RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

**A/528/2023-NAVIG** **ATA/1199/2023**

# COUR DE JUSTICE

## Chambre administrative

## Arrêt du 7 novembre 2023

**2ème section**

dans la cause

**A_____** **recourant**
représenté par Me Guillaume FRANCIOLI, 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 bateau immatriculé « GE 1_____ » et dispose, pour ce bateau, d'une place d'amarrage (n°2_____) au Port C_____, sis sur la commune de D_____.

**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 cette fois-ci 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.

**e.** Par contrat de vente du 13 octobre 2021, A_____ a acquis le bateau de B_____. Le contrat mentionnait que la vente était conditionnée à l'accord par la capitainerie du transfert de la place de port (Port C_____ N°2_____).

**B.** **a.** Le 19 octobre 2021, A_____ s'est rendu à la capitainerie cantonale (ci-après : capitainerie) afin de solliciter le transfert de la place d'amarrage de B_____en sa faveur. La capitainerie a refusé de procéder audit transfert, en invoquant la directive relative au non-transfert des places d'amarrage du 18 octobre 2021.

**b.** Par courrier adressé le 5 novembre 2021 à la capitainerie, A_____ a réitéré sa demande de transfert de la place d'amarrage.

**c.** Le 23 décembre 2021, la direction générale de l'OCEau a déclaré irrecevable cette demande, l'intéressé ne disposant pas de la qualité pour agir.

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 déclaré irrecevable par arrêt du 28 juin 2022 (ATA/674/2022), dans la mesure où la capitainerie avait accepté de rendre à l'endroit de A_____ une décision sur le fond.

Sur demande de révision de l'OCEau, la chambre administrative a annulé l'ATA/674/2022 par arrêt du 1er novembre 2022 (ATA/1092/2022), constaté que l'OCEau avait dénié à tort à A_____ la qualité pour agir et renvoyé le dossier à l'OCEau pour qu'il rende une décision sur le fond à l'endroit de l'intéressé.

**d.** Par courrier du 3 juin 2022, B_____a confirmé à l'OCEau sa volonté de transférer sa place d'amarrage à A_____.

L'OCEau a rejeté cette demande par décision du 7 juillet 2022, laquelle n'a pas fait l'objet d'un recours.

**e.** Par décision du 16 janvier 2023, l'OCEau a rejeté la demande de A_____ de lui attribuer la place d'amarrage n°2_____ sise au Port C_____ ainsi que celle tendant à lui attribuer 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 B_____et A_____ ne liait pas non plus les autorités administratives.

Dès lors que ce dernier n'était pas inscrit sur une liste d'attente, elle ne pouvait pas lui attribuer une autre place d'amarrage.

**C.** **a.** Par acte déposé le 15 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 prononcer en sa faveur « le transfert de la place d'amarrage ».

Le principe de l'égalité de traitement avait été violé. Dans la mesure où les faits en lien avec l'acquisition du bateau s'étaient déroulés avant la mise en application de la nouvelle pratique, il devait se voir appliquer l'ancienne pratique et ainsi se voir attribuer la place.

L'OCEau avait violé le principe de la bonne foi. Il avait créé une apparence de droit pendant de nombreuses années en transférant automatiquement les places d'amarrage aux nouveaux détenteurs de bateaux. Il n'avait jamais annoncé vouloir changer sa pratique, de sorte qu'aucun citoyen ne pouvait prévoir ce revirement. Sur la base de cette apparence, il avait acquis le bateau afin d'obtenir une place d'amarrage. Au moment de l'acquisition, il ignorait que, quelques jours plus tard, le transfert de places d'amarrage ne serait plus admis. La directive ne prévoyait par ailleurs aucun régime transitoire.

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

La directive du 18 octobre 2021 marquait certes un changement de pratique mais elle reposait sur des raisons objectives, à savoir la correction d'une pratique contraire au droit 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.

A_____ s'était rendu à la capitainerie le 19 octobre 2021, soit le lendemain de la publication de la nouvelle directive, avec un formulaire de transfert de place daté du 13 octobre 2021. Le fait que le contrat de vente eût été conclu antérieurement n'était pas pertinent. Quand bien même la demande eût été antérieure au 18 octobre 2021, une première version de la directive avait été publiée une première fois en mai 2021, puis retirée du site internet uniquement dans le but d'y inclure des cas de rigueur. Dès lors, si une décision avait été rendue avant la publication de la directive du 18 octobre 2021, une réponse négative aurait également été prononcée à l'endroit de A_____.

Il n'existait aucun droit subjectif à obtenir une place d'amarrage. Le contrat de vente prévoyait une condition résolutoire (sic), à savoir l'obtention de la place d'amarrage n° 5 sise au Port C_____. En prévoyant cette clause, les parties au contrat avaient conscience du fait que A_____ ne possédait aucune garantie à se voir attribuer une place d'amarrage.

**c.** Dans sa réplique, A_____ a persisté dans son argumentation et ses conclusions et a ajouté que la publication, sur le site Internet, d'une directive, qui plus est retirée immédiatement, ne pouvait constituer une communication préalable par une autorité officielle au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Le département n'avait pas assorti sa directive de mesures permettant d'atténuer les effets négatifs que représentait le changement de pratique pour tout administré.

**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 Port 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 loi sur la navigation dans les eaux genevoises du 17 mars 2006 (LNav - H 2 05) 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 du 18 avril 2017 (RNav - H 2 05.01) 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 celles qui suivent : 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 constante, 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 subséquents 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. Il est à cet égard indifférent, comme on le verra dans la suite du présent arrêt, que la demande du recourant ait été déposée le lendemain.

Par ailleurs, si l'existence de la condition suspensive, dans le contrat du 13 octobre 2021, laisse certes à penser que le recourant était conscient du fait qu'il ne possédait pas de garantie à se voir attribuer une place d'amarrage, elle ne démontre toutefois pas que l'intéressé avait déjà connaissance du changement de pratique au moment de la conclusion du contrat, et encore moins que ce changement était prévisible pour l'ensemble des administrés. L'intimé ne peut donc en tirer aucun argument, ce d'autant plus que la directive du 18 octobre 2021 n'était pas encore publiée au moment de la conclusion du contrat. Il serait par ailleurs malvenu de reprocher au recourant d'avoir prévu contractuellement une condition suspensive dans le souci d'anticiper un éventuel refus du transfert de place.

**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 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 la date du dépôt de la demande de transfert de place, le 19 octobre 2021, et celle de la prise de décision querellée, le 16 janvier 2023, soit plus de quinze 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 19 octobre 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, le recourant a réitéré sa demande de transfert de place le 5 novembre 2021, demande qui a été déclarée irrecevable, à tort. La prise de décision querellée, sur le fond, a été repoussée par la suite en raison de deux procédures successives devant la chambre de céans, qui ont abouti au constat que l'intimé aurait dû rendre une décision sur le fond.

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 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 Port 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 16 février 2023 par A_____ contre la décision de l'office cantonal de l'eau du 16 janvier 2023 ;

**au fond :**

l'admet ;

annule la décision de l'office cantonal de l'eau du 16 janvier 2023 ;

ordonne à l'office cantonal de l'eau d'octroyer à A_____ la place d'amarrage n°2_____ du Port 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 Guillaume FRANCIOLI, 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 :