RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2302/2005-TPE **ATA/175/2007**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 17 avril 2007

dans la cause

SKI NAUTIQUE CLUB DE GENÈVE
représenté par Me Christian Reiser, avocat

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE

EN FAIT

1. Par arrêté du 25 août 1994, le département des travaux publics et de l'énergie (devenu département de l'aménagement, de l'équipement et du logement ; ci-après : le département) a octroyé à l'association du ski nautique club de Genève (ci-après : le SNCG) une permission d'occupation du domaine public lac, en vue de l'exploitation d'un plan d'eau réservé à la pratique du ski nautique. Le plan d'eau est situé le long du quai Wilson, entre la rue Plantamour et le parc Mon-Repos.

   En vertu de l'article 10 de l'arrêté, la permission était accordée pour une période de trois ans à compter du 1er septembre 1994. Elle se renouvelait ensuite tacitement d'année en année, à moins d'être dénoncée par l'une des parties trois mois avant son échéance.

2. Le 17 mai 2005, l'office cantonal des transports et de la circulation a prié le service des amarrages et du domaine public cantonal de procéder à la dénonciation de la permission accordée au SNCG avant le 31 mai 2005. Cette décision faisait suite à deux réunions qui s'étaient tenues les 23 février et 17 mai 2005 entre les services de l'Etat et le SNCG afin d'étudier les possibilités de concilier le plan d'eau dévolu au ski nautique avec les nécessités liées au développement et la coordination des transports publics.

   Le débarcadère situé à la Perle du Lac, qui était alors utilisé par la société des Mouettes genevoises (ci-après : les Mouettes genevoises), n'était pas adéquat par temps de bise. Relativement éloigné des zones d'habitation et de bureaux à desservir, il était en outre inadapté pour les handicapés et pour les personnes déplaçant une poussette. La prolongation par les transports publics genevois de la ligne de bus n° 1 jusqu'à Sécheron, en vue de desservir le quartier des organisations internationales, allait nécessiter la création d'un nouvel arrêt de bus à l'angle de l'avenue de France et de la rue Châteaubriand. Il importait en conséquence de procéder à une nouvelle localisation du débarcadère au parc Mon-Repos afin de créer une correspondance attractive entre le nouveau tracé de la ligne de bus et les Mouettes genevoises. Cette localisation rendrait possible la création d'une nouvelle ligne entre ce parc et le débarcadère des Eaux-Vives.

   La localisation du nouveau débarcadère avait fait l'objet d'une étude tenant compte d'une trentaine de critères. Elle impliquait le redimensionnement ou la suppression du plan d'eau mis à disposition du SNCG. Les travaux étaient planifiés durant l'hiver 2005/2006 afin de permettre une mise en service du débarcadère au début de l'année 2006.

3. Par courrier recommandé du 26 mai 2005, le département a annoncé au SNCG qu'il ne renouvellerait pas la permission d'occupation du domaine public lac pour sa prochaine échéance, le 31 août 2005, en raison de la construction d'un nouveau débarcadère au parc Mon-Repos. Des solutions de redimensionnement ou de déplacement du plan d'eau en vue de l'octroi d'une nouvelle permission seraient toutefois étudiées de concert avec le SNCG.

4. Le SNCG n'ayant pas retiré le courrier recommandé durant le délai de garde, celui-ci a été retourné au département le 10 juin 2005, lequel l'a réexpédié par pli simple en date du 14 juin 2005.

5. Le 29 juin 2005, le SNCG a formé recours par-devant le Tribunal administratif contre la décision du 26 mai 2005 en concluant sous suite de dépens à l'annulation de cette dernière. Préalablement, il a conclu à ce qu'il soit constaté que la décision ne déploierait pas d'effet avant le 31 août 2006.

6. En raison de la réorganisation de l'administration cantonale, le dossier a été repris par le département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement (devenu depuis lors celui du territoire ; ci-après : le département). Conformément aux assurances fournies par ce dernier, les discussions entre les parties se sont poursuivies. Deux réunions se sont tenues, les 17 et 23 août 2005. Des essais ont été effectués sur le plan d'eau afin de tenter de trouver un accord sur un nouveau périmètre de ski nautique. Plusieurs variantes ont ainsi été proposées au SNCG, sans succès.

7. Le 29 septembre 2005, le département a conclu au rejet du recours. Les pourparlers entre les parties étant toujours en cours, celles-ci ont toutefois sollicité la suspension de la procédure en date du 14 novembre 2005. Par décision du 15 novembre 2005, le Tribunal administratif a suspendu la procédure.

8. Le 30 mai 2006, le département a informé le Tribunal administratif qu'en dépit des pourparlers qui s'étaient déroulés entre les parties et des essais qui avaient été effectués sur le plan d'eau, aucune solution de compromis n'avait pu être trouvée.

Le SNCG avait en effet refusé la dernière proposition du département, laquelle offrait un plan «en banane» comportant six bouées de slalom et la possibilité d'agrandir temporairement le plan d'eau pour les concours de niveau européen ou de championnat suisse.

De son côté, la police de la navigation n'était pas disposée à accorder de dérogation à la disposition de l'ordonnance fédérale sur la navigation dans les eaux suisses instituant une distance minimale de cinquante mètres entre, d'une part, le bateau remorqueur et le skieur nautique et, d'autre part, tout autre bateau

et les baigneurs. La reprise de la procédure était sollicitée, de même que la convocation d'un transport sur place.

9. Le SNCG a fait part de sa réaction le 30 juin 2006. Si l'un des projets présentés avait effectivement été refusé, une autre proposition de parcours pouvait être acceptée, alors même qu'elle ne satisfaisait pas de manière optimale les besoins des skieurs nautiques. Le SNCG appuyait en conséquence la convocation d'un transport sur place.

10. Le 20 juillet 2006, le Tribunal administratif a prononcé la reprise de la procédure, ordonné un transport sur place et des enquêtes.

11. Lors du transport sur place qui s'est déroulé le 23 août 2006, il a été confirmé que l'édification du nouveau débarcadère au bas de la rue Châteaubriand ne permettrait plus l'exploitation du plan d'eau mis à disposition du SNCG. Les essais effectués démontraient qu'il ne serait plus possible d'assurer la sécurité, aucune dérogation ne pouvant être obtenue en la matière, comme indiqué en cours de procédure.

Le maintien du débarcadère de la Perle du Lac ne convenait pas, compte tenu de son absence de conformité aux normes et de l'impossibilité de l'exploiter par temps de bise. L'idée d'installer un ponton en aval du nouveau débarcadère avait été repoussée par le SNCG en raison de l'obligation faite aux usagers d'accomplir un trajet d'une centaine de mètres en maillot de bain et à pieds nus depuis le vestiaire. De même, la proposition du SNCG de voir les Mouettes genevoises utiliser le débarcadère de la Perle du Lac du 15 avril au 15 octobre, de manière à maintenir l'exploitation du plan d'eau pour le ski nautique, a été rejetée, compte tenu du coût qu'entraînerait l'installation en cause. Pour la même raison, la mise aux normes du débarcadère existant en combinaison avec l'installation d'un nouveau débarcadère ne pouvait non plus entrer en considération.

12. Convoqué en qualité de témoin au transport sur place, le directeur des Mouettes genevoises s'est fait excuser. Invité à se prononcer sur le procès-verbal d'audience, il a indiqué le 12 septembre 2006 que l'exploitation combinée du débarcadère situé à la Perle du Lac et de celui qu'il était question d'installer au bas de la rue Châteaubriand impliquerait un doublement des coûts de construction à la charge de l'Etat de Genève.

13. Le 12 octobre 2006, le département a persisté dans ses conclusions tendant au rejet du recours. Reprenant ses arguments antérieurs, il a relevé que le rapport du bureau d'ingénieurs transmis par le service des constructions environnementales, concernant l'implantation d'un nouveau débarcadère à la Perle du Lac en plus de celui prévu dans le prolongement de la rue Châteaubriand, poserait plusieurs problèmes majeurs.

Même prolongé par une nouvelle digue de quarante-cinq mètres, ce débarcadère risquerait de couler pendant la période hivernale. L'ampleur des travaux à réaliser impliquerait une mauvaise insertion de l'installation dans le site protégé de la rade. En outre, le coût de construction n'était pas moins élevé que celui du débarcadère projeté dans le prolongement de la rue Châteaubriand. Evalué à un million de francs, il aurait pour effet de doubler le coût de construction de ce dernier. Enfin, sa construction entraînerait la suppression d'une dizaine de places d'amarrage.

Il convenait dès lors de s'en tenir à la construction du seul débarcadère à l'endroit considéré comme le mieux approprié, à savoir au quai Wilson, et d'abandonner le projet d'une construction supplémentaire dispendieuse et somptuaire.

14. Le 13 octobre 2006, le SNCG a pris acte de la position des Mouettes genevoises relative à l'utilisation alternative du débarcadère de la Perle du Lac pendant la belle saison et celui de Châteaubriand, le reste du temps. L'urgence et la nécessité de rénover complètement le débarcadère de la Perle du Lac n'étaient cependant pas établies, dès lors que celui-ci était en service depuis des dizaines d'années. On pouvait en outre douter de l'intérêt des habitants du quartier de Sécheron d'utiliser l'arrêt Châteaubriand des transports publics genevois, alors que l'arrêt de Sécheron desservait ce quartier de manière plus proche. Enfin, raccourcir le plan d'eau équivaudrait à supprimer toute possibilité d'entraînement sportif et sérieux du ski nautique.

Sur quoi la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. a. Exercé devant l'instance compétente au sens de l'article 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 septembre 1941 (LOJ - E 2 05) et selon les formes prévues par la loi, le recours est recevable de ce point de vue.

b. A teneur de l'article 63 alinéa 1 lettre a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), le délai pour recourir au Tribunal administratif est de trente jours à compter de la notification de la décision litigieuse.

Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, une décision ou une communication de procédure est réputée notifiée non pas au moment où le justiciable en prend effectivement possession, mais déjà quand cet envoi se trouve dans sa sphère d'influence, ce qui permet au destinataire d'en prendre connaissance (Arrêt du Tribunal fédéral M 2/03 du 7 décembre 2004, consid. 3.1 et les références citées). L'envoi postal notifié par lettre signature est censé avoir

été remis au destinataire au moment où celui-ci le retire à la poste ou, s'il n'est pas retiré dans le délai de sept jours fixé à cet effet, au dernier jour utile pour retirer l'envoi (ATA/420/2006 du 26 juillet 2006, consid. 3 ; SJ 1993, p. 564 ; B. BOVAY, Procédure administrative, Berne 2000, p. 100 et les références citées).

En l'occurrence, par lettre signature du 26 mai 2005, le département a fait part au SNCG de sa volonté de ne pas renouveler la permission d'occuper le domaine public lac. Non retiré par son destinataire à l'échéance du délai de garde, ce courrier a été retourné au département, lequel a procédé à un second envoi, par pli simple, en date du 14 juin 2005. Déposé le 29 suivant, le recours a ainsi été exercé en temps utile, dans le délai prévu par la loi à l'échéance du délai de garde.

c. Constitué en association au sens des articles 60 et suivants du Code civil suisse du 10 décembre l907 (CCS - RS 210), le SNCG est destinataire de la décision attaquée et dispose par conséquent de la qualité pour recourir au sens de l'article 60 LPA. Le recours s'avère par conséquent recevable.

2. a. Les conclusions préalables du recourant tendant à ce qu'il soit constaté que le non-renouvellement de la permission d'occuper le domaine public lac ne déploie pas d'effet avant le 31 août 2006 sont dépourvues d'objet, compte tenu du délai séparant le dépôt du recours du prononcé du présent arrêt et, partant, de l'absence d'intérêt actuel. Il ne sera par conséquent statué que sur la conclusion principale encore litigieuse à l'issue de l'instruction et visant à l'annulation de la décision du 26 mai 2005.

b. Le SNCG fait grief à la décision attaquée de contrevenir au principe de la subsidiarité, qui impose à l'administration, lorsqu'elle est confrontée à un choix, d'opter pour la solution qui ménage au mieux les intérêts publics et privés qui entrent en considération. Selon le recourant, le non-renouvellement de sa permission d'occupation du domaine public lac aurait pour effet de priver de nombreux adeptes de la pratique du ski nautique dans un cadre qui a vu cette activité s'exercer harmonieusement pendant des décennies, tout en assurant une animation attractive du quai Wilson.

Le département conteste cette argumentation, en relevant, d'une part, l'inadéquation du débarcadère de la Perle du Lac actuellement utilisé par les Mouettes genevoises et, d'autre part, le refus opposé par le SNCG aux diverses propositions alternatives qui lui ont été soumises.

3. a. Conformément aux articles 2, 3 alinéas 4 et 5 de la loi sur les eaux du 5 juillet 1961 (LEaux - L 2 05), le lac fait partie du domaine public cantonal. L'occupation du domaine public excédant l'usage commun est réglée aux articles 13 et suivants de la loi sur le domaine public du 24 juin 1961 (LDP - L 1 05).

A teneur des articles 13, 15 et 17 LDP, l'occupation excédant l'usage commun est soumise à permission, l'autorité qui octroie cette dernière en fixant les conditions. L'article 19 LDP dispose que les autorisations sont délivrées à titre précaire. Elles peuvent donc être retirées sans indemnité pour de justes motifs, notamment si l'intérêt général l'exige. Nul ne peut prétendre à leur renouvellement et elles ne confèrent aucun droit acquis à leur titulaire (ATA/788/2001 du 27 novembre 2001 consid. 5b et les références citées ; T. TANQUEREL, Les instruments de mise à disposition du domaine public, in F. BELLANGER/T. TANQUEREL, Le domaine public, Zurich 2004, p. 120). L'article 1 alinéa 2 du règlement concernant l'utilisation du domaine public du 21 décembre 1988 (RUDP - L 1 10.12), précise que, outre les limites que pose la loi et le respect des conditions liées à l'octroi de la permission, l'utilisation du domaine public excédant l'usage commun ne peut être reconnue qu'en l'absence d'intérêt prépondérant opposé (SJ 2004 I 420 consid. 3).

b. Les dispositions précitées définissent et réglementent, au niveau genevois, le régime de l'autorisation, tel qu'il a été développé sur un plan plus général par la doctrine et la jurisprudence. Le but de ce régime ne consiste pas uniquement à assurer la protection des biens de police, mais aussi à rendre possible la coordination et la détermination d'un ordre de priorité entre les différents usages des choses publiques (G. MALINVERNI, L'exercice des libertés idéales sur le domaine public, in BELLANGER/TANQUEREL, op. cit., p. 27 et les références citées).

4. a. Le non-renouvellement de la permission d'occupation du domaine public lac accordée en 1994 au SNCG est motivé par l'inadéquation du débarcadère actuellement situé à la Perle du Lac. Comme l'a exposé l'autorité intimée, celui-ci est, en premier lieu, relativement éloigné des zones d'habitation et de bureaux à desservir. Il est, en deuxième lieu, inadapté au transport des personnes handicapées et des voyageurs déplaçant une poussette. Le développement qu'a connu la desserte des transports publics grâce à l'extension de la ligne de bus n° 1 jusqu'à Sécheron, le quartier des organisations internationales puis, plus récemment, en direction du Jardin botanique implique, en troisième lieu, qu'une meilleure coordination soit assurée entre les lignes lacustres et terrestres.

L'association recourante ne conteste aucun de ces points. Elle ne remet pas non plus en cause les chiffres concernant la fréquentation des Mouettes genevoises, qui font état d'un nombre supérieur à 930'000 passagers durant la seule année 2004 pour l'ensemble du réseau qu'elle exploite, plus de 130'000 usagers ayant emprunté, en 2005, la ligne reliant le parking situé à Genève plage à la Perle du Lac.

b. Ces éléments révèlent un intérêt public manifeste à adapter et à coordonner le réseau des Mouettes genevoises avec les nouvelles exigences liées aux transports publics dans le secteur de la rive droite proche du lac. Quelque

respectable qu'il s'avère, l'intérêt privé du SNCG, qui compte un peu plus d'une centaine de membres pratiquant une activité à vocation sportive et récréative, présente sans conteste un caractère secondaire. A cela s'ajoute l'échec qu'ont rencontré les différentes tentatives visant à combiner les intérêts en cause.

Ainsi, aucune des diverses solutions alternatives auxquelles la décision attaquée fait référence n'a rencontré l'agrément du SNCG, alors que celles-ci ont pourtant toutes fait l'objet d'un examen approfondi. En dernier lieu, la proposition d'un plan d'eau conçu «en banane» comportant six bouées de slalom, de même qu'une possibilité d'agrandissement temporaire à l'occasion de concours de niveau européen ou de championnat suisse, a été rejetée par l'association recourante.

c. Finalement, le SNCG considère que la solution la plus favorable à ses intérêts consiste à doubler le débarcadère dont la construction est projetée au bas de la rue Châteaubriand d'une rénovation et d'une adaptation complète de celui qui est situé à la Perle du Lac, les Mouettes genevoises pouvant emprunter ce dernier pendant la belle saison et l'autre le reste du temps.

Toutefois, comme le relève l'autorité intimée - sans être contredite, sur ce point également -, la réalisation de ce projet aurait pour effet d'entraîner un coût de construction supplémentaire d'un million de francs - à la charge intégrale de la collectivité -, soit un montant qui doublerait le crédit de construction du débarcadère Châteaubriand, rendant ainsi impossible la réalisation de ce dernier.

d. Force est d'admettre, dans ces conditions, que la décision attaquée procède d'une juste appréciation des intérêts en présence, l'intérêt lié au développement et à la coordination des transports publics primant en l'occurrence sur celui du SNCG.

5. a. Compte tenu de ce qui précède, le recours sera rejeté.

b. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge du SNCG, qui succombe (art. 87 LPA). Aucune indemnité ne sera allouée.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 29 juin 2005 par le Ski nautique club de Genève contre la décision du département du territoire du 26 mai 2005 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 2'000.- à la charge du Ski nautique club de Genève ;

dit qu'aucune indemnité n'est allouée ;

dit que, conformément aux articles 82 et suivants LTF, le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'article 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Christian Reiser, avocat du recourant et au département du territoire.

Siégeants : M. Paychère, président, Mme Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges,
M. Hottelier, juge suppléant.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste :	le président :
C. Del Gaudio-Siegrist	F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :