

VD_OMNI GE.2012.0212 vom 22. April 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-04-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2012.0212

FR: VD_OMNI GE.2012.0212 du 22 avril 2013

IT: VD_OMNI GE.2012.0212 del 22 aprile 2013

Regeste

X. _____ c/COOPERATIVE PORT DU VIEUX-STAND, Municipalité de Lutry |
Décision de révocation d'une sous-concession du domaine public lacustre, non motivée, prise sans que le bénéficiaire n'ait pu s'exprimer au préalable. C'est seulement au stade de la procédure de recours que l'autorité intimée a exposé les motifs à l'appui desquels cette décision était intervenue. Il en résulte une violation rédhibitoire du droit d'être entendu, laquelle n'est pas réparable au stade du recours, ce qui conduit à l'annulation de la décision attaquée.

Erwägungen

E. 1

Il importe au préalable de vérifier la compétence du Tribunal de connaître du présent recours à raison de la matière, cette question ayant expressément été soulevée par l'autorité intimée. a) On rappelle à titre préliminaire que le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître (cf. art. 92 al. 1 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative – LPA-VD; RSV 173.36). Sont des autorités administratives les organes du canton, des communes, des associations ou fédérations de communes et des agglomérations, ainsi que les personnes physiques ou morales, qui sont légalement habilités à rendre des décisions (art. 4 LPA-VD). Les règles définissant les compétences des autorités administratives sont de nature impérative; on ne peut donc ni les modifier ni y déroger, pas même par le biais d'un accord entre autorité et partie (cf. art. 6 al. 2 LPA-VD). 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, sont en principe exclues; tel est le cas notamment lorsque doit être suivie la voie de la procédure de décision (arrêt GE.2002.0102 du 17 novembre 2004 consid. 2b et les références). b) Dans le canton de Vaud, les lacs, rivages, grèves sont du domaine public (art. 138 al. 1, ch. 2 de la loi d'introduction dans le canton de Vaud du Code civil suisse du 30 novembre 1910). Ainsi en est-il des eaux du lac Léman. Le droit de disposer des eaux dépendant du domaine public appartient à l'Etat (art. 1^{er} de la loi vaudoise du 5 septembre 1944 sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public – LLC; RSV 731.01), qui peut en octroyer l'usage pour des ports sous forme de concession (art. 24 al. 1 LLC). Dès lors, le stationnement permanent d'un bateau dans un port constitue un usage privatif du domaine public lacustre, soumis, en droit vaudois, à concession (v. en dernier lieu, arrêts GE.2011.0119 du 20 février 2012; GE.2010.0141 du 16 février 2011 ; v. en outre GE.2007.0043 du 24 août 2007). 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). 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). Dans le cas d'espèce, la concession délivrée par le Conseil d'Etat le 14 août 1996, fondée sur les art. 4 al. 1 et 24 al. 1 LLC, permet à la commune de Lutry d'accorder elle-même des droits d'usage du domaine public, lesquels peuvent être qualifiés de " sous-concessions du domaine public " (v. sur ce point JT 1986 III p. 34 ss; voir également arrêts GE.2010.0141 du 16 février 2011 consid. 1b; GE.2007.0043 du 24 août 2007 consid. 2b). En l'occurrence, elle l'a fait en cédant le 14 octobre 1996 à la coopérative l'usage du plan d'eau abritant le port du Vieux-Stand. C'est du reste au bénéfice de cette cession d'usage que la coopérative, en sa qualité de sous-concessionnaire, a conféré au recourant la jouissance une place d'amarrage. Dans la mesure où il s'agit-là d'une cession d'usage privatif du domaine public lacustre d'une durée d'un an, reconductible tacitement, Il n'y a pas lieu de se fonder à cet égard sur les termes employés par les parties à l'acte du 1 er mai 2000. Les rapports fondés sur une sous-concession du domaine public étant exclusivement régis par le droit public, les dispositions contractuelles régissant le droit du bail dans le Code des obligations ne peuvent être invoquées, même à titre de droit cantonal supplétif (v. arrêt GE.2007.0043, déjà cité).

c) On considère généralement que la concession, acte relevant exclusivement du droit public, présente une nature mixte, pour partie unilatérale (objet d'une décision au sens de l'art. 3 al. 1 LPA-VD) et pour le surplus bilatérale (objet d'un contrat). Les clauses unilatérales résultent directement ou impérativement de la loi, tandis que le contenu des clauses bilatérales est négocié par les parties. Celles-ci n'engagent 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, déjà cité, 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). Doctrine et jurisprudence s'accordent en revanche 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, par le biais d'une décision, les sous-concessions délivrées à des particuliers (cf. arrêt GE.2002.0102 précité, consid. 2c et les références). En l'occurrence, c'est bien par le biais d'une décision au sens de l'art. 3 al. 1 let. a LPA-VD que l'autorité intimée a révoqué la (sous-)sous-concession (soit résilié le bail à loyer) dont bénéficiait le recourant, quand bien même le Règlement du Port du Vieux-Stand ne contient, nonobstant la teneur de son chapitre II («attribution et retrait des places») aucune disposition régissant le retrait des autorisations. Peu importe à cet égard que l'autorité intimée soit une personne morale de droit privé; cette situation est du reste expressément visée par l'art. 4 LPA-VD. Le litige relève en conséquence de la compétence du Tribunal cantonal, singulièrement de la Cour de droit administratif et public, dès lors que la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître (art. 94 al. 1 LPA-VD). Du reste, plus généralement, le Tribunal administratif a déjà eu l'occasion de relever que les décisions de révocation d'une place d'amarrage sont sujettes à recours devant l'autorité de céans,

s'agissant d'un acte de puissance publique consistant à céder l'usage d'une partie du domaine public (arrêts GE.2005.0211 du 25 janvier 2007 consid. 1; GE.2005.0077 du 30 juin 2006).

E. 2

Toujours sur le plan procédural, l'autorité intimée fait valoir en deuxième lieu la tardiveté du recours; elle requiert dès lors du Tribunal qu'il rende un prononcé d'irrecevabilité. a) Aux termes de l'art. 95 LPA-VD, le recours au Tribunal cantonal s'exerce dans les trente jours dès la notification de la décision ou du jugement attaqués. A teneur de l'art. 20 al. 1 LPA-VD, le délai est réputé observé lorsque l'écrit est remis à l'autorité, à un bureau de poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse, au plus tard le dernier jour du délai. En l'espèce, la décision par laquelle l'autorité intimée déclare révoquer l'autorisation d'amarrage concédée au recourant remonte au 11 septembre 2012. Le 6 novembre 2012, l'autorité intimée s'est bornée à réitérer son refus de revenir sur sa décision initiale et il est douteux que cette correspondance puisse être considérée comme une nouvelle décision faisant partir un nouveau délai de recours (v. sur ce point, arrêt AC.2011.0303 du 16 mai 2012). Or, c'est seulement le 26 novembre 2012, que le recourant a saisi le Tribunal d'un recours contre la décision du 11 septembre 2012. Cela étant, ce recours ne s'avère pas irrecevable pour autant. b) L'art. 20 al. 2 LPA-VD prévoit que lorsqu'une partie s'adresse en temps utile à une autorité incompétente, le délai est réputé sauvegardé; dans ce cas, l'autorité saisie à tort atteste la date de réception. Le recourant a écrit le 21 septembre 2012, directement à l'autorité intimée, pour s'opposer à la résiliation de son bail, c'est-à-dire à la révocation de son autorisation d'amarrage intervenue le 11 septembre 2012. Or, une erreur quant à l'autorité destinataire du recours demeure sans conséquence: l'envoi sera acheminé d'office par celle qui l'a reçu à celle à qui il aurait dû être adressé et le délai sera considéré comme respecté, si l'acte est parvenu à temps à la première (Pierre Moor/Etienne Poltier, Droit administratif II, 3^{ème} édition, Berne 2011, n° 5.8.1.2). Ainsi, l'autorité intimée ne pouvait pas se contenter d'accuser réception de cette correspondance, ce qu'elle a fait le 5 octobre 2012, elle devait en transmettre la teneur au Tribunal, comme objet de sa compétence. Pour ce premier motif, le délai de trente jours de l'art. 95 LPA-VD est donc sauvegardé. c) Selon l'art. 27 al. 2 Cst-VD, les parties ont le droit de recevoir une décision motivée avec indication des voies de recours. Cette exigence est reprise à l'art. 42 al. 1 let. f LPA-VD, qui dispose que la décision contient l'indication des voies de droit ordinaires ouvertes à son encontre, du délai pour les utiliser et de l'autorité compétente pour en connaître. D'après un principe général du droit découlant de l'art. 9 Cst protégeant la bonne foi du citoyen, lorsqu'il existe une obligation de mentionner une voie de droit, son omission ne doit pas porter préjudice au justiciable; celui-ci ne doit en outre pas devoir pâtir d'une indication inexacte ou incomplète sur ce point (ATF 134 I 199 consid. 1.3.1 p. 202; 131 I 153 consid.

E. 2.2

p. 197; 135 I 279 consid. 2.6.1 p. 285; 122 II 464; 120 V 357; Moor/Poltier, op. cit., ch. 2.2.7.4). On peut toutefois renoncer à renvoyer l'affaire à l'autorité inférieure, même si la violation du droit d'être entendu est importante, lorsque cette mesure est dénuée de sens et conduirait à un rallongement de la procédure incompatible avec le droit des parties à recevoir une décision au fond dans un délai raisonnable (ATF 133 I 201 consid. 2.2 p. 204/205; 132 V 387 consid. 5.1 p. 390, et les références citées). Le 11 septembre 2012, le recourant a été informé de ce que l'autorisation annuelle, au bénéfice de laquelle il avait pu, depuis mai 2000, amarrer son bateau sur la place *****, serait révoquée avec effet au 30

avril 2013. Or, celui-ci n'a pas eu l'occasion de s'exprimer avant que la décision du 11 septembre 2012 ne soit prise. Sans doute, le recourant a, par trois fois dont deux par l'intermédiaire de son conseil, requis de l'autorité intimée qu'elle reconsidère sa position. Il n'en demeure pas moins que celle-ci n'est jamais entrée en matière sur cette demande et a maintenu la révocation de l'autorisation. En outre, cette décision n'a pas été motivée. Il ressort toutefois des écritures de l'autorité intimée que celle-ci invoque à l'appui de cette révocation le fait que le recourant ne serait plus domicilié sur la commune de Lutry, qu'il ne naviguerait plus lui-même depuis plusieurs années et aurait, par surcroît, laissé la libre disposition de son bateau à des tiers, sans l'en informer au préalable. Sans doute, le recourant ne saurait prétendre conserver plus longtemps l'usage privatif d'une partie du domaine public dont il ne ferait, le cas échéant, plus aucun usage. L'autorité intimée offre de prouver ses constatations à cet égard, lesquelles sont cependant contestées par le recourant. Il reste que c'est seulement au stade de la procédure de recours que l'autorité intimée a exposé les motifs à l'appui desquels cette décision était intervenue. L'essentiel est par conséquent de retenir que le recourant n'a pas été en mesure, préalablement à toute décision, de se déterminer sur les constatations faites par l'autorité intimée et à l'appui desquelles celle-ci a révoqué l'autorisation d'amarrage. Dans le même sens, on relève que l'autorité intimée n'a jamais tenté d'aborder avec le recourant la problématique liée à l'usage de la place d'amarrage *****, préalablement à la révocation de son autorisation; elle ne l'allègue du reste même pas. Il en résulte une violation rédhibitoire du droit d'être entendu que le Tribunal, appliquant le droit d'office (art. 41 LPA-VD), met ici en évidence. Cette violation n'étant pas réparable au stade du recours, cela doit conduire à l'annulation de la décision attaquée. Il n'est dès lors pas nécessaire d'examiner les autres griefs soulevés par le recourant, puisque l'autorité intimée devra reprendre la procédure ab ovo, dans le respect de ce qui précède. 5. Par conséquent, le recours doit être admis et la décision attaquée, annulée. Vu le sort du recours, les frais d'arrêt seront mis à la charge de l'autorité intimée, celle-ci succombant (art. 49 al. 1 et 91 LPA-VD). Des dépens seront en outre alloués au recourant, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un conseil (art. 55 al. 1 et 91 LPA-VD).

E. 2.6

p. 73; 134 I 83 consid. 4.1 p. 88). 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 137 I 195 consid.

E. 4

p. 158; 127 II 198 consid. 2c p. 205, et les arrêts cités). L'erreur peut consister en l'omission pure et simple de l'indication obligatoire de la voie de droit, ou en une indication fautive, peu claire, équivoque ou incomplète, notamment pour ce qui concerne le délai de recours (ATF 117 Ia 297 consid. 2 p. 298/299). Cela étant, celui qui s'aperçoit du vice affectant l'indication de la voie de droit ou qui devait s'en apercevoir en faisant usage de la prudence que l'on pouvait attendre de lui, ne peut se prévaloir d'une indication inexacte ou incomplète sur ce point (ATF 129 II 125 consid. 3.3 p. 134/135; 127 II 198 consid. 2c p. 205; 121 II 72 consid. 2a p. 78; 119 IV 330 consid. 1c p. 333, et les arrêts cités; indication erronée du délai de recours contre une décision d'adjudication, v. ATF 2P.56/2006 du 17 mars 2006; cf. également arrêt PS.2005.0054 du 15 juin 2005 consid. 1a p. 3). D'après les règles de la bonne foi, on peut attendre en effet du destinataire d'une décision, reconnaissable comme telle, mais sans indication de voie ni de délai de recours, qu'il entreprenne dans un délai

raisonnable les démarches voulues pour sauvegarder ses droits, notamment qu'il se renseigne auprès d'un avocat ou de l'autorité qui a statué et, une fois renseigné, qu'il agisse en temps utile (v. ATF 119 IV 330, cons. 1c; 112 Ib 417, cons. 2d; 111 Ia 280 cons. 2b; 102 Ib 91, cons. 3; cf. en outre, Jean-François Egli, La protection de la bonne foi dans le procès, in Juridiction constitutionnelle et juridiction administrative, Zurich 1992, p. 232). La décision du 11 septembre 2012 est dépourvue de la voie comme du délai de recours. Du reste, c'est selon toute vraisemblance en consultant pour la première fois son avocat, soit au plus tôt le

E. 9

octobre 2012, que le recourant s'est rendu compte de ce que la décision de l'autorité intimée devait être attaquée dans le délai de trente jours auprès du Tribunal cantonal. Cela renforce la constatation précédente selon laquelle le recourant, en écrivant directement à l'autorité intimée le 21 septembre 2012 pour contester la révocation de son autorisation d'amarrage dans le délai de recours, a bien sauvegardé celui-ci. Peu chaut à cet égard que le Tribunal n'ait formellement été saisi que par l'acte de recours du 26 novembre 2012. Le recours étant ainsi recevable, il y a donc lieu d'entrer en matière sur les griefs du recourant. 3. L'autorité intimée a requis la tenue d'une audience et l'audition de deux témoins, soit le garde-port et son épouse. a) Sans qu'il n'en résulte une violation du droit d'être entendu, garanti par les art. 29 al. 2 Cst. et 27 al. 2 Cst./VD, l'autorité peut renoncer au moyen de preuve offert par une partie, pour autant qu'elle puisse admettre sans arbitraire que ce moyen n'aurait pas changé sa conviction (ATF 131 I 153 consid. 3 p. 157; 130 II 425 consid. 2.1 p. 429; 124 I 241 consid. 2 p. 242, et les arrêts cités). Devant la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal, la procédure est en principe écrite (art. 27 LPA-VD). Les parties participent à l'administration des preuves (art. 34 al. 1 LPA-VD). A cet effet, l'autorité peut, notamment, entendre les parties et recueillir des témoignages (cf. art. 29 al. 1 let. a et f LPA-VD). Elle n'est toutefois pas liée par les offres de preuves formulées par les parties (art. 28 al. 2 LPA-VD); elle doit examiner les allégués de fait et de droit et administrer les preuves requises, si ces moyens n'apparaissent pas d'emblée dénués de pertinence (art. 34 al. 3 LPA-VD). Les art. 29 al. 2 Cst. et 27 al. 2 Cst./VD n'accordent en effet pas à la partie dans la procédure devant la juridiction administrative le droit inconditionnel d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins ou la mise en œuvre d'une expertise, à moins que soit en cause l'examen personnel de la partie en cause (ATF 134 I 140 consid. 5.3 p. 148; 122 II 464 consid. 4c p. 469/470). b) En l'espèce, l'on peut se dispenser de tenir une audience et d'entendre des témoins. L'autorité intimée a produit son dossier complet, les faits sont établis et le litige a trait, comme on le verra ci-dessous, à des questions d'ordre exclusivement juridique, que le Tribunal examine avec un plein pouvoir d'examen (cf. art. 98 LPA-VD). Dès lors, par appréciation anticipée des preuves, le Tribunal s'estime en mesure de statuer en connaissance de cause, en se dispensant de donner suite aux réquisitions d'instruction formulées par l'autorité intimée. 4. a) L'autorité appelée à délivrer une concession 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 (André 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). Le recourant se plaint de ce que la révocation de son autorisation d'amarrage soit intervenue en violation du principe constitutionnel de la bonne foi, lequel est protégé par l'art. 9 Cst., à teneur duquel toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'Etat

sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi. Il invoque en outre une violation du principe d'égalité de traitement, garanti par l'art. 8 Cst. b) Préalablement à l'examen des griefs invoqués par le recourant, il y a lieu cependant de se demander si l'autorité intimée a respecté son droit d'être entendu avant de statuer. Comme le Tribunal administratif 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; cf. arrêts GE.2003.0082 du 8 octobre 2004; GE.2002.0093 du 29 avril 2004; GE.2004.0041 du 14 juin 2004; cf. en outre, Moor/Poltier, op. cit., ch. 2.2.7.1). La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst., 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 137 II 266 consid. 3.2 p. 270; 137 IV 33 consid. 9.2 p. 48/49; 135 I 279 consid. 2.3 p. 282; 127 I 54 consid. 2b p. 56; 126 I 15 consid. 2a/aa; 124 I 49 consid. 3a). Le droit d'être entendu comprend en outre l'obligation pour l'autorité de motiver sa décision, afin que l'intéressé puisse la comprendre, l'attaquer utilement s'il y a lieu et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle (cf. ATF 135 V 65 consid.

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