

# VD\_OMNI GE.2017.0022 vom 18. Dezember 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-12-18, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2017.0022](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2017.0022)

FR: VD\_OMNI GE.2017.0022 du 18 décembre 2017

IT: VD\_OMNI GE.2017.0022 del 18 dicembre 2017

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Municipalité de Lausanne | Confirmation de la décision municipale retirant au recourant sa place d'amarrage dans le port d'Ouchy et lui attribuant une place à terre dans le même port. L'intéressé a contrevenu à la réglementation portuaire applicable à plusieurs égards (pas de navigation constante pendant plusieurs années, embarcation insuffisamment entretenue, qui nuit par ailleurs à l'esthétique du port). L'absence d'un avertissement formel préalable ne conduit pas à admettre que la décision attaquée serait disproportionnée: l'attribution d'une place à terre permet en effet au recourant de continuer à naviguer, certes dans des conditions moins favorables. Le recourant ne saurait enfin se prévaloir du principe de l'égalité dans l'illégalité, l'autorité ayant indiqué mettre systématiquement en oeuvre des procédures de retrait en présence de faits comparables à ceux reprochés à l'intéressé. Recours rejeté. Recours formé devant le TF rejeté (2C\_109/2018).

## Erwägungen

### E. 1

a) 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, du 12 janvier 2010 [CDPJ, RSV 211.02], en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011; cf. 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], abrogée avec effet au 31 décembre 2010). 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<sup>ère</sup> phrase CDPJ et ancien art. 138 al. 3 1<sup>ère</sup> phrase 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). 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<sup>er</sup> 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 (arrêt GE.2015.0087 du

### E. 5

Le recourant conteste l'assertion de l'autorité intimée selon laquelle il ne navigue pas depuis plusieurs années. De manière générale, il conteste l'argument selon lequel il n'aurait pas

effectué suffisamment de sorties depuis qu'il dispose de sa place d'amarrage. a) Les directives annuelles adressées en 2009 et 2010 attireraient l'attention des navigateurs sur le fait qu'ils devaient naviguer personnellement, exigence reprise à l'art. 17.1.6 des Directives 2011 prévoyant que l'autorisation d'amarrage peut être retirée lorsque le bénéficiaire de l'autorisation ne navigue plus personnellement. Depuis mai 2011, les directives annuelles précisent ce concept, en indiquant que le titulaire " doit pratiquer personnellement la navigation, de manière constante ". La réglementation portuaire lausannoise ne détermine à aucun endroit ce qu'il faut entendre par "naviguer de manière constante". Il s'agit d'une notion indéterminée, dont la représentante de l'autorité intimée a précisé à l'audience les contours qu'elle lui donnait: elle a ainsi indiqué que cette exigence peut être satisfaite par une dizaine de sorties par saison de navigation. Vu le but d'intérêt public poursuivi (cf. supra consid. 4c/bb), le tribunal n'a pas de raison de remettre en cause cette interprétation. Elle n'implique pas de contraintes excessives à l'égard des navigateurs, dont on peut attendre qu'ils usent effectivement et régulièrement de leur droit d'amarrage. Peu importe à cet égard que d'autres cantons puisse imposer un nombre de sorties moindre comme s'en prévaut le recourant. b) Si le recourant n'était pas encore astreint, en 2009 et 2010, à un nombre minimal de sorties, on peut douter du fait même qu'il ait navigué durant ces deux années. Ainsi, en 2009, en dépit de l'octroi en mars d'une autorisation d'amarrage, il n'a mis son bateau à l'eau qu'en septembre, après l'avoir délaissé à terre durant toute la belle saison de navigation, sans en profiter. Le recourant admet lui-même avoir "assez peu" navigué durant cette année. En 2010, il indique qu'il aurait navigué "plus fréquemment", sans plus de détail. S'agissant de l'année 2011, le bureau du lac a porté une attention particulière au bateau du recourant. Les photographies prises (les 14 juillet, 29 août, 6 septembre, 26 septembre et 19 décembre) le montrent rempli d'eau, même en pleine saison de navigation, ce qui tend à démontrer que le recourant n'en a pas fait usage, à tout le moins pas de manière constante. On peine en tous les cas à croire qu'il aurait navigué fréquemment comme il le prétend. En 2012 et 2013, il n'est pratiquement pas sorti en raison d'un long séjour à l'étranger (2012) et d'une blessure à la main (intervenue en juillet 2013 avec une incapacité de travail à 50% ayant pris fin en septembre 2013, cf. certificats médicaux des 8 et 23 août 2013). Pour ce qui concerne 2014, le recourant ne convainc pas lorsqu'il prétend laconiquement être sorti une dizaine de fois, contredisant ainsi ses premières explications selon lesquelles il n'avait pas eu souvent l'occasion de naviguer "ces dernières années" (cf. courrier du 14 avril 2015). A cela s'ajoute qu'une photographie du 15 août 2014 montre son bateau rempli d'eau, en plein été. Le recourant a ainsi échoué à rendre vraisemblable une navigation constante à compter de l'année 2011 et jusqu'en 2015. La présence récurrente d'importantes quantités d'eau de pluie dans son bateau ne plaide à cet égard pas en faveur de sorties régulières. La coloration en jaune, vert voire marron de ces eaux indique au surplus une stagnation, quoi qu'en dise le recourant, qui atteste du fait que ce dernier ne vidait pas fréquemment son bateau. L'éventuel respect des directives dont il aurait par la suite fait preuve dès avril 2015 – se sachant sous le coup d'une procédure de retrait de sa place d'amarrage – ne saurait être pris en compte et éclipser les longues années durant lesquelles l'intéressé n'a pas fait un usage de sa place d'amarrage conforme à la réglementation portuaire applicable. Dans ces circonstances, l'appréciation faite par le Service de la police du commerce et par l'autorité intimée à sa suite ne prête pas le flanc à la critique et on ne saurait lui reprocher d'avoir prononcé le retrait de l'autorisation d'amarrage pour ce premier motif déjà.

Le recourant conteste également le manque d'entretien de son bateau qui lui est reproché. Il fait valoir que son bateau, peut-être rudimentaire, est toutefois en bon état de fonctionnement et parfaitement en état de naviguer. Il indique que la bâche posée en 2013 n'a pas "idéalement" tenu et qu'elle a été remplacée en 2015 par une autre convenant mieux, en précisant qu'un tel élément ne fait de toute manière pas partie de l'équipement obligatoire du bateau. Le recourant soutient encore que le bureau du lac a parfois procédé à ses constats juste après des averses et qu'il aurait convenu de lui laisser un peu de temps pour venir vider l'eau de sa barque. Il précise dans ce contexte que si son bateau, qu'il tient pour insubmersible, s'est éventuellement rempli d'eau excessivement une à deux fois, la situation ne s'est ensuite plus reproduite. Le recourant remet également en cause le fait que son bateau nuirait à l'esthétique du port. Relevant que les constats opérés par le personnel lacustre l'ont été en pleine saison hivernale, lorsque les personnes se rendent moins souvent au port, il ajoute que son embarcation, vu son emplacement, est à peine visible des promeneurs. Les navigateurs ne seraient pour leur part que présents durant la belle saison.

a) A teneur de l'art. 26 RPLB, chaque détenteur est tenu d'entretenir son bateau et de l'amarrer de telle manière qu'il ne puisse causer aucun dommage à autrui. Cette exigence est rappelée chaque année depuis 2003 dans les directives annuelles. Les Directives 2011 prévoient pour leur part que l'autorisation d'amarrage peut être retirée en cas de manque d'entretien du bateau (ch. 17.1.9). Par ailleurs, l'autorité peut interdire l'amarrage ou l'entreposage d'un bateau dégradé ou à l'abandon qui nuirait à l'esthétique du port (art. 27 § 1 RPLB et art. 7.7 des Directives 2011).

b) Quoi que puisse en dire le recourant, le fait de laisser, régulièrement, un bateau se remplir d'eau constitue un sérieux manque d'entretien de celui-ci. Or, un mois à peine après l'octroi, en mars 2009, d'un droit d'amarrage à l'intéressé, de l'eau stagnait déjà dans son embarcation en avril 2009 et le même constat a pu être fait en juin 2009. Les années suivantes, photographies à l'appui, le bureau du lac a fréquemment pu remarquer que ce bateau se remplissait d'eau (en juillet, août, septembre et décembre 2011; en janvier, février, mai, juin et juillet 2012; en novembre 2013; en août 2014; en mars 2015). La situation est devenue à ce point critique – le bateau gîtant – que le personnel a dû inviter le recourant, et ceci par deux fois (en novembre 2009 et en juillet 2012), à venir promptement vider son bateau, ce qui n'est pas admissible. Une telle attitude n'est pas celle que l'on peut raisonnablement attendre d'un navigateur, qui se doit d'accorder un tant soit peu d'attention à son embarcation, sans attendre des autorités qu'elles le rendent attentif lorsque l'état alarmant du bateau en vient même à menacer d'autres embarcations. Le recourant ne convainc ainsi pas lorsqu'il prétend qu'il vidait régulièrement son bateau. Certes la pose d'une bâche n'est pas imposée par la réglementation portuaire applicable. Il n'en demeure pas moins qu'un tel dispositif – auquel la majorité des navigateurs a recours – aurait aisément permis au recourant de protéger efficacement son embarcation des intempéries et autres salissures. Alors que le coût d'un tel matériel n'apparaît pas prohibitif, l'intéressé a toutefois persisté à ne pas en équiper son bateau, respectivement à poser à plusieurs reprises des bâches non professionnelles, dont il admet lui-même qu'elles n'ont pas rempli leur fonction. S'il ne désirait pas investir dans un tel équipement, il lui revenait alors de s'assurer, par des passages réguliers, que son bateau demeurait propre et sec, charge pour lui en cas d'empêchement de mandater un tiers pour ce faire. A cet égard, même à admettre que l'eau stagnant dans le bateau à certaines dates de prises de vue n'ait pu résulter que d'un seul orage, ce qui est douteux vu les quantités d'eau accumulées, les fortes averses dont se prévaut le recourant auraient quoi qu'il en soit dû inciter ce dernier à redoubler de vigilance dans la surveillance de son embarcation qu'il savait non (ou mal) bâchée, contrairement à la

plupart des autres stationnées dans le port. Partant, aucun temps de répit n'avait à être consenti au recourant qui se devait d'agir rapidement, cela d'autant plus vu les deux mises en garde dont il avait déjà fait l'objet. Les relevés pluviométriques qu'il produit ne lui sont dans ces circonstances d'aucun secours. A cela s'ajoute qu'au vu de son état, cette embarcation a nui à l'esthétique du port. Les arguments développés par le recourant à cet égard tombent à faux. Peu importe en effet que le bateau de l'intéressé puisse ne pas être visible du public, dès lors qu'il le sera des autres navigateurs et usagers du port qui peuvent y transiter, même hors saison de navigation. Au vu de ce qui précède, on ne saurait reprocher à l'autorité intimée d'avoir prononcé le retrait de l'autorisation d'amarrage au second motif que le recourant n'a pas entretenu son bateau, respectivement que ce dernier a nui à l'esthétique du port.

## **E. 7**

Le recourant invoque une violation des principes de la bonne foi, de la confiance et de la proportionnalité. Il argue du fait que le retrait d'autorisation n'a pas été précédé d'une mise en demeure formelle. Il soutient par ailleurs qu'une place à terre ne lui servirait pas: en raison de son âge et de ses problèmes de santé, il ne serait pas en mesure de tirer hors de l'eau son embarcation après chaque sortie, compte tenu du poids du bateau, de son moteur et du matériel. a) aa) Le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Ce principe découle des art. 5 al. 3 et 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et vaut pour l'ensemble de l'activité étatique (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1; 129 I 161 consid. 4.1). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore 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, que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée et que l'intérêt à une application correcte du droit objectif ne soit pas prépondérant par rapport à la protection de la confiance (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2; 131 II 627 consid. 6.1; 129 I 161 consid. 4.1; 122 II 113 consid. 3b/cc et les réf. cit.). Le principe de la bonne foi est l'émanation d'un principe plus général, celui de la confiance, lequel suppose que les rapports juridiques se fondent et s'organisent sur une base de loyauté et sur le respect de la parole donnée. Le principe de la loyauté impose aux organes de l'Etat ainsi qu'aux particuliers d'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). De manière même plus positive, le principe de la confiance peut, suivant les circonstances, obliger l'autorité à informer l'administré de ses droits, ou à l'aviser de comportements erronés qu'il suit ou s'apprête à suivre, de manière que, en les corrigeant, il puisse éviter le préjudice qui en découlerait. Une telle obligation n'est cependant pas générale: elle n'existe que si l'administration est objectivement en mesure de le faire et que, de son côté, l'administré se trouve avec elle dans une relation de fait ou de droit assez particulière pour qu'il soit en droit de s'y attendre (Pierre Moor, Droit administratif, Berne 2012, vol. I, n° 6.4.5.1 p. 936 s.) bb) Le principe de la proportionnalité (cf. art. 5 al. 2 Cst.) a quant à lui

pour fonction principale de canaliser l'usage de la liberté d'appréciation et a pour effet de structurer juridiquement toute liberté d'appréciation laissée à l'administration (Moor, op. cit., n° 5.2.1.1 p. 809 s.). Il exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; ATF 142 I 76 consid. 3.5.1 p. 84 et la réf. cit.). cc) Un avertissement (appelé également sommation ou commination) répond à la définition d'un acte administratif de l'autorité, dans la mesure où il modifie la situation juridique de l'administré auquel il s'adresse, en tant qu'il constitue au regard de la loi une étape préalable à un autre acte administratif appelé à modifier sa situation juridique dans un sens défavorable (Jacques Dubey/Jean-Baptiste Zufferey, op. cit., n° 762, p. 274). Cet acte constate l'existence d'une obligation violée par l'intéressé et prépare une sanction ultérieure en cas de récidive (Pierre Moor/Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, 3<sup>ème</sup> éd., Berne 2011, p. 180; arrêt GE.2015.0087 précité consid. 5a). dd) Même si le texte légal est muet sur ce point, l'exigence de gradation de la sanction découle directement du principe constitutionnel de proportionnalité (cf. art. 36 al. 3 Cst. et 38 al. 3 Cst./VD). De façon générale du reste, selon l'adage "qui peut le plus, peut le moins", l'autorité est libre de prendre des sanctions moins graves que le retrait d'une autorisation, lorsque les circonstances le commandent; elle peut ainsi prononcer un ultime avertissement (GE.2015.0087 précité; GE.2011.0086 du 18 novembre 2011; GE.2007.0030 du 20 novembre 2007). Dès lors, l'autorité ne peut se passer d'un avertissement préalable à la sanction que s'il y a urgence ou si le comportement répréhensible est à ce point grave qu'il mérite une mesure immédiate (cf. dans ce sens arrêts GE.2015.0087 précité consid. 5b et les réf. aux arrêts GE.2014.0176 du 4 février 2015; GE.2013.0045 du 27 novembre 2013; GE.2008.0180 du 2 avril 2009; GE.2006.0183 du 4 janvier 2007; GE.2003.0026 du 18 août 2003). b) Dans une affaire GE.2015.0087 du 5 février 2016 concernant le port d'Ouchy, dont se prévaut le recourant, il était question d'un titulaire d'une place d'amarrage ayant enfreint plusieurs dispositions du RPLB et des Directives 2011 (absence de permis de naviguer, mise à disposition d'un tiers de la place, navigation effectuée plusieurs fois par un tiers, aucun usage de la place pendant plusieurs saisons). La CDAP a considéré que le comportement de l'intéressé – qui faisait valoir que l'avertissement dont il avait écopé était dépourvu de base légale et disproportionné – aurait pu conduire l'autorité à révoquer son autorisation d'amarrage. En prononçant un avertissement, cette autorité s'était contentée de prononcer la mesure la moins incisive (consid. 6b). Par arrêt 2C\_227/2016 du 13 février 2017, le Tribunal fédéral a confirmé cet arrêt, en relevant que, dans la mesure où la mise à disposition de la place à un tiers est déjà en soi de nature à justifier un retrait de l'autorisation, on ne voit pas en quoi le prononcé d'un simple avertissement sommant l'intéressé de respecter à l'avenir les règles applicables serait disproportionné (consid. 4.3). c) L'autorité intimée soutient que le recourant a reçu des rappels répétés l'invitant à venir s'occuper de son bateau. Selon elle, un avertissement n'a pas besoin d'être nommé comme tel et il suffit que l'intéressé puisse comprendre qu'il se trouve dans une situation que l'autorité ne tolère pas. Elle fait valoir que le recourant ne pouvait pas ignorer qu'un bateau, laissé à l'abandon se remplissant d'eau au point de gîter, n'était pas admis par l'autorité. Ce raisonnement ne peut être suivi. Les divers courriers adressés au recourant depuis 2009 ne peuvent en effet valablement être qualifiés d'avertissements; ils ne sont pas nommés comme

tels, ni n'évoquent la sanction encourue en cas de récidive. Force est ainsi de constater que la décision de retirer l'autorisation d'amarrage du recourant a été prise sans avertissement préalable. On pourrait donc se demander si, dans le cas d'espèce, le retrait de l'autorisation d'amarrage prononcé sans avertissement préalable respecte le principe de proportionnalité, qui plus est sous l'angle de l'arrêt GE.2015.0087. Les représentants de l'autorité intimée ont à cet égard expliqué de manière convaincante que dans cette dernière affaire un retrait de toutes les possibilités de stationner le bateau dans les ports lausannois (à l'eau ou à terre) était envisagé (cf. pv. d'audience et déterminations du 13 octobre 2017). Tel n'est pas le cas pour le recourant qui, en dépit des nombreux manquements (à tous égards) auxquels il a été rendu attentif depuis l'octroi de sa place d'amarrage, conservera néanmoins la possibilité de placer son bateau à terre. Il pourra ainsi continuer à naviguer, certes dans des conditions moins favorables qu'il le souhaiterait. Si la mise à l'eau de son bateau – dont les dimensions sont réduites – sera moins aisée, elle n'en demeurera pas moins réalisable. On ne s'expliquerait pas sinon la présence importante d'embarcations stationnées à terre constatée lors de l'audience, bateaux dont on peut présumer qu'ils n'appartiennent pas tous à de jeunes gens en parfaite condition physique. Sur ce point, compte tenu de l'épicondylite latérale dont souffre le recourant au coude gauche (cf. certificat médical du 15 novembre 2016), il conviendra qu'il se fasse au besoin aider par des tiers, à l'instar de ce qu'a tout naturellement fait le navigateur figurant sur la photographie produite par le recourant lui-même le 2 octobre 2017. L'acquisition d'un charriot ne saurait au surplus être considérée comme un investissement dont le coût serait excessif. La décision querellée respecte ainsi le principe de proportionnalité en tant qu'elle permet au recourant de stationner son bateau à terre. Le grief formulé à cet égard doit être rejeté.

#### **E. 8**

Le recourant invoque enfin une violation du principe de l'égalité de traitement au sens de l'art. 8 Cst. Se prévalant de la présence dans le port d'Ouchy de nombreux bateaux en mauvais état, il s'étonne d'avoir été le seul à s'être vu retirer son autorisation d'amarrage. a) Le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été fausement, voire pas appliquée du tout dans d'autres cas (ATF 136 V 390 consid. 6a p. 392). Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi (ATF 136 I 65 consid. 5.6 p. 78 s; TF 1C\_436/2014 du 5 janvier 2015 consid. 5.1). Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés, et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité (ATF 139 II 49 consid. 7.1). b) En l'espèce, l'autorité intimée a clairement indiqué mettre systématiquement en œuvre des procédures de retrait des autorisations d'amarrage lorsqu'elle est en présence de faits comparables à ceux reprochés au recourant. Il n'y a sur ce point pas lieu de mettre en doute ses explications. Partant, aucune violation du principe de l'égalité de traitement ne saurait être retenue.

#### **E. 9**

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Un nouveau délai sera imparti au recourant pour libérer la place

d'amarrage n° 37 de l'estacade L du port d'Ouchy. Succombant, le recourant supportera les frais de la cause et n'a pas droit à des dépens (art. 49, 55, 91 et 99 LPA-VD).

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