RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/332/2023-NAVIG **ATA/1200/2023**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 7 novembre 2023

2ème section

dans la cause

A_____ **recourant**
représenté par Me Raphaël REY, avocat

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE - OCEAU **intimé**

EN FAIT

A. **a.** A_____ est domicilié à Genève. Il est titulaire du permis de conduire pour bateaux.

b. B_____est propriétaire d'un voilier immatriculé « GE 1_____ » et dispose, pour ce bateau, d'une place d'amarrage (n°2_____) au C_____, sis sur la commune de Genève.

c. Entre le 12 mai 2021 et le 1er juin 2021, l'office cantonal de l'eau (ci-après : OCEau), soit pour lui le service du lac, de la renaturation des cours d'eau et de la pêche, a publié, sur son site Internet, une directive relative au non-transfert des places d'amarrage, datée du 12 mai 2021.

Celle-ci indiquait notamment avoir pour objet de favoriser une meilleure attribution des places d'amarrage ainsi que l'égalité de traitement entre les administrés sollicitant l'octroi d'une telle place. Dès le 1er juin 2021, le transfert de place lors de la vente, d'un don ou d'un héritage de bateau serait impossible, et le nouveau propriétaire ne bénéficierait pas de la place ni d'une autre place d'amarrage.

La directive a été retirée du site Internet à une date indéterminée.

d. Le 18 octobre 2021, l'OCEau a publié une nouvelle version de la directive relative au non-transfert des places d'amarrage, entrée en vigueur le même jour. Elle reprenait le principe général de celle du 12 mai 2021 mais précisait que le transfert de place lors de la vente, d'un don ou d'un héritage de bateau serait impossible, sauf cas de rigueur. Étaient considérés comme cas de rigueur les situations très particulières pour lesquelles la prise en compte des réalités notamment sociale, médicale et familiale s'imposait. La directive en donnait quatre exemples.

Un communiqué de presse du département du territoire (ci-après : département) relatif à cette directive a été publié le même jour. À teneur de ce document, la situation actuelle qui avait normalisé l'attribution de la place d'amarrage lors de la vente d'un bateau ne permettait pas de garantir un accès à l'eau optimal et de fermer la porte à certains abus. Cette problématique avait conduit à la création d'une liste d'attente de 700 personnes. Selon le conseiller d'État en charge du département du territoire, la nouvelle pratique permettrait de satisfaire le besoin du plus grand nombre et de favoriser un processus d'attribution et de roulement plus équitable et rapide.

B. **a.** Par « demande d'autorisation A – place d'eau » du 26 juillet 2021, A_____ a sollicité de la capitainerie cantonale (ci-après : la capitainerie) l'octroi d'une place d'amarrage pour un bateau à voile.

b. Par courriel du 12 août 2021 adressé à la capitainerie, A_____ a indiqué ne pas avoir reçu de réponse à sa demande du 26 juillet 2021.

Il était passé le matin même au guichet avec B_____, qui souhaitait lui vendre son bateau pour des raisons médicales. Ils avaient conjointement sollicité « une transmission de la place amarrage » de celui-ci (n°2_____) en sa faveur, mais s'étaient heurtés à une fin de non-recevoir de la part de la personne au guichet.

Il souhaitait obtenir une confirmation qu'il était inscrit sur la liste d'attente, des explications sur la modification légale intervenue au 1er juin 2021 et les raisons pour lesquelles la nouvelle directive ne figurait pas sur le site de la capitainerie.

c. Par pli du même jour, B_____s'est adressé au conseiller d'État en charge du département.

Il était atteint d'une maladie dégénérative, ce qui le contraignait à vendre son voilier. Il avait également besoin d'y procéder pour des raisons financières. Il avait trouvé un acheteur. Or, le système actuel l'empêchait de procéder à la vente, l'acheteur ne pouvant pas conserver sa place dans le port.

d. Le 17 août 2021, la capitainerie a répondu à A_____ qu'il n'existait plus de places disponibles sur les ouvrages de l'État. Il était inscrit sur la liste d'attente en vue de l'obtention d'une place d'amarrage.

e. Par courriel du 30 août 2021 adressé à la capitainerie, A_____ a relevé n'avoir toujours pas reçu de réponse à sa demande de reprise de la place d'amarrage de B_____. Il lui avait été dit que cette démarche ne pouvait plus être entreprise depuis le 1er juin 2021 à la suite de l'édition d'une nouvelle directive. Or, celle-ci semblait avoir été « gelée » et retirée du site internet. Il attendait une réponse conforme au cadre légal en vigueur.

f. Par contrat écrit du 8 septembre 2021, A_____ a acheté le voilier de B_____. Le contrat mentionnait que sa validité était soumise à la condition que l'acheteur obtînt une place d'amarrage pour le bateau concerné à Genève.

g. Par courriel du 23 septembre 2021 adressé à la capitainerie, A_____ a sollicité des nouvelles concernant l'avancement de son dossier, ce à quoi il lui a été répondu, le 28 septembre 2021, que celui-ci était en cours d'instruction, avec la précision que plusieurs collaborateurs de la capitainerie étaient malades ou absents, ce qui reportait le délai de réponse.

h. Le 5 octobre 2021, la capitainerie, accusant réception du courrier du 12 août 2021 adressé au conseiller d'État par B_____, a prié ce dernier de lui faire parvenir un certificat médical afin d'examiner si une éventuelle dérogation pouvait être accordée en lien avec sa demande de transfert du bateau « GE 1_____» avec la place d'amarrage n°2_____.

Une copie de ce courrier a été adressée à A_____.

i. Par courrier du 6 décembre 2021, le conseiller d'État en charge du département a confirmé à B_____que son dossier était en cours d'examen pour déterminer si les conditions d'un cas de rigueur, telles que prévues dans la directive du 1er octobre 2021, étaient remplies.

j. Le 23 décembre 2021, la direction générale de l'OCEau a rejeté la demande de transfert de la place d'amarrage formulée par B_____. Cette décision n'a pas été contestée.

Il y était notamment précisé que A_____ figurait en 699ème position sur la liste d'attente pour les places d'amarrage et que, de manière tout à fait exceptionnelle, compte tenu notamment du fait que B_____devait se séparer de son bateau pour des raisons médicales, l'autorité pourrait reconsidérer sa décision si un acheteur se trouvant en haut de la liste d'attente était trouvé.

k. Par courriel du 10 mars 2022, A_____ a une nouvelle fois requis de l'OCEau l'attribution de la place d'amarrage n°2_____ ou de tout autre emplacement.

l. Par décision du 24 mars 2022, la direction générale de l'OCEau a déclaré irrecevable cette requête, au motif que A_____ ne bénéficiait pas de la qualité de partie.

Ce dernier a interjeté recours contre cette décision auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : chambre administrative), qui l'a admis partiellement par arrêt du 18 octobre 2022 (ATA/1058/2022) et a renvoyé le dossier à l'OCEau pour examen du dossier au fond.

m. Par décision du 3 janvier 2023, l'OCEau a rejeté les demandes de A_____ visant à lui attribuer la place d'amarrage n°2_____ ou une autre place d'amarrage.

Il n'existait aucun droit subjectif à l'attribution d'une place d'amarrage en particulier ou toute autre place. Le contrat de vente passé entre A_____ et B_____ne liait pas les autorités administratives.

La position actuelle du requérant dans la liste d'attente ne lui permettait pas de se voir attribuer une place d'amarrage.

C. **a.** Par acte déposé le 1er février 2023, A_____ a recouru auprès de la chambre administrative contre cette décision, concluant à son annulation et à ce que la chambre administrative ordonne à l'OCEau de lui octroyer la place d'amarrage n°2_____.

Les faits avaient été établis de façon incomplète. En particulier, le fait qu'il se fût rendu avec B_____à la capitainerie le 12 août 2021 pour obtenir un transfert de place d'amarrage avait été passé sous silence. Le courrier et le courriel qu'ils avaient adressés à la capitainerie le même jour avaient également été oubliés. Ces faits étaient d'autant plus importants qu'à ce moment-là, aucune directive n'était en vigueur et que l'autorité aurait par conséquent dû donner une suite favorable à sa demande.

L'art. 13 al. 2 et 3 du règlement d'application de la loi sur la navigation dans les eaux genevoises (RNav - H 2 05.01) avait été violé. L'art. 13 al. 3 RNav prévoyait, *a contrario*, que l'achat, la vente ou le changement de bateau impliquait l'octroi au nouveau détenteur d'une place d'amarrage, qui pouvait toutefois ne pas être la même. Le changement de pratique de l'administration ayant mené à la décision querellée faisait suite à l'adoption de la directive du 18 octobre 2021. Or, celle-ci était contraire au RNav et dépassait la lettre ainsi que l'esprit de la loi sur la navigation dans les eaux genevoises du 17 mars 2006 (LNav - H 2 05). Elle ne poursuivait aucun intérêt public ou privé prépondérant et violait également le principe de la proportionnalité.

b. L'OCEau a conclu au rejet du recours.

La directive du 18 octobre 2021 marquait certes un changement de pratique mais reposait sur des raisons objectives, à savoir la correction d'une pratique contraire au droit cantonal qui avait conduit à de nombreux abus, en particulier la spéculation sur les places d'amarrage.

L'application de la nouvelle directive avait permis d'attribuer 56 places à l'eau en 2022. Son bénéfice social ne pouvait ainsi être ignoré. Il convenait par ailleurs de tenir compte du principe de l'égalité de traitement. Il lui aurait été contraire qu'une personne acquérant un bateau et s'inscrivant simultanément sur la liste d'attente fût prioritaire par rapport à celle attendant depuis plusieurs années une place d'amarrage.

Les faits qui auraient été omis, selon A_____, n'étaient pas pertinents pour l'issue du litige. Tel était le cas de la demande de B_____du 12 août 2021 de pouvoir transférer sa place d'amarrage avec la vente de son bateau. Au moment de cette demande, la première version de la directive avait déjà été publiée. L'administration l'avait retirée du site Internet uniquement afin d'y ajouter des cas dits « de rigueur ». Dès lors, si une décision concernant B_____avait été rendue

avant la publication de la directive du 18 octobre 2021, sa demande aurait également été refusée.

L'acquisition d'un bateau n'impliquait pas l'attribution d'une place d'amarrage. La directive adoptée le 18 octobre 2021 précisait l'art. 13 al. 2 et 3 RNav et ne lui était pas contraire.

c. Dans sa réplique, A_____ a persisté dans son argumentation et ses conclusions et a ajouté que le changement de pratique ne reposait sur aucun motif objectif et sérieux. Il contrevenait ainsi à la sécurité du droit, à l'égalité de traitement et à la protection du principe de la confiance.

d. L'OCEau n'ayant pas déposé d'observations complémentaires, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. Le litige porte sur la conformité au droit du refus de l'intimé d'attribuer au recourant la place d'amarrage n°2_____ du C_____ ou toute autre place d'amarrage.

2.1 En vertu de l'art. 61 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). Les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (al. 2), non réalisée en l'espèce.

Il y a en particulier abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou lorsqu'elle viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 143 III 140 consid. 4.1.3).

La juridiction administrative chargée de statuer est liée par les conclusions des parties. Elle n'est en revanche pas liée par les motifs que les parties invoquent (art. 69 al. 1 LPA).

2.2 La procédure administrative est régie par la maxime inquisitoire, selon laquelle le juge établit les faits d'office (art. 19 LPA). Ce principe n'est pas absolu, sa portée étant restreinte par le devoir des parties de collaborer à la constatation

des faits (art. 22 LPA). Celui-ci comprend en particulier l'obligation des parties d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (arrêts du Tribunal fédéral 8C_1034/2009 du 28 juillet 2010 consid. 4.2 ; 9C_926/2009 du 27 avril 2010 consid. 3.3.2 ; ATA/778/2023 du 18 juillet 2023 consid. 2.1 et les arrêts cités).

2.3 La LNav règle la navigation sur le lac et les cours d'eau publics du canton, ainsi que l'utilisation des installations portuaires (art. 1 al. 1). Son règlement d'application a pour but de déterminer les conditions applicables à la navigation, à l'amarrage, au stationnement des bateaux, ainsi qu'à l'usage des ports, des quais et des installations portuaires (art. 1).

Selon l'art. 10 LNav, l'amarrage et le dépôt de bateaux dans les eaux genevoises et sur le domaine public, le long des rives, sont subordonnés à une autorisation « à bien plaire », personnelle et intransmissible (al. 1). Les autorisations sont en priorité attribuées aux détenteurs de bateaux domiciliés dans le canton (al. 2).

Selon l'art. 11 RNav, le détenteur d'un bateau ne peut en aucun cas occuper une place d'amarrage ou une place à terre sans avoir obtenu une autorisation (al. 1). En principe, une seule place peut être attribuée par détenteur, sous réserve des places pour planches à voiles et annexes (al. 2). Les autorisations sont délivrées « à bien plaire » par le service et les conditions d'usage sont définies dans des directives (al. 3). Les places d'amarrage et les places à terre sont attribuées en fonction des caractéristiques des bateaux (longueur, largeur, tirant d'eau, tirant d'air et poids) ainsi qu'en considération de la compatibilité des dimensions des bateaux avec les caractéristiques des ports genevois (al. 4). La procédure et les critères d'attribution sont précisés dans une directive édictée par le service et accessible au public (al. 5).

L'art. 12 al. 1 RNav subordonne la délivrance d'autorisations à un certain nombre de conditions, notamment : le détenteur doit être domicilié dans le canton de Genève ; le service peut accorder des dérogations, en particulier en cas de déménagement en dehors du canton ; le service édicte une directive en la matière, accessible au public (let. a); il doit fournir au service les caractéristiques du bateau (longueur, largeur, tirant d'eau, tirant d'air et poids ; let. b) ; le bateau doit être immatriculé dans le canton de Genève (let. c); la place octroyée doit être occupée par le bateau bénéficiant de l'autorisation (let. d); la place octroyée doit être occupée au plus tard le 1er juin de chaque année, sauf autorisation spéciale du service (let. e).

Aux termes de l'art. 13 RNav, lorsque le bénéficiaire d'une autorisation envisage de changer de bateau, il doit obtenir au préalable une nouvelle autorisation. Celle-ci peut être refusée notamment s'il s'est écoulé moins de deux ans depuis la

délivrance de la précédente autorisation (al. 1). En cas de changement de détenteur, le service dispose de l'emplacement et une nouvelle demande d'autorisation doit lui être présentée par l'acquéreur, si ce dernier désire occuper une place (al. 2). L'achat, la vente ou le changement de bateau n'implique pas l'octroi de la même place d'amarrage (al. 3).

La chambre de céans a déjà eu l'occasion de juger, à l'aune de l'art. 13 al. 3 RNav, que l'acquéreur d'un bateau au bénéfice d'une place d'amarrage n'a pas un droit automatique à l'octroi de la même place d'amarrage pour le bateau nouvellement acquis (ATA/798/2023 du 21 juillet 2023 consid. 4.4 ; ATA/71/2023 du 24 janvier 2023 consid. 4 ; ATA/415/2015 du 5 mai 2015 consid. 4a). De même, dans un arrêt de 2019 (ATA/1790/2019 du 10 décembre 2019 consid. 4), il a été relevé que le détenteur d'un bateau au bénéfice d'une place d'amarrage qui souhaite changer de bateau doit demander et obtenir une nouvelle autorisation. Dans ce cas de figure, l'octroi de la même place d'amarrage n'est pas assuré, l'intéressé ne jouissant pas d'un droit acquis, mais d'une autorisation « à bien plaire ».

2.4 La directive de l'OCEau relative au non-transfert des places d'amarrage du 18 octobre 2021, publiée le même jour (disponible à l'adresse internet suivante : https://www.ge.ch/document/eau - directive - relative – au – non - transfert - places-amarrage), prévoit que tout changement de détenteur d'un bateau pour quelque motif que ce soit (notamment par vente, don, héritage), accompagné d'une demande de transfert de place ne conduit plus à l'attribution d'une place d'amarrage et est même impossible sauf cas de rigueur, le nouveau propriétaire étant inscrit sur la liste d'attente. Les cas de rigueur comprennent notamment le changement de détenteur d'un bateau entre personnes en situation de handicap, le changement de détenteur entre conjoints ou partenaires enregistrés dans le cadre de la liquidation du régime matrimonial ou du partage des biens lors de la solution du partenariat enregistré, le changement de détenteur d'un bateau à la suite du décès du titulaire d'une place d'amarrage et le changement de détenteur d'un bateau à la suite d'une donation au sein du cercle familial.

2.5 La notion de pratique administrative désigne la répétition constante et régulière dans l'application d'une norme par les autorités administratives. De cette répétition peuvent apparaître, comme en ce qui concerne la jurisprudence, des règles sur la manière d'interpréter la loi ou de faire usage d'une liberté d'appréciation. Elle vise notamment à résoudre de manière uniforme des questions de fait, d'opportunité ou d'efficacité. Cette pratique ne peut être source de droit et ne lie donc pas le juge, mais peut néanmoins avoir indirectement un effet juridique par le biais du principe de l'égalité de traitement (ATA/877/2023 du 22 août 2023 consid. 5.7 et les arrêts cités).

Pour être compatible avec les art. 8 et 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), un changement de pratique

administrative doit reposer sur des motifs sérieux et objectifs, c'est-à-dire rétablir une pratique conforme au droit ou remédier à celle qui aurait conduit à des abus répétés (ATF 126 V 36 consid. 5a et les arrêts cités), mieux tenir compte des divers intérêts en présence ou d'une connaissance plus approfondie des intentions du législateur, d'un changement de circonstances extérieures, de l'évolution des conceptions juridiques ou des mœurs. Les motifs doivent être d'autant plus sérieux que la pratique suivie jusqu'ici est ancienne. À défaut, elle doit être maintenue (ATF 142 V 112 consid. 4.4 ; 135 I 79 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_44/2021 du 8 août 2021 consid. 6.1).

Lorsque ces motifs sont donnés et pour autant que la nouvelle pratique s'applique de façon générale à tous le cas non encore traités au moment de son adoption, un changement de pratique ne contrevient ni à la sécurité du droit, ni à l'égalité de traitement et ce, bien qu'il en résulte inévitablement une différence de traitement entre les cas anciens et les cas nouveaux (ATF 125 II 152 consid. 4c/aa = RDAF 2000 I p. 575, 577 ; arrêt du Tribunal fédéral 9C_283/2010 du 17 décembre 2010 consid. 4.2).

Lorsqu'il n'est pas accompagné d'un changement législatif, un changement de pratique justifié vaut en général immédiatement et pour toutes les procédures pendantes (ATA/515/2023 du 16 mai 2023 consid. 3.2 et les arrêts cités). Lorsque la nouvelle pratique est défavorable à l'assujetti, le droit à la protection de la bonne foi doit être pris en considération et peut s'opposer à l'application immédiate de la nouvelle pratique. Selon les cas, elle ne peut être appliquée qu'après avoir été préalablement annoncée ; il en va ainsi notamment en matière de droits des parties dans la procédure (ATF 135 II 78 consid. 3.2).

Les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation important pour déterminer le moment de l'application d'une nouvelle pratique ou pour instaurer un régime transitoire. Elles devraient en faire usage de manière à atténuer les effets du changement de pratique lorsque cela est possible (ATA/304/2021 du 9 mars 2021 consid. 6b). Lorsque la nouvelle pratique est moins favorable que l'ancienne pour l'administré, lorsque le changement n'était pas prévisible et qu'il n'y a pas d'intérêt public prépondérant à une application immédiate de la nouvelle pratique, l'autorité est obligée d'assortir le changement de mesures permettant d'adoucir, pour les administrés, les effets négatifs du changement qui ne seraient pas absolument nécessaires. Une telle obligation découle des exigences posées par les principes de la bonne foi (dans sa composante d'interdiction des comportements contradictoires), de la proportionnalité et de la sécurité du droit (ATA/515/2023 précité consid. 3.2 et les références citées ; Aurélie GAVILLET, La pratique administrative dans l'ordre juridique suisse, 2018, n. 708).

2.6 Valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi, exprimé aux art. 9 et 5 al. 3 Cst., exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit

s'abstenir de toute attitude propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 138 I 49 consid. 8.3 ; 129 I 161 consid. 4). Il protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 ; 137 I 69 consid. 2.5.1). Plus largement, le principe de la bonne foi s'applique lorsque l'administration crée une apparence de droit, sur laquelle l'administré se fonde pour adopter un comportement qu'il considère dès lors comme conforme au droit. Ce principe, qui ne peut avoir qu'une influence limitée dans les matières dominées par le principe de la légalité lorsqu'il entre en conflit avec ce dernier, suppose notamment que celui qui s'en prévaut ait, en se fondant sur les assurances ou le comportement de l'administration, pris des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice (ATF 131 II 627 consid. 6.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_659/2013 du 4 novembre 2013 consid. 3.1).

2.7 L'État informe largement, consulte régulièrement et met en place des cadres de concertation (art. 11 al. 1 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 - Cst-GE - A 2 00). Les règles de droit sont publiées. Les directives s'y rapportant le sont également, à moins qu'un intérêt public prépondérant ne s'y oppose (art. 11 al. 2 Cst-GE).

3. En l'espèce, pendant des années, l'intimé a octroyé – en faveur du nouveau détenteur d'un bateau – la place d'amarrage déjà attribuée au bateau nouvellement acquis, lors de la vente de ce dernier. Cette manière de procéder, répétée de façon régulière, concrétisait l'application de l'art. 13 al. 2 et 3 RNav, de sorte qu'elle doit être considérée comme une pratique administrative.

La directive du 18 octobre 2021, entrée en vigueur le même jour, consacre un changement de cette pratique, dans la mesure où elle rend désormais impossible le transfert de la place d'amarrage lors de la vente, d'un don ou d'un héritage de bateau, sauf cas de rigueur.

Dans ces conditions, il convient de déterminer au préalable si ce changement de pratique est conforme au droit, soit s'il repose sur des motifs objectifs et sérieux.

3.1 Il ressort des explications de l'intimé que l'ancienne pratique avait pour conséquence de favoriser la vente de bateaux disposant d'une place d'amarrage à des prix exorbitants. Le changement de pratique vise, selon l'intimé, à y remédier, ainsi qu'à favoriser l'égalité de traitement entre les administrés sollicitant l'octroi d'une place d'amarrage et à instaurer un processus d'attribution et de roulement plus équitable et rapide. Ces explications emportent conviction. En effet, la spéculation sur les places d'amarrage a pour conséquence de favoriser les personnes disposant de moyens financiers importants au détriment de celles se trouvant dans une situation moins confortable, alors même que l'attribution de la

place d'amarrage doit se faire selon des critères objectifs définis par la loi. De plus, le fait qu'une personne acquérant un bateau et s'inscrivant simultanément sur la liste d'attente soit prioritaire par rapport à celle attendant depuis plusieurs années une place d'amarrage n'apparaît pas conforme au principe d'égalité de traitement. Le changement de pratique est donc motivé par la nécessité de remédier à une situation qui a conduit à des abus et consacré des inégalités de traitement injustifiées, si bien qu'il repose sur des motifs objectifs et sérieux. Il est par ailleurs conforme à l'art. 13 al. 2 et 3 RNav, dans la mesure où l'acquéreur d'un bateau au bénéfice d'une place d'amarrage n'a pas un droit automatique à l'octroi de la même place d'amarrage pour le bateau nouvellement acquis et où la directive du 18 octobre 2021 ne supprime pas le pouvoir d'appréciation dont dispose l'intimé, celui-ci pouvant octroyer la même place d'amarrage en présence de cas de rigueur, énumérés de façon exemplative dans la directive.

3.2 La nouvelle pratique est cependant défavorable aux administrés, en particulier pour ceux qui achètent un bateau déjà au bénéficie d'une place d'amarrage. Se pose ainsi la question de savoir si elle aurait dû être assortie de mesures permettant d'adoucir les effets négatifs du changement qui ne seraient pas absolument nécessaires. Une entrée en vigueur postérieure à sa publication entre notamment en ligne de compte.

3.2.1 La prise de mesures dans le sens précité implique en premier lieu que le changement de pratique ait été imprévisible. Il ressort de la présente procédure qu'une première directive, celle du 12 mai 2021, a été publiée sur le site Internet de la capitainerie entre le 12 mai 2021 et le 1er juin 2021. Celle-ci prévoyait déjà qu'à partir de cette dernière date, le transfert de place lors de la vente, d'un don ou d'un héritage de bateau serait impossible, règle reprise dans la directive du 18 octobre 2021 sous réserve de cas de rigueur. La directive du 12 mai 2021 a toutefois été retirée du site internet à une date indéterminée, l'intimé ne fournissant pas de réponse à ce sujet. Faute de preuve, la chambre de céans ne saurait dès lors considérer que les administrés, à l'instar du recourant, ont effectivement pris connaissance de la directive du 12 mai 2021, ni même qu'ils auraient disposé du temps suffisant à cet effet. Dans ces conditions, sa publication temporaire ne saurait être opposée au recourant. Il y a donc lieu de retenir que, lors de la publication de la directive du 18 octobre 2021, le changement de pratique n'était pas prévisible.

3.2.2 En second lieu, la prise de mesures est exclue lorsque l'application immédiate de la nouvelle pratique se justifie par un intérêt public prépondérant. Si, comme on l'a vu précédemment, la nouvelle pratique est certes justifiée par des intérêts publics importants, ces derniers ne sauraient toutefois justifier son application immédiate dès sa publication, ce que l'intimé ne prétend du reste pas. En effet, la directive ne vise pas, à titre d'exemple, à remédier sans délai à une

situation qui serait grave d'un point de vue environnemental ou sanitaire (voir ATF 141 II 393) ni à poursuivre des motifs d'ordre public ou de sécurité publique.

Au vu de ce qui précède, soit du manque de prévisibilité du changement de pratique et de l'absence d'intérêt public prépondérant à une application immédiate de la nouvelle pratique, l'autorité se devait de prendre des mesures permettant d'adoucir les effets négatifs du changement de pratique. Alors que l'entrée en vigueur immédiate de la directive n'était pas nécessaire, son entrée en vigueur quelques mois après sa publication était en revanche parfaitement envisageable. Elle aurait notamment permis aux administrés ayant pris des dispositions sur la base de l'ancienne pratique, en particulier ceux qui avaient acquis, avant la publication de la directive, un bateau au bénéfice d'une place d'amarrage, de ne pas subir les conséquences indésirables pour eux, tant financières que pratiques, de la mise en application de la nouvelle pratique. La chambre administrative considère ainsi que l'intimé aurait dû, de façon concomitante à la publication de la directive, prévoir un régime transitoire ou annoncer de façon claire le changement de pratique quelques mois avant ladite publication. Elle constatera qu'en omettant de prendre de quelconques mesures alors même qu'il a créé, par sa pratique systématique d'attribution de la place d'amarrage lors de la vente d'un bateau, une apparence de droit, l'intimé a violé le principe de la bonne foi.

4. Vu le jour du dépôt de la demande de transfert de place, le 12 août 2021, et celui de la prise de décision querellée, le 3 janvier 2023, soit plus de seize mois plus tard, se pose encore la question de l'application de la directive dans le temps.

4.1 Conformément aux principes généraux du droit intertemporel, lorsqu'un changement de droit intervient au cours d'une procédure administrative contentieuse ou non contentieuse, la question de savoir si le cas doit être tranché sous l'angle du nouveau ou de l'ancien droit se pose. En l'absence de dispositions transitoires, s'il s'agit de tirer les conséquences juridiques d'un événement passé constituant le fondement de la naissance d'un droit ou d'une obligation, le droit applicable est celui en vigueur au moment dudit événement. Dès lors, en cas de changement de règles de droit, la législation applicable reste en principe celle qui était en vigueur lors de la réalisation de l'état de fait qui doit être apprécié juridiquement ou qui a des conséquences juridiques (ATA/659/2023 du 20 juin 2023 consid. 3.1 et les références citées).

En ce qui concerne les autorisations faisant suite à une requête, le droit applicable est en principe celui qui est en vigueur au moment où la décision est prise : dès lors que cette décision vise à régler un comportement futur, il n'y a pas de raison, en tout cas sous l'angle de l'intérêt public, de ne pas appliquer le droit en vigueur au moment où la légalité de ce comportement se pose (ATF 139 II 243, consid. 11 ; 139 II 263 consid. 6 ; ATA/1232/2022 du 6 décembre 2022 consid. 9 et la référence citée).

Il faut néanmoins réserver l'application du principe de la bonne foi, lorsque l'autorité retarde volontairement l'instruction d'un dossier ou lorsque cette instruction, sans la faute de l'administré, prend plus de temps qu'il ne serait raisonnablement nécessaire. Dans ce cas, si l'ancien droit, en vigueur au moment du dépôt de la demande, est plus favorable à l'administré, il devra être appliqué (ATF 139 II 263 consid. 8.2), à moins que l'ordre public ou un motif d'intérêt public très important n'impose l'application de la nouvelle règle (ATF 119 Ib 174 consid. 3 ; ATA/1232/2022 précité consid. 9 et la référence citée).

L'autorité ne peut pas non plus retarder indûment sa décision afin de mettre elle-même sur pied de nouvelles dispositions légales ou réglementaires. Un tel comportement doit être qualifié de contraire à la bonne foi et peut être constitutif d'un abus de droit et d'un déni de justice. L'administré pourra alors demander l'application de l'ancien droit à sa cause, sous réserve de l'existence d'un intérêt public prépondérant imposant une application de la nouvelle loi (Milena PIREK, L'application du droit public dans le temps : la question du changement de loi, 2018, n. 752 p. 324 s. ; ATA/1232/2022 précité consid. 9 et la référence citée).

4.2 En l'espèce, l'autorisation sollicitée faisant suite à une requête du recourant, le droit applicable était en principe celui en vigueur au moment où la décision querellée a été prise, le 3 janvier 2023, soit à un moment où la directive du 18 octobre 2021 était désormais pleinement applicable, vu ce qui précède. Cela étant, le principe de la bonne foi doit être pris en compte. En effet, la demande de transfert de place a été déposée le 12 août 2021 et a fait l'objet d'un refus sans prise de décision formelle, au motif de la mise en application de la nouvelle pratique. Or, à ce moment-là, comme la chambre de céans l'a retenu ci-avant, la nouvelle pratique n'était pas encore applicable, de sorte que l'intimé aurait dû statuer en faveur du recourant, conformément à l'ancienne pratique. Par la suite, ce dernier a relancé à plusieurs reprises, sans succès, l'intimé, qui a instruit la demande de transfert en cherchant un autre acquéreur se trouvant en haut de la liste d'attente, alors qu'il aurait dû s'éviter de telles recherches. Ce n'est que le 23 décembre 2021 qu'il a formellement rejeté, à tort, la demande de transfert. Le 10 mars 2022, le recourant a une nouvelle fois requis de l'intimé l'attribution de la place d'amarrage ou de tout autre emplacement, requête qui a été jugée irrecevable par l'intimé par décision du 24 mars 2022. Le recourant a interjeté recours contre cette décision, lequel a été partiellement admis par la chambre administrative, qui a renvoyé le dossier à l'intimé pour qu'il prenne une nouvelle décision.

Au vu de ces éléments, l'instruction du dossier a pris, sans la faute du recourant, plus de temps qu'il n'en était raisonnablement nécessaire. L'intimé aurait manifestement pu statuer en faveur du recourant avant l'entrée en vigueur de la

directive, ou dans le laps de temps du régime transitoire qui aurait dû être prévu (consid. 3.2.2).

Dans ces conditions, et dans la mesure également où le droit en vigueur au moment du dépôt de la demande était plus favorable au recourant, il aurait dû lui être appliqué, si bien que l'intéressé aurait dû se voir accorder le transfert de place, aucun motif d'intérêt public très important n'imposant par ailleurs l'application immédiate de la nouvelle règle, et aucun élément du dossier ne permettant de retenir un quelconque indice en faveur d'un abus de droit qui aurait été commis par le recourant et qui aurait justifié l'application immédiate de ladite règle.

Le recours sera ainsi admis, le principe de la bonne foi ayant été violé dans cette situation bien particulière. La décision querellée sera annulée et il sera ordonné à l'intimé d'octroyer au recourant la place d'amarrage n°2_____ du C_____.

5. Vu l'issue du litige, il ne sera pas perçu d'émolument (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 500.- sera allouée au recourant, à la charge de l'État de Genève (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 1er février 2023 par A_____ contre la décision de l'office cantonal de l'eau du 3 janvier 2023 ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision de l'office cantonal de l'eau du 3 janvier 2023 ;

ordonne à l'office cantonal de l'eau d'octroyer à A_____ la place d'amarrage n°2_____ du C_____ ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 500.- à A_____, à la charge de l'État de Genève ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), 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'art. 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 Raphaël REY, avocat du recourant, ainsi qu'au département du territoire - office cantonal de l'eau.

Siégeant : Florence KRAUSKOPF, présidente, Sylvie DROIN, Jean-Marc VERNIORY, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :	la présidente siégeant :
S. HÜSLER ENZ	F. KRAUSKOPF

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le	la greffière :