

VD_OMNI GE.2015.0170 vom 30. August 2016

VD Tribunal cantonal, 2016-08-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2015.0170

FR: VD_OMNI GE.2015.0170 du 30 août 2016

IT: VD_OMNI GE.2015.0170 del 30 agosto 2016

Regeste

A. _____/Municipalité de *****, Direction générale de l'environnement (DGE) | Annulation d'une décision municipale refusant d'approuver le transfert d'une sous-concession lacustre en faveur de la société recourante qui exploite un port depuis près de vingt ans. La municipalité a refusé ce transfert au motif que la recourante n'avait pas accepté la modification de la sous-concession qu'elle tente de lui imposer unilatéralement, alors qu'elle n'était pas libre de modifier les termes de celle-ci comme elle l'entendait. La municipalité ne disposait pas du pouvoir discrétionnaire d'accepter ou de refuser le transfert à un tiers de cette sous-concession; seuls des motifs tenant à la personne même du concessionnaire pouvaient être invoqués de manière utile à l'appui du refus d'approbation. Durant près de vingt ans, la municipalité a accepté, sans la moindre réserve, le paiement par la recourante de la redevance annuelle de la sous-concession; en refusant aujourd'hui d'approuver ce transfert, elle a adopté en la présente circonstance un comportement clairement contradictoire, contraire à la bonne foi.

Erwägungen

E. 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} phrase, 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). c) 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 (v. notamment arrêt GE.2013.0144 du 28 novembre 2013; cf. en outre Dubey/Zufferey, op. cit., n°1433). Dès lors que l'autorité jouit d'une grande liberté d'appréciation dans la gestion des usages du domaine public 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 LPA-VD; v. notamment arrêt GE.2011.0164 du 28 mars 2012, confirmé par le Tribunal fédéral par arrêt 2C_462/2012 du 23 octobre 2012).

E. 2

a) Acte relevant exclusivement du droit public, la concession présente une nature mixte, pour partie unilatérale (objet d'une décision au sens de l'art. 3 al. 1 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36]) 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, outre Moor III, n°3.2.1.2, Bernhard Waldmann, Die Konzession – Eine Einführung, in: Die Konzession, Häner/Waldmann [éds] Bâle/Genève 2011, p. 17 et ss). 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 du 17 novembre 2004, consid. 2c et les références). Les clauses unilatérales peuvent être modifiées par l'autorité concédante aux conditions de révocation des actes administratifs, ce qui précarise la situation du concessionnaire. Les clauses conventionnelles ne peuvent être modifiées en cours de concession qu'avec l'accord du concessionnaire, sous réserve des règles de la bonne foi, ce qui renforce la situation de celui-ci (cf. Dubey/Zufferey, n° 1425). b) 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. Moor III, 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 III, 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 III, n° 3.2.4 p. 136 et n° 6.4.4.6 p. 308). c) L'attribution à un tiers du droit exclusif d'exercer une activité ou d'utiliser une partie du domaine public étatique implique pour celui-ci l'obligation de faire usage de ce droit et d'exercer la faculté concédée (Moor III, n°3.2.3.3). Aussi, dans la mesure où il a l'obligation de le faire lui-même, il ne peut céder son droit à un tiers sans l'accord de l'autorité concédante. En pareil cas, celle-ci doit pouvoir vérifier l'adéquation du concessionnaire (cf. Dubey/Zufferey, n°1445). Dès lors, la cession n'entraîne pas ipso jure l'acquisition par celui-ci du droit d'exercer l'activité concédée ou d'user du domaine public concédé; l'assentiment de l'autorité concédante demeure nécessaire (Pierre Moor/Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3^{ème} édition, Berne 2011, n°1.2.3.2, p. 80, réf. citées). En revanche, l'autorité ne dispose pas de la même liberté de décision qu'au moment de l'octroi de la concession; requise d'approuver un transfert, elle devra se restreindre à contrôler qu'il n'existe pas dans la personne du concessionnaire des motifs de refus qui

n'existaient pas dans celle du cédant (ibid.; cf. en outre Haefelin/Müller/Uhlmann, op. cit., n.2615, p. 560; Urs Saxer/Florian Brunner, in : FHB Verwaltungsrecht, op. cit. n.7.67s.).

E. 3

A l'appui de la décision attaquée en l'occurrence, l'autorité intimée s'en tient à la liberté d'appréciation qui lui serait reconnue en la matière de fixer les conditions auxquelles l'octroi de la concession est assorti et de refuser celui-ci, dès lors que la recourante n'accepte pas ces conditions. On rappelle au préalable que cette sous-concession a été conclue pour une durée de cinquante ans, soit jusqu'en décembre 2029. Le 18 octobre 1996, l'autorité intimée a été informée de ce que les droits résultant de cette sous-concession seraient dorénavant exercés par la recourante. A cette époque, B. _____ n'avait, il est vrai, pas requis l'autorité intimée de donner son approbation à ce transfert. La recourante, pour sa part, a attendu le 27 février 2014 pour requérir formellement le transfert en sa faveur de cette sous-concession. Ainsi qu'on l'a vu ci-dessus, ce transfert était de toute façon inopérant, tant et aussi longtemps que l'autorité intimée ne l'avait pas approuvé. Or, dans la décision attaquée l'autorité intimée a finalement refusé de donner suite à la demande de la recourante, en invoquant le fait que celle-ci n'aurait pas accepté les conditions d'attribution de cette sous-concession. Ce faisant, l'autorité intimée a perdu deux choses de vue. a) Il ressort tout d'abord de la procédure dans la cause GE.2014.0197 que l'autorité intimée entend participer à l'exploitation du port faisant l'objet de la sous-concession du 8 septembre 1980 et exercer les droits que cette convention lui confère. On rappelle que le chiffre VI al. 3 de cet acte garantit sur ce point à la commune une participation dans une société ou fondation à créer, représentant au moins 15% du capital. Or, cette clause, qui constitue une modalité d'application de la cession du droit d'user du domaine public lacustre, est de nature conventionnelle. Dès lors, l'autorité intimée était en droit d'exiger de son partenaire conventionnel l'exécution de cette clause. La recourante indique sur ce point qu'elle ne s'est jamais opposée à intégrer avec la commune une nouvelle société pour gérer le port. Du reste, les parties se sont rencontrées à cet effet le 29 mai 2015, pour convenir d'une solution permettant à la commune d'être intéressée à l'exploitation du port. Cependant, au lieu de statuer préalablement sur le transfert de la sous-concession, comme cela lui était demandé dans l'arrêt du 4 mai 2015, l'autorité intimée a tenté d'imposer unilatéralement à la recourante une modification de l'art. VI al. 3 de la convention de sous-concession et d'introduire un nouvel alinéa, l'al. 4. Cette procédure appelle les plus grandes réserves; dès lors qu'il s'agit ici d'une clause conventionnelle et non d'une clause unilatérale, l'autorité intimée n'était, en effet, pas libre de modifier les termes de la sous-concession comme elle l'entendait. Elle devait au contraire obtenir le consentement de son partenaire contractuel. Par conséquent, elle était d'autant moins fondée à imposer unilatéralement ces modifications à la recourante et refuser d'approuver, pour ce motif, le transfert de la sous-concession en sa faveur. b) En second lieu, il s'avère de toute façon que la liberté de l'autorité intimée était, en la présente espèce, restreinte. On ne saurait partager son point de vue selon lequel elle disposait du pouvoir discrétionnaire d'accepter ou de refuser le transfert à un tiers de cette sous-concession. Seuls des motifs tenant à la personne même du cessionnaire pouvaient être invoqués de manière utile à l'appui du refus d'approbation. Or, la décision attaquée ne retient aucun motif à cet égard dont on retiendrait que la recourante ne serait pas en mesure d'exploiter le port, ce qu'elle fait du reste depuis bientôt vingt ans, au demeurant. Il ne ressort en effet pas du dossier que des reproches concrets auraient été émis à l'endroit de la recourante quant à sa capacité à gérer l'usage de la portion du domaine public faisant l'objet de la sous-concession du 8 septembre 1980.

Ainsi, en refusant l'approbation du transfert de cette sous-concession en faveur de la recourante pour des motifs ne relevant pas de la personne de la recourante, l'autorité intimée a excédé le pouvoir d'appréciation qui lui est reconnu en la présente circonstance. Cela doit conduire à l'annulation de la décision attaquée.

E. 4

Un autre motif dirimant doit être opposé à la décision attaquée, par surabondance de moyens. La recourante fait valoir à cet égard que l'autorité intimée aurait approuvé, par actes concluants, le transfert de cette sous-concession. Elle se plaint du comportement en l'occurrence contradictoire de l'autorité intimée, lequel contreviendrait aux règles de la bonne foi. a) La discussion a trait ici aux droits acquis, par quoi l'on entend les prétentions patrimoniales que le citoyen peut opposer à l'Etat en se fondant notamment sur le principe de la confiance (ATF 134 I 23 consid. 7.1 p. 35ss; 128 II 112 consid. 10a p. 125; 118 Ia 245 consid. 5a p. 245). Ce principe protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, y compris lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 137 II 182 consid. 3.6.3 p. 193; 137 I 69 consid. 2.5.1 p. 73; 131 II 627 consid. 6.1 p. 636 s.). Aux termes de l'art. 5 al. 3 Cst. en effet, les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir conformément aux règles de la bonne foi. Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATF 136 I 254 consid. 5.2; 134 V 306 consid. 4.2 p. 312; cf. en outre sur cette question, Haefelin/Müller/Uhlmann, op. cit., n. 712 p. 149; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2^{ème} éd., Berne 2005, n.19 p. 156). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration agissant dans les limites de ses compétences peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur. Il faut pour cela que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu, qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que l'intérêt à une correcte application du droit ne se révèle pas prépondérant sur la protection de la confiance (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 p. 193; 137 I 69 consid. 2.5.1 p. 72-73; 131 II 627 consid. 6.1 p. 637). Les droits acquis protégés ne peuvent se fonder que sur une loi, un acte administratif ou un contrat de droit administratif; ils se caractérisent par le fait que l'autorité a voulu exclure toute suppression ou restriction ultérieure de ces droits par une modification législative (ATF 132 II 485 consid. 9.5 p. 513, et les arrêts cités). b) Bien qu'elle ait été informée le 18 octobre 1996 de ce que la recourante exploitait le port faisant l'objet de la sous-concession du 8 septembre 1980 signée avec B. _____, l'autorité intimée n'a jamais réagi. Sans doute, il appartenait à ce dernier ou à la recourante de requérir l'approbation de ce transfert. On cherche toutefois en vain dans le dossier une correspondance que l'autorité intimée aurait adressée à la recourante pour l'informer de ce que le transfert de la sous-concession était inopérant, tant et aussi longtemps qu'elle n'y avait pas consenti. C'est seulement dix-sept années plus tard, le 14 mars 2014, lorsque la demande d'approuver ce transfert lui a formellement été soumise que pour la première fois, l'autorité intimée a fait savoir à la recourante qu'elle n'entendait pas y donner suite sans autre. Entre-temps cependant, la bourse communale a régulièrement adressé à la recourante les redevances que celle-ci a, par surcroît, acquittées, à tout le moins entre 1999 et 2012, voire depuis 1996. Or, durant cette période, qui s'étend tout de même sur treize, voire seize années, l'autorité intimée a encaissé ces montants et n'a jamais émis la moindre réserve à cet égard. La recourante reproche dès lors à l'autorité

intimée d'avoir statué en refusant le transfert en sa faveur de la sous-concession, ceci sans tenir compte des droits qu'elle aurait entre-temps acquis du fait de son usage, depuis 1996, du port de plaisance sur le lac de Morat et du paiement régulier de la redevance de cette sous-concession depuis lors. En effet, l'on admettra que le comportement que l'autorité intimée a adopté pendant plus de quinze ans était plutôt de nature à susciter chez la recourante une confiance légitime de ce que les droits de B. _____, tels qu'ils résultent de la convention du 8 septembre 1980, lui avaient été transférés (cf., au sujet de l'interprétation d'un comportement de l'autorité selon le principe de la confiance, Pierre Moor/Alexandre Flückiger/Vincent Martenet, Droit administratif, vol. I, 3^{ème} éd., Berne 2012, n°6.4.5.1). La recourante s'est précisément fié à ce comportement pour réaliser des investissements dans les installations portuaires. Aussi, l'on aura guère d'hésitation à retenir qu'en refusant aujourd'hui d'approuver ce transfert, l'autorité intimée a adopté en la présente circonstance un comportement clairement contradictoire. Or, elle se contente de justifier ce comportement par le pouvoir discrétionnaire qu'elle détiendrait, ce qui n'est pas exact, et n'invoque aucun intérêt public quelconque à l'appui de sa décision négative. Pour ce motif également, la décision attaquée ne peut être maintenue.

E. 5

de l'arrêt GE.2014.0197 du 4 mai 2015, valable ici mutatis mutandis .

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