

VD_OMNI GE.2019.0016 vom 24. Oktober 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-10-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2019.0016

FR: VD_OMNI GE.2019.0016 du 24 octobre 2019

IT: VD_OMNI GE.2019.0016 del 24 ottobre 2019

Regeste

A. _____, B. _____/Municipalité de Rolle | Recours de propriétaires dirigé contre la résiliation, par la commune, d'une "convention" passée en 1977 et permettant aux parties - sans terme prévu - de bénéficier de places de stationnement implantées à cheval sur la parcelle des recourants et une route communale. Les conclusions tendant à ce que la municipalité soit condamnée à aménager à ses frais de nouvelles places privées de stationnement ou à payer une indemnité sont irrecevables (c. 1). La municipalité n'a pas abusé de sa marge d'appréciation en considérant que l'empiétement des places privées sur la route communale relève de l'usage privatif du domaine public (c. 4b), ni en retenant que la "convention" doit être qualifiée de concession, non pas de permis ou de contrat de droit administratif (c. 4c et d). La "convention" ne prévoyant aucune limite de temps, elle équivaut à une aliénation illicite du domaine public, de sorte que cette lacune doit être comblée. La résiliation doit être confirmée au vu du délai appliqué, d'un an, et de l'intérêt public auquel elle répond (requalification de la route communale) (c. 5). Recours rejeté dans la mesure de sa recevabilité

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit, comme en l'occurrence, 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; BLV 173.36]). Interjeté en temps utile (cf. art. 95 LPA-VD) auprès de l'autorité compétente, le recours satisfait par ailleurs aux autres conditions formelles de recevabilité (cf. en particulier l'art. 79 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Il convient ainsi d'entrer en matière sur la conclusion (n° 3) visant à l'annulation de la décision attaquée, sous suite de frais et dépens. En revanche, la conclusion (n° 6) tendant à ce que l'autorité intimée soit condamnée à aménager à ses frais six nouvelles places de stationnement privé en faveur des recourants est irrecevable. Une telle conclusion excède en effet l'objet du recours dès lors que la création de ces places nécessitera une procédure d'octroi de permis de construire avec mise à l'enquête. Ne sont pas davantage recevables les conclusions (nos 7 et 10) tendant à la prise en charge de l'intégralité des frais d'aménagement de six places de stationnement sur la parcelle des recourants, subsidiairement à l'octroi d'une indemnité de 300'000 fr. En effet, les conclusions en responsabilité civile relèvent de la compétence des tribunaux civils, non pas du juge administratif (cf. art. 14 de la loi vaudoise du 16 mai 1961 sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents [LRECA; BLV 170.11]; CDAP GE.2018.0120 du 18 octobre 2018 consid. 2b; CDAP GE.2017.0170 du 15 février 2018 consid. 1a; CDAP GE.2014.0076 du 24 octobre 2014 consid. 1b; CDAP GE.2008.0205 du 4 juin 2009 consid.

3 et les références citées; voir aussi en droit fédéral l'art. 5 al. 3 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA; RS 172.021]).

E. 2

de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) comprend notamment le droit pour l'intéressé d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre. Toutefois, il est possible de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes, lorsque le fait dont les parties veulent rapporter l'authenticité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque les preuves résultent déjà de constatations versées au dossier ou lorsque le juge parvient à la conclusion qu'elles ne sont pas décisives pour la solution du litige ou qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (cf. ATF 140 I 285 consid. 6.3.1; TF 8C_124/2019 du 23 avril 2019 consid. 6.2 et les références citées). b) En l'occurrence, les parties ont pu largement s'exprimer dans la présente procédure, au fil de deux échanges d'écritures. Compte tenu des pièces déposées, le tribunal est en mesure de traiter en toute connaissance de cause les différents moyens soulevés de part et d'autre, conformément aux considérants ci-après. Il apparaît donc superflu de procéder à une audience, sans qu'il n'en résulte de violation du droit d'être entendu des parties.

E. 3

Les concessions ne sont octroyées que pour des investissements importants; leur durée est déterminée.

E. 4

En l'espèce, la "Convention relative au stationnement des véhicules automobiles à l'avenue *****", signée le 31 mai 1977 entre la Municipalité de Rolle et les anciens propriétaires de la parcelle des recourants, "résiliée" par la décision attaquée, permet à ceux-ci de bénéficier de 5 (devenues 6) places de parc privées débordant, environ pour moitié, sur le domaine public. a) Il est constant que l'implantation de cases privées de stationnement sur le domaine public va au-delà de l'usage commun. Une telle utilisation particulière doit se fonder sur un titre juridique. L'usucapion d'un usage du domaine public est en effet exclue, alors même qu'il a été exercé pendant longtemps, mais sans bénéficier du titre requis (cf. TF 1P.651/2004 du 17 janvier 2005 consid. 4; Moor/Bellanger/Tanquerel, op. cit., n. 8.4.4.2 p. 718 et les références citées). b) Le domaine public concerné relevant de la loi sur les routes, il sied ainsi de déterminer en premier lieu si l'empiètement en cause constitue un usage accru du domaine public au sens de l'art. 27 LRou (à savoir un usage excédant l'usage commun mais sans emprise sur le domaine public, soumis à une simple autorisation), ou un usage privatif au sens de l'art. 29 LRou (à savoir un usage entraînant une emprise sur le domaine public, soumis à permis ou concession). La municipalité a retenu qu'il s'agissait d'un usage privatif. Compte tenu de la souplesse des critères visant à distinguer les deux notions (cf. Moor/Bellanger/Tanquerel, op. cit., n. 8.4.2.1 pp. 696 ss) ainsi que de l'intensité et de la durée de l'usage en cause – il s'agit d'une installation en zone urbaine, dont l'utilisation à titre privé est dénuée de limite temporelle –, le choix de la municipalité sur ce point ne procède pas d'un abus de sa marge d'appréciation. c) Comme exposé ci-dessus, à teneur de l'art. 29 LRou, l'usage privatif du domaine public peut se fonder sur deux catégories de titre juridique, soit les permis ou les concessions (al. 1). Les permis sont délivrés à bien plaisir et peuvent être révoqués en tout temps sans indemnité, alors que les

concessions sont de durée déterminée et accordées pour des investissements importants (al. 2). Aux yeux de la municipalité, la convention du 31 mai 1977 doit être qualifiée de "concession", non pas de "permis". Ici également, le tribunal peut adhérer, à ce stade du raisonnement, à la conception de la municipalité. Il en va d'autant plus ainsi que l'alternative, tendant à assimiler la convention à un permis, ne serait pas à l'avantage des recourants compte tenu de la plus grande précarité de ce titre, délivré à bien plaie et révocable en tout temps sans indemnité (cf. art. 29 al. 2 LRou précité). d) Il reste à élucider si la convention de 1977 doit effectivement être tenue pour une "concession" comme le soutient la municipalité, ou pour un "contrat de droit administratif" selon la thèse des recourants. aa) Qu'elle soit de service public ou d'usage du domaine public, une concession est un acte mixte, comportant des clauses unilatérales (résultant directement ou impérativement de la loi) et des clauses bilatérales (suivant un régime contractuel, à savoir librement négociées). Les clauses bilatérales créent des "droits acquis" et prennent le régime du contrat de droit administratif. Ces "droits acquis" ont la faculté de résister à un changement de législation ("Gesetzesbeständigkeit") et ne peuvent être modifiés que par voie d'expropriation. Ainsi par exemple, s'agissant des concessions de service public, plus précisément de droits d'eau (force hydraulique), les débits utilisables, de dotation et résiduels sont fixés par la loi, alors que la clause fixant la durée de la concession est négociée par les parties, la loi se contentant généralement de définir un maximum (ATF 130 II 18 consid. 3.1; voir aussi Moor/Bellanger/Tanquerel, op. cit., n. 3.3.4.2 pp. 260 ss). La concession présente ainsi l'avantage d'une certaine stabilité, prise par les concessionnaires devant procéder à des investissements, en raison de sa nature partiellement bilatérale, par opposition à l'autorisation, exclusivement unilatérale (ATF 145 II 32 consid. 3.1 relatif à une concession de service public, et les références citées). bb) Pour sa part, le contrat de droit administratif est un instrument juridique relativement complexe dont les contours ne se laissent pas facilement cerner: sa qualification n'est pas toujours aisée (notamment sa distinction avec la décision ou le contrat de droit privé) et aussi bien son admissibilité (notamment l'exigence d'une base légale et les domaines qui peuvent faire l'objet d'un contrat) que le régime qui lui est applicable (notamment les conséquences en cas de vices du consentement de l'une des parties ou le caractère de droits acquis des obligations souscrites par l'Etat), sont des questions délicates et controversées sur certains points (TF 2P.94/2006 du 16 mars 2007 consid. 3.4; voir également, pour une vue d'ensemble, Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7^{ème} éd., Zurich/St-Gall 2016, n. 1292 ss; Moor/Poltier, Droit administratif, vol. II, 3^{ème} éd., Berne 2011, ch. 3.2 pp. 453 ss; André Grisel, Traité de droit administratif, vol. I, Neuchâtel 1984, pp. 444 ss). Ainsi, même s'il est généralement admis qu'il y a place pour le contrat de droit administratif là où la loi ne l'exclut pas expressément, il est néanmoins possible, dans certains cas, que le sens ou le but de la loi s'y opposent. En l'absence de base légale spécifique autorisant la voie contractuelle, il faut, en principe, que ce choix soit dicté par des raisons pertinentes d'intérêt public. Tel est notamment le cas lorsque le contrat permet d'atteindre de manière plus appropriée que la décision le but poursuivi par la loi; pour en juger, il faut notamment se référer aux motifs qui ont conduit à sa conclusion. En outre, les prestations échangées doivent objectivement apparaître proportionnées (ATF 136 II 415 consid. 2.6; ATF 136 I 142 consid. 4.1 et 4.2; ATF 105 Ia 207 consid. 2a; ATF 103 Ia 505 consid. 3a; TF 2C_164/2009 du 13 août 2009 consid. 8.1; TF 2P.94/2006 du 16 mars 2007 consid. 3.4; 1A.266/2005 du 13 mars 2006 consid. 2.4 et les références citées; Häfelin/Müller/Uhlmann, op. cit., n. 1310 ss pp. 286 ss, spéc. n. 1332 ss sur la concession; Moor/Poltier, op. cit., n.

3.1.3.2 pp. 440 ss et 3.2.1.1 pp. 453 ss). Il apparaît ainsi que l'existence, dans une situation donnée, d'un contrat de droit administratif déployant pleinement ses effets et, en particulier, emportant la création de droits acquis, ne se laisse pas simplement déduire de la seule présence "d'engagements réciproques" entre l'Etat et un particulier (cf. ATF 107 Ib 140 consid. 3; TF 2P.94/2006 du 16 mars 2007 consid. 3.4 et les références citées). cc) En l'occurrence, les considérations qui précèdent confirment la thèse selon laquelle la "convention" de 1977 doit être qualifiée, en dépit de son intitulé, de concession. On rappelle en effet qu'elle ne porte pas sur n'importe quel objet, mais sur l'usage du domaine public et, plus encore, d'une route ouverte au public. Or, comme exposé ci-dessus, cette matière est réglementée – exhaustivement – par les art. 26 ss LRou, qui soumettent l'usage accru ou privatif du domaine public à autorisation, permis ou concession, non pas à un contrat de droit administratif (voir aussi Thierry Tanquerel, Les instruments de mise à disposition du domaine public, in: Bellanger/Tanquerel [éd.], Le domaine public, Genève/Zurich/Bâle 2004, pp. 117 ss, spéc. pp. 121 s. et 124). Peu importe à cet égard que la convention ait été signée sous l'empire de l'ancienne loi sur les routes de 1964, qui soumettait l'usage non commun du domaine public à une simple autorisation. Il n'est pas davantage décisif que la convention de 1977 prévoit une contre-prestation des propriétaires privés, sous forme de mise à disposition à la collectivité publique d'une partie de leurs propres terrains. En effet, cette contre-prestation peut être comprise comme un émolument domanial unique (du reste expressément prévu à ce jour par l'art. 26 LRou). On relèvera en passant qu'à bien lire la convention, chaque partie assume les frais de balisage au prorata des places attribuées et la surface privée consentie à la collectivité ne dépasse pas celle de l'empiétement sur le domaine public. Cet émolument observe ainsi le principe de la couverture des coûts et de l'équivalence (Moor/Bellanger/Tanquerel, n. 8.4.4.7 p. 735, donnant pour exemple un émolument dû pour l'installation d'un escalier sur le domaine public, calculé en fonction du prix du terrain dans le voisinage). Au demeurant, comme on le verra ci-dessous (consid. 5c), la qualification de la convention de "contrat de droit administratif" ne serait guère à l'avantage des recourants.

E. 5

Les recourants affirment que les conditions de résiliation de la convention de 1977 ne sont pas réalisées. a) Ainsi que le prévoit expressément l'art. 29 al. 3 LRou, une concession doit avoir une durée déterminée. Cette disposition consacre la jurisprudence selon laquelle une concession perpétuelle, ou de trop longue durée, priverait la collectivité concédante de la maîtrise du domaine public (cf. ATF 127 II 69 consid. 4c et 5b; ATF 120 Ib 233 consid. 8b; ZBl 1977 429, spéc. p. 431; Isabelle Häner, Das Ende des Konzessions-verhältnisses, in: Häner/Waldmann [éd.], Die Konzession, Zurich/Bâle/Genève 2011, pp. 89 ss, spéc. p. 90). La législation doit prévoir une durée de concession suffisamment longue de manière à permettre la sauvegarde des intérêts économiques du concessionnaire, en particulier en vue de l'amortissement de ses investissements (cf. ATF 127 II 69 consid. 5b). L'échéance du terme sera fixée selon le temps nécessaire aux amortissements, mais aussi selon les exigences découlant d'une saine gestion des choses publiques (ATF 130 II 18 consid. 3.2; ATF 120 Ib 233 consid. 8b; ZBl 1977 429, spéc. p. 431; Moor/Bellanger/Tanquerel, op. cit., n. 8.4.4.6 p. 734 et les références citées). Si la concession s'éteint normalement à son échéance, divers mécanismes peuvent néanmoins impliquer qu'il y soit mis fin de manière anticipée, à savoir le transfert de la concession ou le droit de rachat s'il est prévu dans la loi ou dans la concession. A défaut d'une telle disposition, la voie de l'expropriation est ouverte, aux conditions usuelles de la base légale, de l'intérêt public, de la proportionnalité

et du versement d'une pleine indemnité (ATF 96 I 282 consid. 5a; Moor/Bellanger/Tanquerel, op. cit., n. 8.4.4.6 p. 734, n. 3.3.4.5 let. b p. 273 et n. 3.3.4.6 let. a pp. 273 s.; voir aussi Häner, op. cit., pp. 92 s.). Une concession qui aurait été accordée sans limite de temps doit en revanche pouvoir être supprimée sans indemnité, moyennant une période transitoire appropriée (cf. ATF 130 II 18 consid. 3.2; ATF 127 II 69 consid. 4c et 6; ATF 97 II 390 consid. 10; Moor/Bellanger/Tanquerel, op. cit., n. 8.4.4.6 p. 734, nbp 453, et n. 3.3.4.6 let. a pp. 273 s.). b) En l'occurrence, la convention de 1977 ne prévoit aucune limite de temps, ce qui équivaut à une aliénation illicite du domaine public, contraire à l'art. 63 al. 2 CDPJ ainsi qu'à l'art. 138 al. 2 de l'ancienne LVCC. Conformément à la jurisprudence précitée, cette lacune doit dès lors être comblée en tenant compte, en particulier, du temps nécessaire aux amortissements et d'une période transitoire appropriée. A ce propos, on relève que la convention est valide depuis 42 ans à ce jour. Cette durée a largement suffi à permettre l'amortissement de l'investissement des recourants, consistant dans les frais de balisage. Par ailleurs, les recourants ont bénéficié pendant ce quasi demi-siècle d'un usage du domaine public supérieur à celui prévu par la concession, respectivement à leur propre contre-prestation, dès lors qu'ils ont pu aménager

E. 6

Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité et la décision attaquée doit être confirmée. Succombant, les recourants doivent assumer un émolument judiciaire, ainsi qu'une indemnité à titre dépens en faveur de la municipalité.

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