

VD_OMNI GE.2022.0298 vom 23. August 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-08-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2022.0298

FR: VD_OMNI GE.2022.0298 du 23 août 2023

IT: VD_OMNI GE.2022.0298 del 23 agosto 2023

Regeste

A. _____/Municipalité de Morges | Admission du recours dirigé contre une décision de résiliation d'un droit d'amarrage. Le non-renouvellement est contraire à la pratique communale en la matière, la recourante étant sans "antécédents". Conformément aux règles de la bonne foi, dans la situation particulière de la recourante, dont le dossier, après le décès de son mari, est resté en attente auprès de la régie des ports, la municipalité était tenue de l'interpeller préalablement au sujet de l'exigence d'un permis bateau.

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 Château. 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) En l'occurrence, la dénonciation par la direction communale compétente, sur délégation de la municipalité, a été communiquée à la recourante 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. Cette première décision retient, comme la décision sur recours, qu'un courriel avait été envoyé à la recourante. Or cela n'est pas exact, le courriel du 2 août 2022 ayant été envoyé à l'adresse de feu son mari; selon toute vraisemblance, la recourante n'est pas en mesure de lire les courriels envoyés à cette adresse et elle affirme, sans être contredite par la municipalité, qu'elle n'avait pas non plus reçu de courriel depuis le décès de son mari. Elle ajoute qu'elle avait pu communiquer de vive voix au garde-port, en 2020 et en 2021 sa demande de renouvellement du droit d'amarrage; cette volonté a été manifestée de la même manière en 2022. Il ressort des déterminations du 3 novembre 2022 de la direction communale qu'il n'y a pas d'"antécédents" à reprocher à la recourante. Cela signifie notamment que la recourante n'est pas réputée avoir déjà, au cours des années précédentes, omis de demander en temps utile un renouvellement de l'autorisation. Il ne lui est pas non plus reproché de manquements concernant l'entretien de son bateau, ni à propos des mesures de sécurité à prendre pour éviter des dommages aux autres bateaux amarrés. Dans des affaires connexes concernant le renouvellement de droits d'amarrage dans des ports de la ville Morges (cf. arrêts GE.2023.0002, GE.2022.0290, GE.2022.0287 et GE.2022.0283 du 25 juillet 2023), la municipalité a souligné, dans ses réponses, sa politique stricte dans l'application de son règlement des ports. Elle a exposé qu'elle appliquait 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 de la taxe ou un antécédent de manque d'entretien. En revanche, elle a expliqué qu'elle octroyait une seconde chance au bénéficiaire qui commettait 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 apparaît ainsi qu'un propriétaire de bateaux sans antécédents ni autres manquements pouvait, selon la pratique communale, obtenir une nouvelle autorisation annuelle pour 2023 si, en définitive, sa seule erreur était d'avoir omis de présenter sa demande dans le délai prévu par le courriel du 2 août 2022. c) Il convient de relever qu'en 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 à la recourante ou à feu son mari un droit d'usage privatif sur l'emplacement de sa place (par une concession proprement dite), ni conclure avec eux 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. Cela étant, la décision attaquée retient, comme motif de non-renouvellement, le fait que la recourante n'a jamais passé le permis de conduire un bateau. L'art. 11 du règlement des ports prévoit ce qui suit: " Art. 11 Permis bateau 1 Sous réserve de l'al. 2, le nouveau titulaire doit être en possession du permis de conduire le bateau mentionné sur l'autorisation (art. 79 et suivants ONI; ci-après: permis bateau). 2 Si l'autorisation est délivrée à un titulaire ne possédant pas le permis bateau correspondant, celui-ci dispose d'une saison pour le passer. Ce délai peut être prolongé de six mois sur demande écrite et motivée de l'intéressé à l'autorité portuaire. 3 Si le titulaire n'obtient pas son permis dans le délai imparti selon l'al. 2, si le permis lui est retiré de façon définitive ou qu'il renonce à celui-ci, la Municipalité lui retire son autorisation d'amarrage." L'exigence du permis bateau a été évoquée dans les déterminations du 3 novembre 2022 de la direction communale, mais la recourante n'a pas pu s'exprimer à ce propos avant que la municipalité ne rende la décision attaquée. Dans sa réponse au recours de droit administratif, la municipalité allègue qu'en 2020, la régie des ports a expressément demandé à la recourante si elle envisageait de faire le permis bateau afin de conserver la place d'amarrage; la recourante a répondu qu'elle avait besoin d'un délai de réflexion; ce délai de réflexion lui a été accordé et depuis lors, son dossier est resté en attente à la régie des ports. On ne trouve pas, dans le dossier produit par la municipalité, de preuve de l'interpellation de la recourante et de la mise en attente du dossier. Quoi qu'il en soit, sur la base de l'art. 11 du règlement des ports, on ne saurait de ce point de vue imputer à la recourante un manquement depuis 2020: si son dossier était en attente, cela peut signifier que le délai pour passer le permis bateau était en quelque sorte suspendu. Dans les circonstances particulières de l'espèce, il incombait à la municipalité de "réactiver" le dossier de la recourante, puis de lui rappeler formellement qu'elle disposait d'une saison pour passer le permis bateau, avec la possibilité d'obtenir une prolongation sur demande écrite et motivée (cf. art. 11 al. 2 du règlement des ports). 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 exprim. à l'art. 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.). Il serait cependant contraire aux règles de la bonne foi (cf. art.

E. 5

al. 3 Cst.) de refuser le renouvellement de l'autorisation à une titulaire sans "antécédents", pour le motif qu'elle n'a pas le permis bateau dont disposait feu son mari, et alors que son attention n'avait pas été attirée au sujet de l'importance de satisfaire à cette condition dans un certain délai. d) Dans la décision attaquée, il est par ailleurs reproché à la recourante une annonce tardive de l'acquisition par des tiers de parts de copropriété sur le bateau. On peut considérer qu'à la suite du décès de son mari, la recourante a obtenu – au moins par actes concluants –, en tant que copropriétaire de l'embarcation, le transfert de l'autorisation (cf. art. 17 al. 3 du règlement des ports, réglant les conséquences du décès du titulaire). Ultérieurement, deux nouvelles personnes sont devenues copropriétaires du bateau, mais la recourante est demeurée la seule interlocutrice de l'autorité portuaire (cf. art. 10 al. 1 du règlement des ports); elle est également la débitrice des taxes officielles, qu'elle acquitte. D'après l'art.

E. 10

al. 2 du règlement des ports, il incombait aux deux nouveaux copropriétaires de s'annoncer auprès de l'autorité portuaire, pour qu'elle enregistre leurs noms et adresses. Ces deux personnes ne l'ont semble-t-il pas fait avant le début de l'automne 2022. Il ne s'agit cependant pas d'un manquement de la recourante elle-même, mais bien plutôt de ses partenaires. Cette circonstance n'est pas de nature à justifier un non-renouvellement de l'autorisation à une bénéficiaire à laquelle aucune "antécédent" ne peut être imputé, selon la pratique communale. e) Il apparaît en définitive que le refus de renouveler l'autorisation pour l'année 2023 est contraire à la pratique communale exposée plus haut; conformément aux règles de la bonne foi, dans la situation particulière de la recourante, la municipalité était tenue de l'interpeller préalablement au sujet de l'exigence du permis bateau. Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire de traiter les griefs de violation du droit d'être entendu. 3. Il s'ensuit que le recours doit être admis. La décision attaquée doit être annulée, la cause étant renvoyée à la municipalité pour nouvelle décision dans le sens des considérants ci-dessus. Il incombera à la municipalité de régler la situation pour le reste de l'année 2023, étant donné que l'objet de la contestation est limité à une autorisation annuelle. Tant que l'autorité communale n'aura pas statué, par une décision finale ou provisionnelle, il y a lieu de considérer que la recourante peut occuper sa place d'amarrage à titre provisoire – mais elle ne pourra pas le faire à ce titre au-delà du 31 décembre 2023. L'attribution des places d'amarrage pour l'année 2024 doit en effet être décidée dans le cadre d'une nouvelle procédure administrative, vu l'art. 8 al. 2 du règlement des ports. Vu l'issue de la cause, il n'est pas perçu d'émolument judiciaire (cf. art. 49 LPA-VD). La recourante a droit à une indemnité de dépens mise à la charge de la Commune de Morges, étant donné qu'elle a procédé avec l'aide d'un avocat (art. 55 al. 1 LPA-VD).