écrite du concessionnaire. Le concessionnaire n'est libéré de ses obligations qu'après reconnaissance des lieux par le département. La réglementation cantonale prévoit la caducité de la concession après son échéance. Le renouvellement des autres concessions doit être traité comme l'octroi d'une

nouvelle concession (cf. AC.2009.0051 du 31 mars 2011 consid. 2b).

E. 3

a) La concession est un acte mixte, composé de clauses bilatérales et de clauses unilatérales ou décisionnelles. Ces dernières clauses résultent directement ou impérativement de la loi, tandis que le contenu des clauses bilatérales est négocié par les parties. Cela n'engage en principe que leurs intérêts propres; en d'autres termes, l'intérêt public n'est pas concerné au même degré. La clause fixant la durée de la concession est typiquement une clause bilatérale, la loi se contentant généralement de définir une limite à l'autonomie de la volonté de l'autorité concédante et du concessionnaire en fixant un maximum qu'ils ne sauraient dépasser (ATF 130 II 18 consid. 3.1 p. 21 et les réf. cit.; cf. également arrêts GE.2010.0141 du 16 février 2011 consid.1b; GE.2002.0102 du 17 novembre 2004 consid. 2c; cf., sur la nature juridique de la concession, Bernhard Waldmann, *Die Konzession – Eine Einführung*, in Isabelle Häner et Bernhard Waldmann (éd.), *Die Konzession*, Bâle/ Genève 2011, p. 17ss). La durée maximale des concessions est une limite à l'autonomie des parties introduite pour des motifs d'intérêt public, car une concession perpétuelle ou de trop longue durée priverait la collectivité concédante de la maîtrise du domaine public (ATF 130 II 18 consid. 3.2 p. 22; ATF 127 II 69 consid. 4c p. 74 et 5b p. 77; cf. aussi Isabelle Häner, *Das Ende des Konzessionsverhältnisses*, in Häner/Waldmann, op. cit. p. 89/90; Tomas Poledna, *Staatliche Bewilligungen und Konzessionen*, Berne 1994, n° 280 p. 242). En matière de concessions, la collectivité n'est pas libre d'agir à sa guise: elle ne bénéficie jamais de la liberté de contracter dont jouirait un particulier. Les motifs qu'elle invoque aussi bien dans le refus d'une concession que dans les charges qu'elle attache à son octroi doivent être pertinents et résulter d'une pesée des intérêts où l'intérêt privé trouve aussi son compte (cf. Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. III, Berne 1992, n° 3.2.2.2 p. 127; cf. aussi ATF 91 I 182). La concession, et plus particulièrement les clauses contractuelles, confèrent à leur titulaire des droits acquis, lesquels s'éteignent toutefois à l'expiration de la durée de validité de la concession (cf. Moor, op. cit., n° 6.4.4.2 p. 301; Michel Hanhardt, *La concession de service public, étude de droit fédéral et de droit cantonal*, Lausanne 1977, p. 161). A l'échéance, le renouvellement est possible; il obéit, matériellement et formellement, aux mêmes règles que l'octroi; le pouvoir d'appréciation de l'autorité concédante est le même. Il n'y a aucun droit au renouvellement de la concession (Moor, op. cit., n° 3.2.4 p. 136 et n° 6.4.4.6 p. 308). Pour statuer sur une demande de renouvellement de la concession arrivée à son échéance, l'autorité doit alors apprécier les circonstances de manière comparable à l'octroi d'une nouvelle concession. Lors de la procédure de renouvellement de la concession, l'autorité doit donc procéder à une pesée de l'ensemble des intérêts et, en particulier, examiner l'évolution des circonstances, juridiques et matérielles, depuis l'octroi de la concession précédente (voir AC.2009.0051 du 31 mars 2011 consid. 2b; cf. aussi Häner, op. cit., p. 98/99; Poledna, op. cit., n° 291 p. 248/9). b) Les autorisations d'usage du domaine public ont en revanche toujours été délivrées "à bien plaisir" et considérées comme révocables en tout temps. Il n'y a pas de droit à l'octroi, ni au transfert de la concession. Ces hypothèses doivent être distinguées de celle du renouvellement de la concession, qui dépend d'une pesée des intérêts en présence. L'exercice sur le domaine public des libertés publiques impliquant un usage accru ou privatif pourra être limité, voire refusé, afin notamment d'assurer le maintien de l'usage commun. Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'utilisation des eaux publiques (v. ACE R6 783/88 du 24 juin 1988), reprise par le Tribunal administratif dans un arrêt GE.1992.0022 du 15 juin 1992, le droit cantonal ne reconnaît pas aux particuliers un droit subjectif à se voir attribuer un point

d'amarrage sur le lac; l'Etat n'est nullement tenu de délivrer une telle autorisation d'usage accru du domaine public et l'administration dispose ainsi d'un pouvoir discrétionnaire, limité seulement par l'interdiction de l'arbitraire et le principe de l'égalité de traitement. Cette jurisprudence a été quelque peu nuancée dans un arrêt AC.1991.0225 du 8 juin 1993, dans lequel le Tribunal administratif a effectué la balance entre l'intérêt privé des requérants, hôteliers, à pouvoir rallonger un débarcadère sur le lac Léman et l'intérêt public, d'une part, à préserver l'usage commun du lac, d'autre part, à protéger la nature et l'environnement, pour conclure que l'autorité n'avait pas abusé de son pouvoir d'appréciation en refusant l'autorisation requise (v. sur toutes ces questions, arrêt AC.1996.0007 du 24 juin 1996). c) En l'occurrence, la concession est personnelle et incessible; le Département peut la transférer à un tiers (art. 6 de la concession n°196, dans sa teneur du 10 avril 2000). La pluralité de titulaires de la concession n°196 découle de la division du domaine du Boiron; on peut admettre qu'il n'y a pas d'obstacle au transfert de la concession, en cas de cession de l'entier de la propriété d'une parcelle appartenant à l'un des concessionnaires. Mais il s'agit là d'un domaine dans lequel le Département dispose pour le moins d'un large pouvoir d'appréciation. Il y a abus de celui-ci lorsque l'autorité se fonde sur des considérations dénuées de pertinence, étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou viole des principes généraux du droit tels que la prohibition de l'arbitraire et de l'inégalité de traitement, la bonne foi ou la proportionnalité (cf. ATF 137 V 71 consid. 5.1 p. 73; 123 V 150 consid. 2 p. 152). On le voit, l'autorité jouit donc d'une grande liberté d'appréciation dans la gestion des usages qui ne sont pas communs; le Tribunal cantonal, qui ne revoit la décision que sous l'angle de la légalité, ne peut ainsi sanctionner que l'excès ou l'abus de ce pouvoir (art. 98 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative – LPA-VD; RSV 173.36).

E. 4

a) Sous l'angle de l'art. 16 LML, de l'égalité de traitement et de l'intérêt public, les recourants contestent que seuls les propriétaires de terrains riverains du lac puissent recevoir une concession pour la création d'un port de plaisance. Selon leurs explications, ce droit devrait être étendu à ceux qui, comme eux, disposent d'un droit d'accès aux berges du lac (en l'occurrence, la servitude en faveur de leur parcelle n°5154, à charge de la parcelle n°555, dans sa nouvelle définition). Les recourants font valoir qu'initialement, la parcelle n°5'154 faisait partie d'un tout cohérent, à savoir l'immeuble de l'hoirie Buchet, lui-même divisé en trois parcelles, dont celle portant le n°555, de laquelle la parcelle n°5'154 est détachée. Or, il se trouve que cette parcelle, contrairement aux autres, n'est pas riveraine du lac; elle en est séparée d'une centaine de mètres, soit la distance en longueur de la parcelle n°555. L'accès au lac par les recourants ne fait donc pas partie de l'utilisation normale de la rive et du reste, un droit de passage au travers de la parcelle n°555 leur a été concédé à cet effet par le propriétaire de celle-ci, Christian Sigwalt. L'autorité intimée justifie en l'espèce son refus d'inscrire les recourants comme bénéficiaires de la concession d'eau n°196 au motif que la parcelle acquise par ceux-ci n'est pas riveraine du lac. Elle fait état d'une pratique ancienne et constante dont il ressort que l'autorité ne délivrerait aucune concession d'eau en faveur d'un propriétaire d'une parcelle non riveraine d'un lac et ceci, lors même que l'intéressé serait titulaire, à l'image des recourants, d'un droit de passage lui permettant d'accéder à la rive depuis son fonds au travers d'un fonds riverain. b) Les droits des concessionnaires sont définis à l'art. 8 de la concession n°196 (usage du port de plaisance privé). En contrepartie, les concessionnaires paient à l'Etat de Vaud une redevance (art. 4 de la concession); ils doivent entretenir l'ouvrage (art. 12), ainsi que le supprimer et remettre

les lieux en état, en cas d'expiration de la concession ou de non-renouvellement de celle-ci (art. 5). Pour utiliser, entretenir et, le cas échéant, démolir le port de plaisance, il faut nécessairement y avoir accès. Si pour l'usage, un droit de passage sur la parcelle n°555 peut suffire, tel n'est pas le cas de l'entretien ou de la suppression. On peut dès lors admettre, du point de vue de l'intérêt public, que l'autorité réserve aux seuls propriétaires riverains le droit de recevoir une concession pour un ouvrage tel que celui litigieux, car ils disposent d'un accès direct et suffisamment important. En d'autres termes, les recourants ne pourraient assumer leurs devoirs de co-titulaires de la concession, tels qu'ils découlent des art. 5 et 12 de la concession. Leur maigre droit de passage à pied sur la parcelle n°555, qui sépare leur propre terrain du lac, ne permettrait pas, le cas échéant, le passage des machines nécessaires à des travaux même d'ampleur moyenne. De ce point de vue, réserver la concession aux propriétaires de terrains riverains du lac répond à l'intérêt public; l'inégalité de traitement avec ceux qui disposent uniquement d'un droit d'accès à la rive, comme les recourants, est justifiée (sur l'égalité de traitement, 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). A cela s'ajoute que l'octroi d'une concession d'eau doit demeurer exceptionnelle et il est à craindre que le transfert aux recourants d'une partie des droits attachés à la concession n°196 ouvre la porte à des demandes similaires et conduise à une pratique moins restrictive de l'autorité. Un tel précédent consistant à accueillir les demandes de propriétaires non bordiers du lac constituerait assurément une menace certaine pour la protection du domaine public lacustre. On peut, dans ces conditions, comprendre que l'autorité intimée s'en soit tenue à sa pratique. Sans doute, on admettra que la situation des recourants est particulière, à la fois du point de vue de l'historique du parcellaire et de sa géographie. Jusqu'en 1976, l'immeuble duquel a été détachée la parcelle n°5'154 formait un tout et ses propriétaires successifs ont bénéficié de la concession. A cela s'ajoute que cette parcelle est délimitée dans un espace confiné entre la RC1a à l'ouest, la parcelle n°555 à l'est et la parcelle n°554 au nord. En outre, la limite de cette parcelle la plus proche de la rive se situe à environ 100 m de celle-ci. On doit admettre que la réquisition des recourants n'est certainement pas abusive. Il n'en demeure pas moins que, compte tenu de la situation de leur immeuble en amont, les recourants ne peuvent pas directement intervenir sur les ouvrages aménagés au bord du lac et sur le domaine public lacustre. Or, comme les représentants de l'autorité intimée l'ont rappelé, le transfert de la concession a pour conséquence que son bénéficiaire est considéré comme responsable des ouvrages au sens de l'art. 58 CO. Dès lors, c'est sans excès de son pouvoir d'appréciation que l'autorité intimée a refusé d'accueillir la réquisition tendant au transfert partiel de la concession d'eau n°196, afin que les recourants soient inscrits en tant que titulaires des droits conférés par celle-ci. Le recours doit dès lors être rejeté. c) Les recourants allèguent qu'une autre solution (cession d'une bande de terrain sur la parcelle n°555, leur donnant un accès direct au lac), serait disproportionnée. Initialement du reste, il était convenu que Christian Sigwalt leur cède une bande de terre prolongée jusqu'à la rive, afin que la parcelle n°5'154 borde le lac. Toutefois, cette solution avait pour conséquence que la distance du bâtiment sis sur la parcelle n°555 à la limite de la parcelle contiguë à l'ouest ne respecterait plus les 6 mètres réglementaires. Quoi qu'il en soit, les recourants perdent de vue que le principe de la proportionnalité ne joue un rôle que dans la restriction des droits constitutionnels (cf. art. 36 Cst.). Or, la décision attaquée ne porte pas atteinte au droit de propriété des recourants, qui revendiquent un privilège de la part de l'Etat. Pour le surplus, l'aménagement des rapports internes entre les recourants et Christian Sigwalt est exorbitant du litige. Enfin, le refus d'octroi de la concession n'empêche pas les recourants

d'accéder au lac avec leurs embarcations.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent ainsi au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. L'issue du recours commande que les recourants supportent un émolument judiciaire (art. 48, 49 al. 1 et 91 LPA-VD). L'allocation de dépens n'entre pas en ligne de compte (art. 55 al. 1, a contrario, 56 al. 3 et 91 LPA-VD).

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