

N° affaire: AC.2010.0203
Autorité:, Date décision: TA, 17.01.2012
Juge: RZ
Greffier: VDV
Publication (revue juridique):
Ref. TF:
Nom des parties contenant: La Tourangelle SA/Département de la sécurité et de l'environnement, Municipalité de Gland, Centre de Conservation de la Faune et de la Nature, Service du développement territorial, WÜRGLER, FAVEZ, Service des eaux, sols et assainissement

CONCESSION
DROIT DE PASSAGE
PORT
LAC
CHEMIN PÉDESTRE
RIVE
INSCRIPTION
REGISTRE FONCIER
SERVITUDE PERSONNELLE

CC-781
CC-958
LML-16-2

Résumé contenant: Concession de port renouvelée en échange de la prolongation et de l'élargissement du passage public existant le long de la rive. La question de savoir s'il est admissible que la mention d'une restriction de droit public au sens de l'art. 16 al. 2 LML soit portée au Registre foncier par l'inscription d'une servitude personnelle peut rester indécise. En effet, il ne s'agit pas en l'occurrence de procéder pour la première fois à l'inscription au Registre foncier, sous forme de servitude personnelle, du passage de droit public en cause, mais uniquement d'y inscrire l'extension de son assiette, soit de sa longueur et de sa largeur. Dès lors, par souci de cohérence, de sécurité et de foi publiques, il se justifie d'admettre une telle inscription (consid. 12).

	TRIBUNAL CANTONAL
	COUR DE DROIT ADMINISTRATIF ET PUBLIC
	Arrêt du 17 janvier 2012
Composition	<i>M. Robert Zimmermann, président; Mme Danièle Revey, juge, M. Jean Nicole, assesseur; Mme Valérie Duvanel-Donzel, greffière.</i>

Recourante **La Tourangelle SA**, à Gland, représentée par Me Christophe PIGUET, avocat à Lausanne,

Autorités intimées

1. **Département de la sécurité et de l'environnement, Secrétariat général,**
2. **Service des eaux, sols et assainissement,**

Autorités concernées

1. **Municipalité de Gland**, représentée par Me Philippe-Edouard JOURNOT, avocat à Lausanne,
2. **Centre de Conservation de la Faune et de la Nature, Service forêts, faune et nature,**
3. **Service du développement territorial**, représenté par Me Edmond DE BRAUN, avocat à Lausanne,

Tiers intéressés

1. **André WÜRGLER**, à Gland,
2. **Jean-Michel FAVEZ**, à Gland,

Objet	Autorisation cantonale spéciale
	Recours La Tourangelle SA c/ décision du Département de la sécurité et de l'environnement du 10 juin 2010 (concession pour port de plaisance, parcelle n° 924 de Gland)

Vu les faits suivants

A. La société La Tourangelle S.A. (ci-après: la Tourangelle) est propriétaire de la parcelle n° 924 du Registre foncier de Gland. Cette parcelle, d'une surface de 34'914 m², est sise au bord du Lac Léman. Elle recouvre les anciennes parcelles n° 1'763 et 2'747, telles qu'elles existaient en 1944. La parcelle n° 2'747 pour sa part correspondait alors aux anciennes parcelles n° 431 et 1'614, telles que numérotées en 1898.

B. Le 13 mai 1898, le Grand Conseil a adopté un décret approuvant l'octroi d'une concession en faveur d'Edward Cross sur la grève du lac Léman au droit de sa propriété, soit des parcelles n° 431 et 1'614 du cadastre de la Commune de Gland (RLV 1898 p. 377/378). L'art. 1 de cette concession prévoyait qu'il serait réservé sur le terrain concédé, et au bord de l'eau, un passage public de 90 cm de largeur. Il était précisé que le concessionnaire construirait, attenant au lac, un mur en maçonnerie à mortier, sur le couronnement duquel serait donné le passage public prévu à l'article premier (art. 11 et 12). La parcelle concédée a été cadastrée selon convention entre le Département des travaux publics et les hoirs Edward Cross, ratifiée le 6 août 1901 par le Conseil d'Etat.

Le 8 août 1901, le Département des travaux publics a octroyé aux hoirs Edward Cross un acte de concession pour l'établissement d'un port de plaisance sur le lac Léman. Il était précisé que le port et les ouvrages existaient à bien plaie et que l'Etat pourrait en tout temps en ordonner la démolition sans être tenu à payer d'indemnité aux concessionnaires ou ayants droits (art. 4). Le Grand Conseil a approuvé cette concession par décret du 17 mai 1902 (RLV 1902 p. 212/213).

Le 29 juin 1912, a été inscrite au Registre foncier, sur la base de la concession du 13 mai 1898 précitée, une servitude publique de passage à pied de 90 cm de largeur, en faveur de l'Etat de Vaud et dont le fond servant était la parcelle n° 2'747 de Gland (servitude n° 24'120).

Le 5 septembre 1944, le Conseil d'Etat a octroyé la concession n° 71, au bord de la parcelle n° 2'747, autorisant la Tourangelle à faire usage des eaux et grèves du lac Léman au lieu dit "La Moraine", pour une durée de 30 ans, concession qui avait plus particulièrement pour objet le maintien et l'alimentation d'un port de plaisance de 2'610 m² (surface ramenée à 2'450 m² ensuite de l'adoption d'un nouveau plan cadastral en 1996). L'acte de concession prévoyait en particulier que le passage exigible au sens de l'art. 16 de la loi du 10 mai 1926 sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains (LML; RSV 721.09) s'exerçait selon tracé A-B (teinte jaune) du plan annexé selon l'acte constitutif de servitude déposé au Registre foncier sous n° 70'843 (art. 8); ce passage faisait 90 cm de large. Cette concession remplaçait et annulait l'autorisation à bien plaie du 8 août 1901 (art. 14). La servitude n° 70'843, correspondant à l'ancienne servitude n° 24'120, a été inscrite au Registre foncier le 6 septembre 1944.

Le 17 octobre 1978, la concession du 5 septembre 1944 a été renouvelée, sous n° 111, jusqu'au 31 décembre 2004 et la servitude réinscrite au Registre foncier sous un numéro remplaçant le n° 70'843, soit le n° 142'462, qui a lui-même été ultérieurement remplacé par le n° 188'203.

C. Le 28 décembre 2009, la Tourangelle a demandé le renouvellement de la concession n° 111, entre-temps nouvellement numérotée 242/611. L'enquête publique a suscité l'opposition de Jean-Michel Favez et d'André Würigler. Les services de l'Etat ont donné un préavis favorable. La Municipalité de Gland en a fait de même, sous réserve notamment de l'élargissement à 2m de l'assiette de la servitude n°188'203 et de la prolongation de son emprise sur toute la longueur de la parcelle n°924. Le 10 juin 2010, le Département de la sécurité et de l'environnement (ci-après: le Département) a autorisé le renouvellement de la concession, aux conditions que la servitude de passage public à pied n°188'203 soit inscrite au Registre foncier selon une assiette de 2m de large et qu'elle grève, dans le prolongement de part et d'autre de celle déjà existante, toute la longueur de la parcelle n°924. Le Département a levé les oppositions de Jean-Michel Favez et André Würigler.

D. La Tourangelle a recouru le 9 juillet 2010 contre cette décision, en concluant à la réforme de celle-ci, en ce sens que la concession soit renouvelée, que la servitude n°188'203 reste inchangée dans son assiette et son tracé, subsidiairement que l'élargissement et le prolongement de cette servitude ne soient pas inscrits au Registre foncier. La cause a été enregistrée sous la rubrique AC.2010.0203. Par décision du 8 septembre 2010, le juge instructeur a pris acte du retrait du recours du 3 septembre 2010 et rayé la cause du rôle. Le 30 septembre 2010, la Tourangelle a néanmoins déclaré maintenir le recours du 9 juillet 2010. Cette prise de position, traitée comme demande de révision, a été enregistrée sous la rubrique RE.2010.0004. Dans le délai imparti, la requérante a complété ses moyens, en demandant le réexamen, au sens de l'art. 64 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), de la décision du 8 septembre 2010. Le Département ne s'est pas opposé à la reprise de la cause AC.2010.0203, le retrait du recours étant intervenu sur la base d'assurances qui ne correspondaient pas à sa volonté.

Par arrêt du 6 décembre 2010, le Tribunal a annulé la décision de radiation du rôle, rendue le 8 septembre 2010 par le juge instructeur dans la cause AC.2010.0203, dont l'instruction a dès lors été reprise.

E. André Würigler, la Municipalité de Gland et le Département proposent le rejet du recours. Quant au Service du développement territorial, il confirme son autorisation spéciale; le Service des forêts, de la faune et de la nature préavise pour sa part favorablement le renouvellement de la concession. Dans sa réplique, la recourante a confirmé ses conclusions.

F. Le Tribunal a tenu une audience avec inspection locale le 14 juillet 2011. Il a entendu Bernard Labouchère, administrateur de La Tourangelle SA, et son fils Guillaume Labouchère, assistés de Me Christophe Piguet et Me Joëlle Druey, avocats à Lausanne; Me Denis Sulliger, avocat à Lausanne, pour le Département; Giacinto Zucchini ingénieur, pour le Service des eaux, sols et assainissement (ci-après: le SESA); Me Edmond de Braun, avocat à Lausanne, pour le Service du développement territorial (ci-après: le SDT); Gérald Cretegnny, Syndic, et Didier Christen, Chef du Service des infrastructures et de l'environnement, assistés de Me Philippe-Edouard Journot, avocat à Lausanne, pour la Municipalité; André Würigler et Jean-Michel Favez.

A la suite de l'audience, le Tribunal a donné la faculté à la recourante de produire des pièces, déposer des réquisitions d'instruction complémentaires et libeller la nouvelle conclusion subsidiaire évoquée à l'audience; il a de même requis du Département la production de pièces supplémentaires ainsi que le calcul de la longueur de la servitude, selon l'art. 10 let. d du règlement d'application du 11 juin 1956 de la LML (RLML; RSV 721.09.1). Dans

sa prise de position du 9 septembre 2011, la recourante a en particulier complété ses conclusions au recours, concluant ainsi subsidiairement également à l'annulation de la décision attaquée et au renvoi du dossier à l'autorité intimée pour nouvelle décision. Les parties ont ensuite eu l'occasion de se déterminer sur la prise de position de la recourante du 9 septembre 2011. Le Département, au contraire du SESA, n'a enfin pas donné suite à la réquisition du Tribunal de se déterminer sur la longueur que devait recouvrir à leur sens la servitude de passage public.

Le 14 octobre 2011, Me Denis Sulliger a adressé au Tribunal une prise de position au nom du SESA, indiquant que le dossier n'était plus traité par le Secrétariat général du Département, mais suivi par le SESA, dont il était le conseil. Dès lors que le Département avait mandaté Me Denis Sulliger pour le représenter à l'audience du 14 juillet 2011 uniquement, sans élection de domicile en son étude, et que le Tribunal n'a reçu aucun avis du Département d'un mandat d'une autre nature, il n'a pas été tenu compte du courrier précité du 14 octobre 2011.

G. Le Tribunal a statué par voie de circulation.

Considérant en droit

1. a) Les parties ont le droit d'être entendues (art. 29 al. 2 Cst., 17 al. 2 Cst/VD et 33 al. 1 LPA-VD). Cela inclut pour elles le droit de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à leur détriment, d'avoir accès au dossier, de prendre connaissance des preuves et de se déterminer à leur propos, d'en fournir et de participer à leur administration (ATF 137 II 266 consid. 3.2 p. 270; 137 IV 33 consid. 9.2 p. 48/49; ATF 136 I 265 consid. 3.2 p. 272; 136 V 351 consid. 4.4 p. 356, et les arrêts cités). La procédure est en principe écrite (art. 27 al. 1 LPA-VD). Le Tribunal cantonal a toutefois la faculté de tenir une audience et ordonner des débats, y compris l'audition des parties et de témoins (art. 29 al. 1 LPA-VD), lorsque les besoins de l'instruction l'exigent (art. 27 al. 2 et 3 LPA-VD). Cela ne signifie pas pour autant que les parties disposeraient du droit inconditionnel d'être entendues oralement (ATF 134 I 140 consid. 5.3 p. 148; art. 33 al. 2 LPA-VD). L'autorité reste libre de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant de manière non arbitraire à une appréciation anticipée de la valeur probante des mesures proposées, elle a acquis la certitude que celles-ci ne modifieraient pas son opinion (ATF 134 I 140 consid. 5.3 p. 148; 131 I 153 consid. 3 p. 157; 130 II 425 consid. 2.1 p. 429, et les arrêts cités). La violation du droit d'être entendu commise en première instance peut être guérie si le justiciable dispose de la faculté de se déterminer dans la procédure de recours, pour autant que l'autorité de recours dispose d'un plein pouvoir d'examen, en fait et en droit (ATF 135 I 279 consid. 2.6.1 p. 285; 133 I 201 consid. 2.2 p. 204; 132 V 387 consid. 5.1 p. 390, et les arrêts cités).

b) La recourante a requis, à titre de mesure d'instruction, la production, par le SESA, des dossiers dans lesquels ce Service a été amené à octroyer ou renouveler une concession de port, jetée ou enrochements, sur le domaine public du Lac Léman portant sur une construction érigée avant le 1^{er} janvier 1926 sans exiger l'inscription d'une servitude de passage au Registre foncier, ni demander l'aggravation d'une servitude existante. Elle a également requis l'audition en qualité de témoin de Michel Cosendai, désormais à la retraite, qui a été, durant plus de vingt ans, l'ingénieur responsable, au sein du SESA, de l'application de la LML, et a en particulier suivi tous les dossiers relatifs au renouvellement des concessions de port. Il n'a pas été donné suite à ces requêtes. La recourante les a formulées en lien avec le grief d'égalité de traitement qu'elle a soulevé. Or, sur ce point, les arguments qu'elle fait valoir ne sont pas de nature à démontrer que le Département aurait, en aggravant les conditions de la concession litigieuse lors de son renouvellement, appliqué une mesure différente, dans des cas comparables (cf. consid. 11 ci-dessous). Pour le surplus, il n'y a pas lieu pour le Tribunal, dans le cadre de l'instruction du recours, de réexaminer la pratique du Département relativement à une multiplicité de cas,

disséminés sur toute la rive du lac. L'exercice du droit d'être entendu, et de demander la production de moyens de preuve, est complété par l'obligation des parties de collaborer à la constatation des faits dont elles entendent déduire des droits (cf. art. 30 al. 1 LPA-VD). Il n'appartient pas au Tribunal de se substituer aux parties sur ce point, en faisant porter la maxime d'office, ancrée à l'art. 28 al. 1 LPA-VD, sur des faits très éloignés de ceux de la cause, comme le ferait une autorité de surveillance.

c) Si la recourante n'a pas pu se prononcer sur l'aggravation de la servitude de passage public avant que le Département n'autorise le renouvellement de la concession, il n'en demeure pas moins qu'elle a eu l'occasion de se déterminer à ce propos dans son recours et dans sa réplique ainsi que lors de l'audience, puis dans son écriture du 9 septembre 2011, sachant que la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal a plein pouvoir d'examen, en fait et en droit (art. 28 al. 1, 41, 63 et 89 LPA-VD).

d) Les griefs de la recourante relatifs à une violation du droit d'être entendu ne sont dès lors pas fondés.

2. a) Tout ouvrage (construction, remblai, excavation, anticipation, consolidation, déversement, dépôt, etc.), de même que toute intervention dans les lacs et sur leurs grèves, dans les cours d'eau, sur leurs rives et dans l'espace cours d'eau sont subordonnés à l'autorisation préalable du département (art. 12 al. 1 let. a de la loi du 3 décembre 1957 sur la police des eaux dépendant du domaine public – LPDP; RS 721.01). Les choses sans maître et les biens du domaine public sont soumis à la haute police de l'Etat sur le territoire duquel ils se trouvent (art. 664 al. 1 CC). 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 – CDPJ, RSV 211.02; ancien 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, 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} phr. 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).

b) Sur tous les fonds riverains du lac Léman, des lacs de Neuchâtel et de Morat, des lacs de Joux et Brenet, et du lac de Bret, il doit être laissé, le long de la rive et sur une largeur de 2 mètres, un espace libre de toute construction ou autre obstacle à la circulation, pour le halage des barques et bateaux, le passage ou marchepied des bateliers et de leurs aides, soit pour tous autres besoins de la navigation ainsi que pour ceux de la pêche (art. 1 al. 1 LML). Selon l'art. 16 LML, il ne sera plus accordé de concession de grève pour des constructions (al. 1); des concessions pourront toutefois être octroyées pour l'établissement de ports, de jetées ou d'ouvrages de défense contre l'érosion, moyennant qu'un passage public soit réservé le long de la rive, et que la vue dès ce passage soit sauvegardée (al. 2). Les constructions, ouvrages, terrasses, murs existants au jour de l'entrée en vigueur de la LML, sur l'espace réservé par l'article premier de cette loi, pour autant qu'ils n'auraient pas été établis en violation des clauses d'une concession ou en vertu d'un bien-plaire d'une autorité publique, ne pourront être démolis ou supprimés qu'en vertu d'un arrêté d'expropriation pour cause d'intérêt public rendu par le Conseil d'Etat

et moyennant une juste et préalable indemnité (art. 21 al. 1 LML).

c) Nul ne peut détourner les eaux du domaine public, ni les utiliser, sans l'autorisation préalable du département en charge de la gestion des eaux du domaine public (art. 2 al. 1 de la loi du 5 septembre 1944 sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public – LLC; RSV 731.01). Sont réservés les droits anciens reconnus par l'Etat avant la promulgation de la présente loi, ainsi que les dispositions du Code rural sur les eaux (al. 2). **L'autorisation du département est accordée sous la forme d'une concession; sa durée est de huitante ans au maximum (art. 4 al. 1 LLC).** Toutefois, pour des installations provisoires ou de très faible importance, le département peut accorder des autorisations à bien plaire, révocables en tout temps (al. 2). Toutes les autorisations à bien plaire pour ports, jetées et enrochements seront retirées et remplacées par des concessions à durée limitée, dans les délais qui seront fixés par le département (art. 26 al. 1 LLC).

L'octroi de toute concession à teneur de l'art. 26 LLC est aussi subordonnée à la création du passage public prévu par l'art. 16 al. 2 LML (art. 13 al. 1 RLML).

L'autorisation est donnée sous forme de concession dont la durée n'excède pas cinquante ans, s'il s'agit d'installations communales, et trente ans, s'il s'agit d'installations privées (art. 84 al. 1 du règlement d'application du 17 juillet 1953 de la LLC et de la loi du 12 mai 1948 réglant l'occupation et l'exploitation des eaux souterraines dépendant du domaine public cantonal – RLLC; RSV 731.01.1). **Il ne peut être apporté aucune entrave à la circulation du public sur les passages créés en vertu de concessions ou en application de la loi sur le marchepied (art. 95 al. 1 RLLC).** La loi ne réglemente pas la procédure de renouvellement des concessions pour d'autres usages que la force motrice. **L'art. 91 al. 1 RLLC précise que la concession s'éteint de plein droit par l'expiration de sa durée** ou par la renonciation écrite du concessionnaire. Le concessionnaire n'est libéré de ses obligations qu'après reconnaissance des lieux par le département. La réglementation cantonale prévoit la caducité de la concession après son échéance. Le renouvellement des autres concessions doit être traité comme l'octroi d'une nouvelle concession (cf. AC.2009.0051 du 31 mars 2011 consid. 2b).

3. a) La concession est un acte mixte, composé de clauses bilatérales et de clauses unilatérales ou décisionnelles. Ces dernières clauses résultent directement ou impérativement de la loi, tandis que le contenu des clauses bilatérales est négocié par les parties. Cela n'engage 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 du 17 novembre 2004 consid. 2c; cf., sur la nature juridique de la concession, Bernhard Waldmann, Die Konzession – Eine Einführung, in Isabelle Häner et Bernhard Waldmann (éd.), Die Konzession, Bâle/ Genève 2011, p. 17ss). La durée maximale des concessions est une limite à l'autonomie des parties introduite pour des motifs d'intérêt public, car une concession perpétuelle ou de trop longue durée priverait la collectivité concédante de la maîtrise du domaine public (ATF 130 II 18 consid. 3.2 p. 22; ATF 127 II 69 consid. 4c p. 74 et 5b p. 77; cf.

aussi Isabelle Häner, Das Ende des Konzessionsverhältnisses, *in* Häner/Waldmann, op. cit. p. 89/90; Tomas Poledna, Staatliche Bewilligungen und Konzessionen, Berne 1994, n° 280 p. 242). 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. Pierre Moor, Droit administratif, Vol. III, 1992, 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. Pierre Moor, op. cit., 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 (Pierre Moor, op. cit., n° 3.2.4 p. 136 et n° 6.4.4.6 p. 308). Pour statuer sur une demande de renouvellement de la concession arrivée à son échéance, l'autorité doit alors apprécier les circonstances de manière comparable à l'octroi d'une nouvelle concession. Lors de la procédure de renouvellement de la concession, l'autorité doit donc procéder à une pesée de l'ensemble des intérêts et, en particulier, examiner l'évolution des circonstances, juridiques et matérielles, depuis l'octroi de la concession précédente (voir AC.2009.0051 du 31 mars 2011 consid. 2b; cf. aussi Isabelle Häner, Das Ende des Konzessionsverhältnisses, *in* Häner/Waldmann, op. cit., p. 98/99; Tomas Poledna, op. cit., 1994, n° 291 p. 248/9).

b) Les autorisations d'usage du domaine public ont toujours été délivrées "à bien plaire" et considérées comme révocables en tout temps. On se trouve par conséquent en présence d'autorisations assorties d'une clause accessoire pouvant être qualifiée de "clause de retrait". L'insertion dans la décision d'une clause de ce type donne à la faculté conférée à l'administré un caractère précaire: l'autorité peut révoquer l'acte sans être liée par les conditions générales de la révocation. Elle ne dispose pas cependant d'une entière liberté: le retrait doit être motivé par des considérations pertinentes d'intérêt public, dans un rapport cohérent avec l'objet même de la décision et de la législation qui la fonde; elle empêche surtout que, de bonne foi, l'administré réalise des investissements qui feraient obstacle à la révocation (cf. Pierre Moor, Droit administratif, Vol. II, 3^{ème} éd., 2011, p. 91/92; AC.2003.0046 du 23 août 2004 consid. 2b/aa).

4. La recourante fait en premier lieu valoir que l'interprétation littérale de l'art. 16 LML conduit à la conclusion qu'il ne peut s'appliquer à des ouvrages antérieurs à son entrée en vigueur, tel celui en cause, et qu'en outre ce dernier, antérieur à l'entrée en vigueur de la loi et toléré à bien plaire, ne nécessite pas une concession, impliquant la création d'un passage public, dans la mesure où il est au bénéfice d'un droit acquis qui ne peut plus être révoqué.

a) La LML est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1926. Il se pose la question de savoir si l'autorité peut imposer au propriétaire riverain, au moyen d'une concession fondée sur l'art. 16 al. 2 LML, un passage public sur sa parcelle privée le long de la rive, en raison de l'existence d'ouvrages construits sur le domaine public des eaux, comme en l'espèce, avant l'entrée en vigueur de la LML. Ainsi que le relève la doctrine (Yves Bonnard, Marchepied et passages publics au bord des lacs vaudois, thèse Lausanne, 1990, p. 159/160), l'interprétation littérale de l'art. 16 LML conduit à la conclusion qu'il ne vise que l'avenir puisque ces deux premiers alinéas sont formulés au futur: il ne sera plus accordé de concession de grève à partir du 1^{er} juillet 1926, mais celles qui pourront néanmoins l'être le seront contre la création d'un passage public. Dans sa thèse, Bonnard présente cette interprétation littérale, mais la réfute en exposant que l'Etat pourrait faire détruire l'ouvrage en révoquant le bien-plaire de manière à rendre nécessaire la création d'un nouveau fondement juridique, qui sera une concession

subordonnée à la création du passage public. Il explique ainsi qu'après la révocation du bien-plaire (qui peut avoir lieu en tout temps, c'est le but recherché dans l'octroi d'une telle autorisation), la construction, pour éviter la destruction, a besoin d'un nouveau fondement juridique, qui ne peut reposer que sur une législation en vigueur au moment de la décision. En d'autres termes, on applique une loi à un événement passé (la construction de l'ouvrage), qui se prolonge dans le présent et à l'avenir. C'est la définition même de la rétroactivité impropre d'une norme, unanimement admise par la doctrine et la jurisprudence (Yves Bonnard, op. cit., p. 160 et les réf. cit.). Toutefois, dans un arrêt du 29 avril 1999 (AC.1998.0113), le Tribunal administratif, tout en semblant soutenir que l'art. 16 LML s'appliquerait aussi aux ouvrages construits avant 1926, a jugé que l'autorité qui tolère longtemps un état de fait (il s'agissait d'un enrochement posé en 1906) dont elle a connaissance perd, par l'effet de la prescription, la faculté d'ordonner la remise en l'état; l'arrêt laisse par ailleurs ouverte la question de savoir si un ordre de remise en état ne se heurterait pas aussi au principe de la bonne foi. Dans son arrêt du 21 juillet 2005 (AC.2003.0217 consid. 11 à 14), le Tribunal administratif a laissé indécise la question de l'application de l'art. 16 LML aux ouvrages construits avant le 1^{er} juillet 1926, tout en relevant que, pour y répondre, il y aurait également lieu d'examiner la portée, pour les ouvrages qui existent déjà sur le domaine lacustre, mais pour lesquels il n'est pas possible de retrouver trace d'un bien-plaire, de l'art. 26 LLC, disposition qui pourrait le cas échéant être considérée comme conférant une portée rétroactive à l'art. 16 LML qui impose le passage public.

b) Par droits acquis, 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 la 245 consid. 5a p. 245), qui 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 129 I 161 consid. 4.1 p. 170, 361 consid. 7.1 p. 381; 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125/126, et les arrêts cités). 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). Avec la garantie des situations acquises, on vise les cas dans lesquels la situation créée à la suite d'une autorisation administrative présente un caractère d'irréversibilité, tel étant le cas notamment de constructions; dans ce type d'hypothèses, on admet qu'une construction réalisée conformément à une ancienne réglementation n'a pas à être démolie à la suite de l'entrée en vigueur de nouvelles règles auxquelles ce bâtiment ne serait pas conforme. C'est ce que l'on appelle la garantie des situations acquises, qui permet même au propriétaire de cette construction de l'entretenir, voire de la moderniser (ATF 109 Ib 116; voir en outre, Pierre Moor, Droit administratif, Vol. I, 2^{ème} éd., 1994, p. 172 s., et les réf. cit.; on réservera les dispositions légales de nature à étendre cette garantie, ce qui est le cas notamment de l'art. 80 al. 2 LATC); ce type de question s'inscrit dans le cadre plus général de la problématique de l'application du droit dans le temps (voir également à ce sujet Alfred Kölz, Intertemporales Verwaltungsrecht, RDS 1983 II 100 ss, spéc. p. 177 ss et 191 ss).

c) Aux termes de l'art. 5 al. 3 Cst., 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; Ulrich Haefelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5^e éd. entièrement revue, Zurich/Bâle/Genève 2006, n° 712 p. 149; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2^e éd., Berne 2005, n° 19 p. 156). L'on exige notamment des intéressés qu'ils fassent, sauf délai fixé par la loi, valoir leurs prétentions dans un laps de temps raisonnable (Pierre Moor, Droit administratif, Vol. I, 2^{ème} éd., 1994, p. 434). Le Tribunal cantonal a ainsi considéré qu'en omettant de contester formellement le lieu de son assujettissement illimité à l'impôt pendant de nombreuses

années, la contribuable avait violé le principe de la bonne foi, car, par son comportement, elle avait laissé entendre à l'autorité qu'elle était bel et bien domiciliée au lieu où celle-ci l'avait imposée (FI.2009.0115 du 24 mars 2010 consid. 2a).

d) La parcelle actuellement propriété de la Tourangelle a, depuis 1898 et pour partie en tout cas, toujours fait l'objet, que ce soit par le biais de la concession de grève de 1898 et ensuite de la concession pour usage d'eau du 5 septembre 1944, renouvelée le 17 octobre 1978, d'une obligation de réserver en faveur du public un passage à pied de 90 cm le long de la rive. Cette obligation a par ailleurs, depuis 1912, toujours fait l'objet d'une servitude inscrite au Registre foncier. **L'obligation faite au propriétaire de la parcelle en cause de réserver un passage en faveur du public existe donc depuis 113 ans.** Si, en outre, le port de plaisance a été soumis à une concession à bien plaie de 1901 à 1944, il n'en demeure pas moins que, depuis le 5 septembre 1944, cet ouvrage a fait l'objet d'une concession, renouvelée le 17 octobre 1978, dont l'art. 8 prévoit expressément l'application de l'art. 16 LML. Or, la recourante, qui était la concessionnaire visée par les deux concessions précitées, n'a alors pas contesté l'existence d'une concession – c'est d'ailleurs elle-même qui, en 1944, en a demandé l'octroi – pas davantage que celle du passage public exigible au sens de l'art. 16 LML. Il s'ensuit que, depuis plus de 67 ans, le port de plaisance de la recourante fait l'objet d'une concession en échange d'un passage public. La recourante ne saurait ainsi se prévaloir d'un droit acquis, alors que, pendant des dizaines d'années, elle a été au bénéfice de concessions prévoyant déjà un tel passage et que rien, dans le dossier, ne permet de constater qu'elle s'y est, d'une quelconque manière, opposée.

Par ailleurs, contrairement aux situations traitées dans les arrêts AC.1998.0113 et AC.2003.0217 précités, de 1901 à 1944, le port de plaisance a fait l'objet d'un bien plaie, dont l'art. 4 prévoyait que le port et les ouvrages existaient à bien plaie et que l'Etat pourrait en tout temps en ordonner la démolition sans être tenu à payer d'indemnité aux concessionnaire ou ayants droit. La faculté ainsi conférée à l'administré avait de la sorte un caractère précaire et l'existence d'un bien-plaie ne pouvait, par essence, conférer un droit acquis à son bénéficiaire (Yves Bonnard, op. cit., p. 158).

5. Se pose ensuite la question de savoir quelle est la réglementation applicable à l'octroi d'une concession pour un ouvrage construit avant l'entrée en vigueur de la LML, de la LLC, du RLML et du RLLC.

a) S'agissant de l'application du droit dans le temps, à moins que le nouveau droit ne contienne de dispositions transitoires contraires, les prescriptions matérielles de l'ancien droit continuent de s'appliquer aux faits survenus sous son empire; en revanche – sous réserve de dispositions contraires qu'il prévoirait – le nouveau droit s'applique aux procédures en cours au moment de son entrée en vigueur (ATF 136 II 187 consid. 3.1 p. 189; 136 V 24 consid. 4.3 p. 27; 126 III 431 consid. 2a et b p. 433-435, et les références citées; ATAF 2007/25 consid. 3.1). Il n'y a pas de rétroactivité prohibée lorsque le législateur prend en compte des situations nées sous l'ancien droit, mais qui perdurent après l'entrée en vigueur du nouveau. La Constitution n'interdit pas de prévoir d'autres conséquences juridiques que par le passé s'agissant d'états de fait qui se prolongent durablement, pour autant que cela ne porte atteinte ni aux droits acquis ni au principe de la confiance (ATF 133 II 97 consid. 4.1 p. 101/102, et les arrêts cités; ATAF 2007/25 consid. 3.1; cf. également ATAF 2009/3 consid. 3.2 p. 29/30). La validité d'une décision doit être examinée au regard du droit applicable au moment où elle a été prise (ATF 135 II 313 consid. 2.2.2 p. 317/318; 112 Ib 39 consid. 1c p. 42). Il est fait exception à cette règle en application par analogie de l'art. 2 Tit fin. CC, lorsque les nouvelles règles sont établies dans l'intérêt de l'ordre public (ATF 135 II 313 consid. 2.2.2 p. 318; 133 II 181 consid. 11.2.2 p. 206; 127 III 16 consid. 3 p. 20). Dans ce cas, le nouveau droit régit d'emblée tous les faits pour lesquels la loi n'a pas prévu d'exception, lorsque le changement de loi intervient

pendant la procédure cantonale de recours (ATF 135 II 313 consid. 2.2.2 p. 318; 99 la 113 consid. 9 p. 124/125).

b) Dès lors que l'on se trouve en l'espèce face à une situation durable et que la recourante ne bénéficie d'aucun droit acquis, l'on ne voit pas quel motif justifierait de ne pas tenir compte de la réglementation actuellement en vigueur, qui ne contient en particulier pas de dispositions prévoyant, en matière de concession, son application uniquement aux ouvrages construits après son entrée en vigueur. Une collectivité publique ne peut pas octroyer à un particulier le droit d'utiliser le domaine public de manière privative pour une durée indéterminée, ce qui priverait cette collectivité publique de la maîtrise du domaine public. Lors de l'octroi et du renouvellement d'une concession, l'autorité doit tenir compte de l'ensemble des circonstances, en particulier de l'intérêt public à l'octroi ou au renouvellement de la concession et de la réglementation applicable.

Le port de plaisance de la recourante doit faire l'objet d'une concession, qui ne peut être octroyée qu'en échange d'une servitude de passage public fondée sur l'art. 16 al. 2 LML. Le grief de la recourante sur ce point doit dès lors être écarté.

6. La recourante conteste à l'autorité intimée la possibilité d'aggraver le passage public existant déjà sur sa parcelle lors du renouvellement de la concession sans qu'aucune modification de fait ou de droit ne justifie un changement dans la concession octroyée depuis longtemps.

a) Si une concession crée des droits acquis, il n'en demeure pas moins que ceux-ci ne le sont que dans le cadre de l'exercice de la concession elle-même et non pas lors de son éventuel renouvellement.

b) Dans la pesée des intérêts à faire, il convient de tenir compte du fait que le cadre légal a changé. Le 1^{er} janvier 1980, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 est entrée en vigueur (LAT; RS 700). A son art. 3, consacré aux principes régissant l'aménagement, elle prévoit que le paysage est préservé (al. 2) et qu'il convient notamment de tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau et de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci (al. 2 let. c). La loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR; RS 704) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1987. Conformément à son art. 3 al. 3, les chemins de randonnée pédestre desservent notamment les zones propices à la détente, les sites (points de vue, rives, etc.), les monuments, les arrêts des transports publics ainsi que les installations touristiques.

Au niveau cantonal, le Grand Conseil a adopté en 2001 le Plan directeur cantonal des rives vaudoises du lac Léman (ci-après: le PDRL). Au chapitre du cheminement riverain, les lacs et leurs rives sont des espaces éminemment publics, dont la jouissance doit être offerte

au plus grand nombre; l'un des principes fondamentaux du plan directeur est ainsi de rendre les rives plus accueillantes et d'améliorer les possibilités d'accès pour la population locale et les touristes (p. 61ss). Le PDRL prévoit trois mesures générales: assurer, dans la mesure du possible, un cheminement continu sur l'ensemble des rives vaudoises du lac; créer le chemin directement en rive du lac, dans la mesure où sa construction n'entre pas en conflit avec des objectifs de protection de la nature et où il est techniquement réalisable; assurer de manière prioritaire la liaison piétonne entre les équipements de détente et de loisirs existants ou à créer et les sites urbanisés (p. 66). A l'examen du plan 5, consacré aux rives de Prangins-Gland, le cheminement à créer est prévu le long de la rive de la parcelle n° 924 de la Tourangelle.

c) Un passage public au bord du lac sur la parcelle de la recourante le plus étendu possible, outre qu'il est prévu par la loi en échange d'une concession, est ainsi justifié par un intérêt public important.

7. a) La longueur actuelle de la servitude de passage public est de 120 m, ce qui s'explique par des motifs historiques. La concession de grève octroyée le 13 mai 1898 à Edward Cross moyennant qu'un passage public de 90 cm de largeur soit réservé sur le terrain concédé, et au bord de l'eau, concernait les parcelles n° 431 et 1'614 de Gland. Selon le plan annexé à cette concession, la longueur de la servitude correspondait à la longueur des deux parcelles le long du lac. Le 5 septembre 1944, lorsqu'une nouvelle concession autorisant la Tourangelle à faire usage des eaux et grèves du lac Léman au lieu dit "La Moraine" a été octroyée en échange d'une servitude de passage public, il a été prévu que celle-ci longe le lac, toujours sur une distance de 120 m et ce sur toute la parcelle n° 2'747, qui recouvrait les anciennes parcelles n° 431 et 1'614. A cette date, même si le lieu dit "La Moraine" comprenait, outre la parcelle n° 2'747, celle n° 1'763, la servitude n'a pas été étendue à cette dernière parcelle. De plus, alors même que, ainsi que l'a indiqué la recourante à l'audience, la parcelle n° 924 recouvre les anciennes parcelles n° 1'763 et 2'747 depuis 1949 au moins, la servitude de passage public n'a pas été étendue à toute la parcelle n° 924 lors du renouvellement de la concession le 17 octobre 1978.

b) L'art. 16 LML ne fixe pas la longueur que doit recouvrir la servitude de passage public. L'art. 10 RLML prévoit pour sa part ce qui suit:

"¹ La servitude de passage public exigible en vertu de l'art. 16 de la loi sur le marchepied est délimitée selon les circonstances. Elle s'étend en principe à toute la longueur du rivage de la propriété du concessionnaire. La longueur grevée ne peut toutefois pas dépasser, pour chaque ouvrage autorisé, les dimensions suivantes:

- a. *enrochements de protection posés en cordon le long de la rive: la longueur totale du cordon, même si celui-ci n'est pas construit d'une manière absolument continue;*
- b. *épis, digues, môles, jetées en enrochement brut ou maçonné, perpendiculaires à la rive ou formant un angle avec celle-ci: une longueur égale à deux fois la longueur développée de l'ouvrage, cette dernière étant mesurée dès la limite avec le domaine public jusqu'à l'extrémité de la fondation au large;*
- c. *jetées en pleine eau: une longueur égale à deux fois la longueur développée de l'ouvrage, mesurée entre les deux extrémités des fondations;*

d. ports: une longueur égale à la somme des deux valeurs suivantes:

1. une fois la longueur du côté du port parallèle au rivage; si les ouvrages formant le port vont en s'évasant, la longueur à considérer est la projection sur la rive de la plus grande distance extérieure des ouvrages;

2. deux fois la plus grande distance entre la limite du domaine public et la partie la plus éloignée de l'ouvrage, fondations comprises;

(...)"

c) Dans sa décision du 10 juin 2011, le Département a fixé la longueur de la servitude de passage public à l'entier de la longueur de la rive de la parcelle n° 924, qui est de 200,70 m. Il a indiqué, pour ce calcul, s'être référé à l'art. 10 al. 1 let. a RLML; il semble pourtant que le calcul effectivement réalisé se base sur la let. b, et non la let. a, de cette disposition. Peu importe en définitive, dès lors que, lors de l'audience du 14 juillet 2011, le Département a acquiescé au fait que le calcul devait être effectué sur la base de la let. d de l'art. 10 al. 1 RLML, disposition qui définit la manière dont la longueur de la servitude de passage public doit être calculée lorsqu'il y a un port. Les concessions et bien-plaire accordés se sont toujours référés à un port de plaisance, ainsi l'acte de concession à bien plaisir du 8 août 1901, l'acte de concession du 5 septembre 1944 et la décision du 10 juin 2010 du Département. Il s'ensuit que le calcul, tel qu'effectué le 15 août 2011 par le SESA à la demande du Tribunal sur la base de la let. d, aboutit à une longueur de 162 m, soit 51 m 66 (longueur du côté du port parallèle au rivage) + 2x55 m 30 (la plus grande distance entre la limite du domaine public et la partie la plus éloignée de l'ouvrage, fondations comprises).

Interpellés par le Tribunal sur la longueur que devait à leur sens recouvrir la servitude de passage public, le Département ne s'est pas déterminé dans le délai imparti et le SESA, dans son courrier du 20 octobre 2011, a expliqué que, selon la pratique constante, c'est la valeur la plus élevée qui fournit la longueur de la servitude; selon lui, celui qui bénéficie de deux digues et de la surface à l'intérieur pour des installations portuaires doit en effet donner une compensation au moins équivalente à celui qui ne bénéficie que des deux digues sans la surface intérieure. L'on ne voit néanmoins pas sur quels éléments se fonde une telle appréciation, qui n'est pas conforme à l'art. 10 al. 1 RLML, et en particulier aux lettres b et d. Il sied également de relever que, selon les plans riverains de la Commune de Gland (plans de situation 1 et 2, secteur 4) du 31 juillet 2009 (ci-après: les plans riverains), plusieurs servitudes de passage public, situées au bord du lac, ne couvrent pas toute la longueur des parcelles qu'elles concernent, telles celles se trouvant sur les parcelles n° 1'646, 921, 923 et 936, parcelles auxquelles une concession pour l'établissement d'un port a été accordée.

Ainsi, si l'on devait appliquer l'art. 10 al. 1 let. d RLML, la longueur de la servitude de passage public devrait être fixée à 162 m, et non pas à toute la longueur de la parcelle n° 924, comme cela ressort de la décision attaquée.

8. a) Dans le canton de Vaud, dont la Constitution consacre expressément la séparation des pouvoirs (art. 89 Cst-VD), la fonction législative appartient au Grand Conseil (art. 103 Cst-VD), les fonctions exécutives et l'administration au Conseil d'Etat (art. 112 et 123 Cst-VD). Le principe de la séparation des pouvoirs prohibe tout empiètement, par un organe de l'Etat, sur les compétences d'un autre organe de celui-ci. En particulier, il est interdit au pouvoir exécutif d'adopter des règles de droit, si ce n'est dans le cadre d'une délégation valablement donnée par le législateur (ATF 136 I 241 consid. 2.5.1 p. 249; 134 I 322 consid. 2.2 p. 326, et les arrêts cités; Tobias Jaag, Die Verordnung im schweizerischen Recht, ZBI 2011 p. 629ss, 640ss). C'est ce qu'exprime l'art. 120 al. 2 Cst-VD, aux termes duquel le Conseil d'Etat édicte des règles de droit, dans la mesure où la Constitution ou la loi l'y autorisent; il édicte les dispositions nécessaires à l'application des lois et des décrets. Ainsi, hormis les cas où la Constitution ou la loi lui confère le pouvoir de régler lui-même, par des normes, un

domaine déterminé, le Conseil d'Etat ne peut adopter des arrêtés ou des règlements que dans la mesure où il s'agit de dispositions complémentaires (arrêtés CCST.2010.0008 du 14 janvier 2011, consid. 3c/aa; AC.2009.0064 du 4 novembre 2010, consid. 4b/cc, et les références citées). Les règles les plus importantes doivent en tout cas figurer dans la loi (ATF 134 I 322 consid. 2.4 p. 327; 133 I 331 consid. 7.2.1 p. 347; 130 I 1 consid. 3.4.2, et les arrêts cités). Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la LML (art. 25 LML). Pour le reste, cette loi ne délègue pas au pouvoir exécutif la compétence d'édicter des normes primaires, notamment pour ce qui concerne l'assiette de la servitude au sens de l'art. 16 LML. Il suit de là que le Conseil d'Etat ne peut, dans le RLML, que poser des règles qui complètent la LML, mais non point des règles nouvelles.

b) La LML ne dit rien au sujet de la longueur et de la largeur de la servitude au sens de l'art. 16 LML. Toutefois, la loi prévoit que le marchepied doit s'étendre tout le long de la rive et sur une largeur de 2 m. Cette règle générale, qui s'applique aussi à la servitude de passage public, est reprise à l'art. 10 RLML, à teneur duquel la longueur de la servitude au sens de l'art. 16 LML, est «*délimitée selon les circonstances; elle s'étend en principe à toute la longueur du rivage de la propriété des concessionnaires*». Sans doute, la suite de l'art. 10 RLML fixe-t-elle une

longueur maximale, selon des principes de calcul dont l'application au cas d'espèce restreint la longueur de la servitude à 162 m, soit une distance inférieure à celle de la longueur de la rive de la parcelle de la recourante (consid. 7 ci-dessus). Mais en tant que l'art. 10 RLML limite, de manière impérative, la longueur de la servitude dont la loi prévoit qu'elle s'étend en principe à tout le long de la rive, il va au-delà de ce que le Conseil d'Etat est habilité à faire, au regard du principe de la séparation des pouvoirs. En restreignant la longueur de la servitude en-deça de ce qui ressort des art. 1 LML et 10 RLML in initio, le Conseil d'Etat a édicté des normes primaires, en violation de l'art. 25 LML et de la séparation des pouvoirs. Il n'y a dès lors pas lieu de déroger au principe selon lequel la servitude s'étend tout au long de la rive. Ce choix est en outre conforme à la topographie des lieux (cf. consid. 9b ci-dessous).

c) Si l'art. 10 RLML indique que la servitude de passage public est délimitée selon les circonstances, il ne contient aucune référence à une largeur maximale.

En l'espèce, porter la largeur de la servitude de passage public à 2 m répond, ainsi que le relèvent tant la Municipalité que le SESA, à des motifs évidents de sécurité. Le Tribunal a ainsi pu constater lors de l'inspection locale qu'une largeur de 90 cm est insuffisante; elle ne permet pas à des piétons, qui se promèneraient notamment avec une poussette ou en chaise roulante, de croiser d'autres promeneurs. Une largeur de 2 m se justifie d'autant plus que le passage public dont il est question se trouve, par définition, au bord du lac et qu'elle permet ainsi d'éviter que quelqu'un ne tombe à l'eau. Une telle largeur correspond d'ailleurs à celle prévue par d'autres types de marchepied, tel celui de l'art. 1 LML, de même qu'à celle des servitudes de passage public figurant sur les plans riverains. Enfin, la recourante reconnaît même qu'actuellement, un

passage de 90 cm ne la pénalise pas.

9. La recourante fait valoir que la prolongation et l'élargissement du passage public entraîneraient une atteinte accrue à son droit de propriété. Elle relève en particulier que, dès lors qu'un passage public de 90 cm est inutilisable, l'aggravation des conditions liées au passage public telle que prévue par le Département est importante pour elle.

a) La propriété est garantie (art. 26 al. 1 Cst; 25 al. 1 Cst/VD). Les restrictions à la propriété ne sont compatibles avec la Constitution que si elles reposent sur une base légale, sont justifiées par un intérêt public suffisant et respectent le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 1 à 3 Cst.; 38 al. 1 à 3 Cst./VD; ATF 135 I 209 consid. 3.3.1 p. 215/216; 129 I 337 consid. 4.1 p. 344; 126 I 219 consid. 2a p. 221, 2c p. 221/222, et les arrêts cités).

La servitude de passage public repose en l'occurrence sur l'art. 16 al. 2 LML et, au vu des nouvelles dispositions adoptées depuis 1978 (cf. consid. 6b et c), il existe un intérêt public important à un accès étendu des rives du lac Léman.

b) Selon le principe de la proportionnalité, une mesure restrictive doit être 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); le principe de la proportionnalité proscriit toute restriction allant au-delà du but visé; il exige un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts en présence – ATF 136 I 87 consid. 3.2 p. 91/92, 197 consid. 4.4.4 p. 205; 135 I 169 consid. 5.6 p. 174/175, 176 consid. 8.1 p. 186).

Il découle en l'espèce des indications figurant sur le plan riverain 1 que le passage public en question se trouve à plus d'une centaine de mètres des constructions les plus proches, dont le bâtiment principal, sises sur la parcelle n° 924. La vision locale a également permis de constater que des arbres s'élèvent entre le passage en cause et les constructions précitées et, surtout, qu'un talus d'une certaine hauteur sépare le reste de la propriété du bord du lac. Il s'ensuit que le passage du public à cet endroit ne pourra avoir qu'un impact très limité, voire inexistant, sur l'intimité de la recourante et sa faculté de jouir des espaces extérieurs de sa propriété, plus particulièrement à la belle saison. Le grief de cette dernière relatif à une atteinte excessive à son droit de propriété n'est dès lors pas fondé.

10. La recourante indique que, si elle ne conteste pas l'intérêt public découlant des nouvelles dispositions adoptées depuis 1978, celui-ci pourrait certes éventuellement justifier l'aggravation de 90 cm à 2 m de la servitude de passage, mais seulement par le biais de l'adoption d'un plan de quartier ou la mise en oeuvre d'une procédure d'expropriation.

La recourante oublie cependant que le passage public qui est exigé de sa part l'est en échange de l'octroi d'une concession d'usage d'eau et qu'il se fonde ainsi sur l'art. 16 al. 2 LML. Si elle s'oppose à l'aggravation du passage public, dont les nouvelles longueur et largeur sont conformes à la réglementation applicable et correspondent à un usage approprié pour un passage public de ce type, au vu des éléments que le Tribunal a pu apprécier lors de l'inspection locale, elle dispose de la possibilité de renoncer à l'octroi de la concession d'usage

d'eau.

11. La recourante se prévaut d'une inégalité de traitement avec des cas dans lesquels le SESA aurait été amené à octroyer ou renouveler une concession de port, jetée ou enrochements sur le domaine public du lac Léman portant sur une construction érigée avant le 1^{er} janvier 1926 sans demander l'aggravation d'une servitude déjà existante.

a) Il y a inégalité de traitement au sens de l'art. 8 al. 1 Cst. lorsque, sans motifs sérieux, deux décisions soumettent deux situations de fait semblables à des règles juridiques différentes; les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre. Une décision viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (cf. ATF 137 I 58 consid. 4.4 p. 68; 136 I 297 consid. 6.1 p. 304, 345 consid. 5 p. 347/348, et les arrêts cités).

Le principe de la légalité de l'activité administrative (art. 5 al. 1 Cst) prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement (art. 8 al. 1 Cst). 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 faussement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas (ATF 126 V 390 consid. 6a p. 393 et les réf. cit.). 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 persévéra dans l'inobservation de la loi (ATF 136 I 65 consid. 5.6 p. 78; 134 V 34 consid. 9 p. 44; 127 I 1 consid. 3a p. 2 s.). 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 (ATF 132 II 485 consid. 8.6 p. 510; 127 I 1 consid. 3a p. 2; AC.2010.0015 du 26 janvier 2011 consid. 2), et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité (ATF 123 II 248 consid. 3c p. 254; 115 la 81 consid. 2 p. 83 et les réf. cit.; AC.2010.0122 du 26 juillet 2011 consid. 4d).

b) L'historique concernant le port de plaisance et la servitude de passage public en cause est tout à fait particulier. Il est de la sorte difficile d'imaginer l'existence d'un cas semblable, qui aurait été traité différemment. Les concessions de port octroyées par l'Etat de Vaud l'ont été à des périodes différentes et dans des circonstances différentes. S'agissant plus particulièrement de la fixation à 2 m de la largeur de la servitude de passage public, le représentant du SESA a expliqué à l'audience qu'une telle largeur correspondait à la pratique constante au cours de ces dernières années. Il découle également des plans riverains que les servitudes de passage public longeant notamment les parcelles n° 1'646, 921, 923, 925 et 936, auxquelles une concession pour l'établissement d'un port a été octroyée, sont d'une largeur de 2 m. Quant à la longueur, elle résulte de l'application de la LML (cf. consid. 8 ci-dessus), dont le non-respect équivaldrait à une violation de la réglementation applicable. Or, le SESA n'a pas fait valoir ne pas vouloir respecter la LML sur ces points, au contraire, de sorte que l'on ne saurait en l'espèce faire

prévaloir l'égalité sur l'illégalité.

Le port de plaisance doit ainsi faire l'objet d'une concession, qui ne peut être octroyée qu'en échange d'une servitude de passage public fondée sur l'art. 16 al. 2 LML, soit sur la base de la réglementation actuellement en vigueur, d'une longueur au bord de l'eau égale à celle de la parcelle n° 924 et d'une largeur de 2 m.

12. La recourante s'oppose ensuite à l'inscription au Registre foncier de l'extension de l'assiette (longueur et largeur) du droit de passage prévu à l'art. 16 al. 2 LML, faisant valoir qu'une telle servitude naît par l'octroi de la concession sans qu'une inscription ne soit nécessaire et que le droit fédéral régit de manière exhaustive les faits qui peuvent être inscrits ou mentionnés au Registre foncier (art. 958 et 962 CC).

a) La constitution d'une servitude du droit civil (art. 781 CC) n'est pas indispensable pour assurer le passage du public le long de la rive d'un lac, lorsqu'une concession est accordée, car ce passage est déjà garanti en principe par une restriction de droit public, qui n'a pas à être inscrite au Registre foncier (ATF 1P.799/1993 du 29 décembre 1994 consid. 2b/cc; cf. également arrêt AC.2003.0217 du 21 juillet 2005 consid. 9). Il est néanmoins fréquent, dans la pratique cantonale vaudoise, de lier l'octroi d'une concession selon l'art. 16 al. 2 LML à la création simultanée d'une servitude personnelle de passage public au sens de l'art. 781 CC, accordée par le concessionnaire à l'Etat de Vaud; le concédant et le concessionnaire sont libres de déterminer, dans l'acte constitutif, le contenu de cette servitude du droit civil (ATF 1P.799/1993 précité consid. 2b/cc; Denis Piotet, *Le droit privé vaudois de la propriété foncière*, Lausanne 1991, n° 2097 s., p. 840).

Dans l'hypothèse où l'acte de concession prévoit la création d'une servitude personnelle au sens de l'art. 781 CC, il n'est pas certain qu'en cas de refus du propriétaire concerné de requérir l'inscription de cette servitude au Registre foncier (art. 963 al. 1 CC), l'autorité cantonale soit fondée à exiger directement cette inscription. **L'art. 14 LML autorise le Conseil d'Etat à conférer à une commune, en application de la loi cantonale sur l'expropriation, le droit d'expropriation pour l'établissement d'un chemin public sur la zone riveraine visée à l'art. 1 LML ou pour assurer au public, à titre de servitude, l'utilisation du passage sur cette zone**; en revanche, l'art. 16 LML ne donne pas à l'Etat de Vaud le droit d'exproprier directement une servitude de passage au sens de l'art. 781 CC, sans suivre les règles spéciales de procédure et d'indemnisation auxquelles renvoie l'art. 14 LML. Par ailleurs, dans certaines circonstances, le bénéficiaire de la servitude pourrait devoir agir par la voie civile et l'on pourrait aussi se demander si une simple décision prise par le département, fondée sur l'acte de concession et ordonnant au conservateur du Registre foncier d'inscrire une servitude de passage public grevant l'immeuble d'un particulier – décision confirmée le cas échéant, sur recours du propriétaire touché, par un arrêt du Tribunal administratif –, est un acte administratif équivalant à un jugement, au sens de l'art. 963 al. 2 CC. Ces questions ont été laissées toutefois indécises (ATF 1P.799/1993 précité consid. 3b).

b) Le procédé consistant en ce que la mention d'une restriction de droit public soit portée au Registre foncier par l'inscription d'une servitude personnelle au sens de l'art. 781 CC en faveur de la collectivité publique concernée est parfois remis en cause (Marie-Claire Pont Veuthey, *De quelques restrictions de droit public à la propriété foncière*, *Revue Suisse du Notariat et du Registre foncier – RNR* 81 [2000], p. 153 ss, spé. p. 162; arrêt du Tribunal administratif du canton d'Argovie du 22 décembre 1992, in *RNR* 78 [1997] p. 318). Les motifs à l'appui d'une telle appréciation consistent notamment en l'absence d'intérêt à la réglementation privée de ce qui relève déjà du droit public, à la possibilité faite aux cantons, conformément à l'art. 962 al. 1 CC, de prescrire la

mention au Registre foncier de restrictions de la propriété fondées sur le droit public, telles celles résultant d'un plan d'alignement et autres semblables, et à l'insécurité juridique résultant d'un tel procédé, s'agissant en particulier de la question de la compétence entre juge administratif et juge civil (Marie-Claire Pont Veuthey, op. cit., p. 162; arrêt du Tribunal administratif du canton d'Argovie du 22 décembre 1992, in RNR 78 [1997] consid. 2e/cc et dd). Dans son arrêt du 22 décembre 1992 (consid. 2e/cc), le Tribunal administratif argovien a estimé en revanche que, dans la mesure où l'art. 781 CC prévoyait expressément l'institution des servitudes personnelles (irrégulières), le principe du *numerus clausus* des inscriptions et mentions au Registre foncier ne s'opposait pas en tant que tel à l'admissibilité de l'inscription d'une telle servitude parallèlement à l'existence d'une restriction de droit public.

c) La question se pose ainsi de savoir s'il est admissible que la mention d'une restriction de droit public au sens de l'art. 16 al. 2 LML soit portée au Registre foncier par l'inscription d'une servitude personnelle. Elle peut en l'espèce rester indéterminée. En effet, il ne s'agit pas en l'occurrence de procéder pour la première fois à l'inscription au Registre foncier, sous forme de servitude personnelle, du passage de droit public en cause, mais uniquement d'y inscrire l'extension de son assiette, soit l'extension de sa longueur et de sa largeur. Dès lors, par souci de cohérence, de sécurité et de foi publiques, il se justifie d'admettre une telle inscription. Le grief de la requérante sur ce point n'est en conséquence pas fondé.

13. La requérante invoque néanmoins une inégalité de traitement entre le cas d'espèce, où une inscription au Registre foncier est exigée, et d'autres dossiers dans lesquels le SESA aurait été amené à octroyer ou renouveler une concession de port, jetée ou enrochements sur le domaine public du lac Léman portant sur une construction érigée avant le 1^{er} janvier 1926 sans exiger l'inscription d'une servitude de passage public au Registre foncier. Elle produit à cet égard une copie de l'acte de concession pour usage d'eau Lavaux 148 concernant les parcelles n° 268 et 270 du cadastre de la Commune de Cully. Elle relève que, dans ce cas, le Conseil d'Etat, lorsqu'il a accordé une concession de port aux propriétaires de dites parcelles, en 1989, n'a pas exigé l'inscription au Registre foncier d'une servitude de passage; le motif qui aurait été invoqué serait que le port aurait été érigé à la fin du XIX^{ème} siècle, soit avant l'entrée en vigueur de la LML.

Le cas cité par la requérante n'est pas relevant, dès lors qu'il se distingue clairement du cas d'espèce. L'acte de concession produit ne prévoit ainsi pas, contrairement à l'art. 16 al. 2 LML, qu'un passage public soit réservé le long de la rive; il s'ensuit logiquement que la question de son inscription au Registre foncier ne peut pas se poser. De plus, rien dans l'acte produit ne permet d'établir, contrairement à ce qu'indique la requérante, que le port en question ait été érigé à la fin du XIX^{ème} siècle, soit avant l'entrée en vigueur de la LML. De façon plus générale, on se trouve en l'occurrence face à l'inscription au Registre foncier de l'extension de l'assiette, sous forme de servitude personnelle, du passage de droit public en cause, et non pas d'une première inscription, comme dans les cas auxquels se réfère la requérante. L'on peut enfin douter, au vu de la pratique suivie par le SESA quant à l'inscription, sous forme de servitude personnelle, du passage de droit public de l'art. 16 al. 2 LML, que l'aggravation d'une telle servitude ne fasse pas également l'objet d'une inscription au Registre foncier. Le grief de la requérante sur ce point n'est dès lors pas fondé.

14. La requérante se prévaut du fait que c'est sans base légale suffisante, d'une part qu'a été déléguée au pouvoir exécutif la possibilité de déterminer l'étendue de la servitude de passage public (art. 10 RLML), d'autre part que l'autorité intimée a subordonné le renouvellement de la concession à l'inscription d'une servitude de droit privé, dès lors que ces deux éléments impliquent une diminution de valeur de la parcelle grevée

et sont ainsi assimilables à des taxes causales.

a) Selon la conception classique, le principe de la légalité recouvre deux aspects, à savoir: premièrement, la suprématie de la loi, qui impose aux organes de l'Etat de se soumettre à l'ordre juridique et de n'exercer leur activité que dans le cadre tracé par la loi; cette exigence implique également que les normes d'un degré inférieur doivent être conformes à celles d'un degré supérieur. Secondement, la réserve de la loi, qui postule que toute atteinte à la liberté ou à la propriété doit être fondée sur la loi (cf. ATF 131 II 562 consid. 3.1 p. 565, et les réf. cit.).

b) En l'espèce, on ne saurait considérer qu'il y a violation du principe de légalité. L'art. 25 LML délègue au Conseil d'Etat l'exécution de la LML. Dans ce cadre, le Conseil d'Etat peut édicter, dans le RLML, des normes qui concrétisent la loi, notamment pour la longueur et la largeur de la servitude de passage public (art. 16 LML). Encore faut-il que ces dispositions ne dépassent pas le cadre légal (cf. consid. 8c ci-dessus). Pour le surplus, la LML ne contient pas de dispositions déléguant au Conseil d'Etat le droit d'édicter des normes complémentaires, sous la forme d'une délégation législative. De plus, on ne se trouve pas dans une procédure fiscale. Le fait que, suivant l'étendue de la servitude de passage public et en raison de son inscription au Registre foncier, il y aurait diminution de valeur de la parcelle grevée ne saurait en aucun cas être assimilé au paiement de taxes causales. Le grief de la recourante relatif au défaut de base légale formelle n'est en conséquence pas fondé.

15. Le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Compte tenu de l'issue de la cause, des frais seront mis à la charge de la recourante (art. 49 al. 1 LPA-VD). En outre, des dépens, à la charge de la recourante, seront alloués à la Commune de Gland, qui a obtenu gain de cause avec l'assistance d'un mandataire (art. 55 LPA-VD).

Par ces motifs
la Cour de droit administratif et public
du Tribunal cantonal
arrête:

- I. Le recours est rejeté.
- II. La décision rendue le 10 juin 2010 par le Département de la sécurité et de l'environnement est confirmée.
- III. Un émolument de 2'500 (deux mille cinq cents) francs est mis à la charge de la recourante.
- IV. La recourante versera à la Commune de Gland une indemnité de 2'000 (deux mille) francs à titre de dépens.

Lausanne, le 17 janvier 2012

Le président:

La greffière:

Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint.

Il peut faire l'objet, dans les trente jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le

recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire à celles des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.