

VD_OMNI GE.2022.0287 vom 25. Juli 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-07-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2022.0287

FR: VD_OMNI GE.2022.0287 du 25 juillet 2023

IT: VD_OMNI GE.2022.0287 del 25 luglio 2023

Regeste

A. _____/Municipalité de Morges | En résiliant le droit d'amarrage d'un bénéficiaire qui, après des manquements (non paiement de la taxe d'amarrage, mauvais entretien du bateau), omet de demander le renouvellement de son autorisation dans le délai imparti pour ce faire, la municipalité n'a pas violé le droit communal. Rejet du recours.

Erwägungen

E. 1

Dans le canton de Vaud, les lacs font partie des eaux du domaine public; les ports sont donc dépendants du domaine public (cf. art. 64 al. 1 ch. 1 et 2 du Code de droit privé judiciaire vaudois du 12 janvier 2010 [CDPJ; BLV 211.02]). Le droit de disposer des eaux dépendant du domaine public appartient à l'Etat (art. 1 de la loi du 5 septembre 1944 sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public [LLC; BLV 731.01]). Ce dernier peut en octroyer l'usage pour des ports sous forme de concession (cf. art. 26 LLC). Il ressort du préambule du règlement des ports qu'une concession cantonale a, précisément, été délivrée à la commune pour le port du Petit-Bois. Le Conseil communal de Morges a adopté une réglementation de droit public pour définir les conditions d'exploitation des ports publics de la commune – étant précisé que le droit cantonal ne détermine pas précisément dans quelle mesure la concessionnaire peut céder à des tiers l'usage des droits concédés. Ce règlement des ports, approuvé par la Cheffe du département cantonal concerné (cf. art. 94 al. 2 LC), institue un régime d'autorisation pour les places d'amarrage et d'entreposage (chapitre 2, art. 4 ss). L'autorisation, délivrée pour une année civile, peut être renouvelée, d'année en année, mais le renouvellement peut être refusé (art. 8 al. 2 et 3 – cf. infra, consid. 2a). Le règlement des ports prévoit aussi les conditions auxquelles une autorisation peut être retirée au titulaire (art. 19). Les décisions prises par la municipalité sur la base de ces dernières dispositions peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss de la loi sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36 – cf. arrêts CDAP GE.2022.0002 du 25 août 2022 consid. 1, GE.2019.0253 du 28 mai 2020 consid. 1). Le présent recours, déposé en temps utile (art. 95 LPA-VD), selon les formes prescrites (art. 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), par une personne ayant manifestement qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD), est recevable, de sorte qu'il convient d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

L'autorisation est délivrée pour une année civile. Son échéance est fixée au 31 décembre.

E. 3

Elle est ensuite renouvelée, sur demande du bénéficiaire en réponse à l'envoi de la demande de renouvellement d'attribution adressée par l'autorité portuaire, d'année en année, sauf

dénonciation par la Municipalité ou par le titulaire, par lettre recommandée, au plus tard trois mois avant l'échéance.

E. 4

Des autorisations temporaires spéciales d'amarrage et d'entreposage peuvent être délivrées à des sociétés nautiques sans but lucratif." Le titre de l'art. 8 comporte le terme "résiliation". Il ne s'agit pas d'un "retrait" de l'autorisation, hypothèse réglée à l'art. 19 du règlement des ports (selon l'alinéa 1, "la Municipalité peut retirer en tout temps son autorisation à un titulaire ayant enfreint de manière grave ou répétée le présent règlement ou la réglementation de police applicable", l'alinéa 2 énumérant des cas de retrait). La résiliation au sens de l'art. 8 équivaut à un non-renouvellement à l'échéance de l'année civile pour laquelle l'autorisation est valable. L'art. 8 al. 3 du règlement des ports fixe des conditions formelles pour une résiliation (ou un non-renouvellement) par l'autorité communale: l'autorité portuaire (un service communal) doit adresser au bénéficiaire une formule de demande de renouvellement d'attribution; le bénéficiaire doit ensuite communiquer sa demande de renouvellement à l'autorité portuaire; le renouvellement est effectué, sauf dénonciation par la municipalité au plus tard à la fin du mois de septembre, par lettre recommandée. Le texte de l'art. 8 ne précise pas si cette dénonciation est soumise au respect de conditions matérielles; en d'autres termes, le règlement des ports ne mentionne pas, à l'instar de son art. 19 al. 2 permettant un retrait d'une autorisation en cours d'année, des motifs de résiliation ou de non-renouvellement. b) Dans sa réponse, la municipalité expose que lorsque l'autorité portuaire adresse aux bénéficiaires de places d'amarrage la formule de demande de renouvellement au début du mois d'août – ou plus précisément lorsqu'elle invite les bénéficiaires à présenter leur demande par l'intermédiaire d'une plateforme en ligne gérée par la commune –, elle le fait par un courrier électronique (courriel, e-mail). Ce processus, avec un avis par courriel puis une inscription sur une plateforme en ligne, était déjà applicable en 2021, en vue du renouvellement pour l'année 2022 (le système de gestion des ports a été informatisé en 2018). Le recourant ne conteste pas ce processus de communication par voie électronique. c) En l'occurrence, la dénonciation par la direction communale compétente, sur délégation de la municipalité, a été communiquée au recourant par courrier recommandé du 27 septembre 2022, soit trois mois avant l'échéance. D'un point de vue formel, cette résiliation semble conforme à l'art. 8 al. 3 du règlement des ports. Le recourant estime, pour sa part, qu'en considération des "difficultés personnelles majeures et traumatisantes" éprouvées à l'été 2022, attestées par certificat médical, les autorités communales auraient dû lui restituer le délai pour demander le renouvellement de son autorisation d'amarrage. Le recourant perd toutefois de vue que le dépôt d'une telle demande n'est pas un acte faisant suite à une décision de la municipalité lui imposant une obligation d'accomplir une certaine démarche : on ne peut donc pas appliquer les règles sur la restitution d'un délai fixé par une décision (ou par un texte législatif, comme un délai de recours). L'avis par courriel du 2 août 2022 est en définitive un simple rappel d'une incombance pour le bénéficiaire d'une autorisation annuelle: il doit envoyer une demande de renouvellement pour provoquer ensuite une décision de l'autorité communale. Le bénéficiaire qui sait qu'il dispose d'une autorisation, à laquelle il n'a pas droit (cf. art. 4 al. 2 du règlement des ports) et dont la validité prend fin avec l'année civile, doit agir avec diligence et conformément aux règles de la bonne foi (cf. art. 5 al. 3 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 [Cst.; RS 101]) s'il entend demander un renouvellement de cette autorisation pour l'année suivante. Qu'il ait ou non pris connaissance de l'avis du début du mois d'août, il doit agir spontanément pour obtenir cette prestation de la collectivité

publique (la mise à disposition pour une année d'une portion du domaine public), à laquelle d'autres administrés peuvent aussi prétendre. Or, le recourant, comme bénéficiaire d'une autorisation d'amarrage dans un port public de Morges depuis, selon ses dires, plus de vingt ans, sait pertinemment qu'il doit demander son renouvellement chaque année, après avoir en principe reçu de l'autorité portuaire, avant l'échéance du délai pour le renouvellement (soit quelques temps avant le début du mois d'octobre), une formule de "demande de renouvellement d'attribution" (art. 8 al. 3 du règlement). Le recourant savait que cette formule est désormais envoyée par courriel (vu son expérience de 2021). Il connaissait le calendrier approximatif des démarches. Etant donné qu'il n'avait pas droit au renouvellement – c'est-à-dire qu'il pouvait aussi éventuellement, d'après le règlement communal, se voir refuser un renouvellement pour le simple motif qu'il avait déjà bénéficié d'une place pendant une vingtaine d'années et qu'il devait, pour des raisons d'égalité de traitement, céder désormais sa place à un autre navigateur –, il lui incombait d'agir de façon à ce que l'administration communale sache en temps utile qu'il demandait encore une autorisation pour 2023. Il ne pouvait pas, de bonne foi, compter sur un renouvellement indépendant de toute démarche de sa part avant le 27 septembre 2022. Il est vrai que le recourant a été confronté à des problèmes de santé en été 2022. Toutefois, le certificat médical qu'il a produit ne permet pas d'établir qu'il était en proie constamment à des difficultés telles qu'il n'était pas en mesure de déposer la demande de renouvellement de son droit d'amarrage dans le délai imparti pour ce faire, démarche relativement simple et pas insolite pour un propriétaire de bateau depuis de nombreuses années. On relève à ce propos que le recourant a réagi promptement à la décision du 27 septembre 2022, qu'il a contestée par recours administratif daté du lendemain. En d'autres termes, sur la base du certificat médical, on ne saurait retenir que le recourant n'était durablement pas en mesure de faire face à l'incombance résultant de l'art. 8 al. 3 du règlement des ports. Il s'ensuit que les griefs d'ordre formel invoqués par le recourant doivent être écartés. d) Au fond, pour justifier sa décision, la municipalité invoque en substance les éléments suivants. Les divers manquements et oublis des bénéficiaires d'un droit d'amarrage causent un énorme travail administratif à la commune, raison pour laquelle le système de gestion a été informatisé. La municipalité a une politique stricte dans l'application de son règlement des ports. Elle applique systématiquement la sanction de non-renouvellement lorsque l'absence de demande de renouvellement formulée dans le délai est couplée à d'autres manquements du bénéficiaire, tels qu'un antécédent d'absence de demande de renouvellement, un antécédent de retard de paiement ou un antécédent de manque d'entretien. En revanche, elle octroie une seconde chance au bénéficiaire qui commet un premier écart, notamment un oubli unique et ponctuel de formuler sa demande de renouvellement. Un des motifs pour l'application d'une pratique stricte est la longue liste d'attente des personnes qui souhaitent obtenir un droit d'amarrage à Morges. Il y a actuellement 480 demandes pour une place d'amarrage sur la liste d'attente. Il convient encore de relever qu'en lui octroyant régulièrement, pendant plus de dix ans, des autorisations annuelles d'occuper une place d'amarrage dans un port communal, la municipalité n'entendait pas attribuer au recourant un droit d'usage privatif sur l'emplacement de sa place (par une concession proprement dite), ni conclure avec lui un acte bilatéral analogue à une concession, ces actes étant susceptibles de conférer, à certaines conditions, des droits acquis, ce qui n'est pas le cas du régime de l'autorisation annuelle renouvelable (cf. CDAP GE.2022.0065 du 17 août 2022 consid 5c; cf. ég. ATF 132 I 97 consid. 2.2, où le Tribunal fédéral retient qu'il n'existe pas de droit acquis au maintien d'une autorisation d'usage accru du domaine public). La volonté de la municipalité d'assurer un

certain "tournus", compte tenu du nombre limité de places et de l'importance de la liste d'attente, n'est pas critiquable. Une telle approche a été consacrée, dans le domaine des activités économiques, par la jurisprudence relative à l'usage accru du domaine public (cf. ATF 132 I 97; CDAP GE.2022.0065 précité consid. 5a), dont il ressort que lorsque la place à disposition est limitée, la collectivité publique doit opérer un choix selon des critères objectifs – ce qui peut passer par l'établissement d'une liste d'attente, puis par le non-renouvellement d'anciennes autorisations pour garantir l'accès aux nouveaux candidats – afin d'assurer l'égalité de traitement des concurrents. e) Comme le droit cantonal ne règle pas les conditions de l'octroi et du renouvellement du droit d'utiliser une place d'amarrage dans un port public communal, le Tribunal cantonal doit se limiter à vérifier que l'autorité compétente applique une pratique respectant les principes de l'activité régie par le droit, tels qu'ils sont exprimés à l'art.

E. 5

Cst. En l'occurrence, le cadre prévu par le règlement des ports n'est en rien critiquable et les motifs pour une application relativement stricte des dispositions sur la résiliation répondent à un intérêt public; les critères appliqués par la municipalité sont objectifs et ils permettent de garantir une utilisation équitable du domaine public, avec un certain tournus: cette politique tient ainsi compte, en quelque sorte, du principe de la proportionnalité (cf. art. 5 al. 2 Cst.): en particulier, sous l'angle de la proportionnalité au sens strict, l'intérêt privé du recourant à obtenir le renouvellement de son droit d'amarrage ne saurait primer sur l'intérêt public découlant de la volonté communale de mettre en œuvre une gestion rigoureuse et dynamique de la liste d'attente, afin de permettre aux nombreuses personnes inscrites d'accéder, à plus ou moins court terme, à une place à l'eau dans un port communal. Il est en outre évident qu'avec la pratique litigieuse, les autorités communales agissent de manière conforme aux règles de la bonne foi (cf. art. 5 al. 3 Cst.). Il est vrai que cette pratique entraîne des conséquences malheureuses pour l'administré qui, comme en l'espèce, omet, après un premier manquement constaté l'année précédente (non-paiement de la taxe d'amarrage, mauvais entretien du bateau, etc.), de se conformer aux prescriptions sur le renouvellement du droit d'amarrage; mais cela ne signifie pas pour autant que cette pratique est contraire au droit. Il n'y a donc aucun motif de reprocher à la municipalité un abus ou un excès de son pouvoir d'appréciation (art. 98 let. a LPA-VD), la décision attaquée étant conforme au droit communal. On ne discerne enfin aucune violation du principe de l'égalité de traitement, grief que le recourant se contente d'invoquer sans le motiver. Par ailleurs, les considérations du recourant sur l'application de l'art. 19 du règlement des ports sont sans pertinence, cette disposition concernant le retrait de l'autorisation d'amarrage, hypothèse non visée dans le cas d'espèce – il s'agit d'une "résiliation", soit d'un non-renouvellement du droit d'amarrage pour l'année suivante. 3. Il s'ensuit que le recours, mal fondé, doit être rejeté. La décision attaquée est confirmée, également en tant qu'elle ordonne la libération de la place d'amarrage du recourant. La date fixée pour la libération de la place d'amarrage, au ch. III du dispositif de la décision attaquée, doit être reportée au 31 décembre 2023. Le recourant, qui succombe, supportera un émolument judiciaire (art. 49 al. 1 LPA-VD). Il supportera également une indemnité de dépens en faveur de la Commune de Morges, qui a procédé avec l'aide d'un avocat (art. 55 al. 1 LPA-VD).