

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1381/2024-DOMPU

ATA/382/2026

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 21 avril 2026**

**1<sup>ère</sup> section**

dans la cause

**Christophe BUCHWALDER**

**recourant**

contre

**DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OCEAU-SDPLC**

**intimé**

---

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du  
9 janvier 2025 (JTAPI/16/2025)**

---

## EN FAIT

- A. a. Christophe BUCHWALDER, propriétaire du bateau immatriculé GE 52'882, disposait d'une place d'amarrage au Port Wilson depuis 2003, au n° 160'032, située à l'estacade.
- b. Le 9 juin 2023, le service du domaine public lacustre et de la capitainerie (ci-après : la capitainerie), rattaché au département du territoire (ci-après : le département), l'a informé que dans le cadre des travaux au Port Wilson et d'une réorganisation des places d'amarrage visant notamment à mettre les gros bateaux au fond du port, il serait désormais déplacé au n° 220'012, située sur la digue extérieure.
- c. Le 2 septembre 2023, Christophe BUCHWALDER a déposé une demande pour obtenir la permission d'installer une passerelle fixe afin d'accéder à son bateau, exposant notamment qu'il disposait depuis 2007 d'une telle passerelle, que les passerelles amovibles présentaient des problèmes de sécurité pour lui-même ainsi que pour ses passagers et qu'il n'était pas possible de fixer une passerelle amovible à l'avant de son bateau.
- d. Par décision du 11 mars 2024, la capitainerie a refusé cette demande.

Des dégradations significatives causées par l'installation sans permis de passerelles sur les estacades et digues des ports lacustres du canton, impactant l'intégrité des infrastructures portuaires, avaient été constatées. Les passerelles fixes imposaient une contrainte excessive sur les potelets, risquant leur rupture, des dommages irréversibles et des accidents. Depuis 2018, toute demande visant l'installation des passerelles sur les ports du canton avait ainsi été systématiquement refusée. Quant aux installations préexistantes non autorisées, elles étaient temporairement tolérées, sous réserve de futurs travaux sur les infrastructures portuaires.

La capitainerie proposait un potelet pour faciliter l'accès ou la descente des bateaux sur demande. Par ailleurs, des solutions alternatives aux passerelles fixes (passerelles amovibles, passerelles à fixer directement sur le bateau, bras hydraulique), visant à assurer la sécurité des usagers tout en minimisant l'impact sur les infrastructures, existaient et étaient promues.

Bien que la demande en cause était motivée par des considérations légitimes de sécurité et d'accessibilité, elle devait être mise en balance avec l'intérêt général qui commandait de prévenir toute dégradation supplémentaire des infrastructures publiques et de garantir la sécurité pour l'ensemble des usagers du domaine lacustre. Face aux enjeux de sécurité et d'intégrité des infrastructures portuaires,

une approche prudente et préventive devait prévaloir, privilégiant des solutions qui réduisaient au minimum les risques de dommages et les impacts environnementaux.

Dans le courrier d'accompagnement de cette décision, la capitainerie a proposé à l'intéressé comme alternative de modifier son emplacement et l'a invité à lui faire part de sa détermination à cet égard dans les meilleurs délais.

e. Le 18 mars 2024, une réunion a eu lieu sur la digue ; y étaient présents le chef de la capitainerie et son collaborateur, la société de sécurité ORCA P.S., la présidente de l'Association des Propriétaires de Bateaux (ci-après : APB), plusieurs propriétaires des bateaux amarrés sur la digue et Christophe BUCHWALDER, lesquels ont fait part de leurs soucis, s'agissant notamment de la sécurité des lieux, et de suggestions, notamment d'un modèle de passerelle fixe permettant d'éviter tout percement des estacades.

f. Par courriel du 1<sup>er</sup> avril 2024, la capitainerie a confirmé à l'APB sa décision du 11 mars 2024.

- B.** a. Par acte du 24 avril 2024, Christophe BUCHWALDER a interjeté recours auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) à l'encontre de la décision du 11 mars 2024, concluant à son annulation et au renvoi du dossier à la capitainerie pour arrêter le ou les modèles de passerelles fixes autorisés, les exigences techniques pour leur installation et pour lui octroyer une autorisation d'installer une passerelle fixe.

Il était propriétaire depuis 2007 d'un Linssen Grand Sturdy 29 AC, un bateau d'environ 7 tonnes, de 9.45 m de long sur 3.20 m de large, avec un franc-bord d'environ 1,40 m. Dans ce cadre, il avait fait installer une passerelle fixe, par un professionnel rompu aux usages des travaux portuaires, pour permettre un amarrage en retrait avec un accès stable et sûr ; cela s'inscrivait dans le cadre d'une pratique tolérée depuis des décennies dans tous les ports du canton. En juin 2023, âgé de 55 ans, il s'était vu implanter une prothèse à la hanche droite. Une opération similaire de la hanche gauche devrait intervenir à moyen terme.

En janvier, 2024, en se rendant au Port Wilson après que son bateau y avait été déplacé, il avait constaté le long de la digue une bande d'environ 2.50 m de large, de très faible profondeur, qui n'avait pas pu être draguée. Cette situation avait pour conséquence que les gros bateaux ayant un tirant d'eau important, tel le sien, ne pouvaient être amarrés que la proue face à la digue, et non en arrière. Il l'avait signalé à l'autorité compétente, dans la mesure où les gros bateaux n'étaient pas conçus pour qu'on y accède par une passerelle amovible à la proue, mais à la poupe. En effet, une installation de passerelle amovible à l'arrière était privilégiée puisque facilitant l'accès au quai à partir des zones principales de vie et de commande du bateau et que la fixation d'une passerelle à l'avant présentait des défis logistiques et de sécurité.

Dans un courrier accompagnant la décision litigieuse, il lui avait été proposé, comme alternative, d'envisager une demande de changement de place. Ses demandes dans ce contexte n'avaient pas obtenu de réponse, l'autorité lui suggérant d'en parler lors d'une réunion qui devait se tenir le 18 mars 2024. Par la suite, il lui avait été indiqué qu'il n'y avait, en l'état, pas d'offre concrète pour lui.

Les passerelles avaient toujours fait partie du paysage portuaire tant à Genève que dans d'autres ports. Les prétendues dégradations aux estacades n'étaient pas directement causées par les passerelles mais en raison du fait que leur installation n'avait jamais été encadrée. La digue était construite de manière différente des estacades et était beaucoup plus résistante en terme de contraintes. Des modèles de passerelles pouvaient être déterminés et leur installation pouvait être exigée par une société agréée.

Alors que les estacades du Port Wilson étaient sécurisées par des portails, la digue du port était accessible au public. Il était indispensable de pouvoir protéger les bateaux sur la digue contre les vols et les dégradations en les amarrant suffisamment en retrait. En février 2024, la société de sécurité ORCA P.S., qui s'occupait de nombreux bateaux au Port Wilson, était intervenue auprès de la capitainerie pour demander le maintien des passerelles fixes afin de garantir à ses agents des conditions minimales de sécurité. Certains usagers avaient perdu leur couverture d'assurance vol suite au nombre de sinistres enregistrés, et ce risque « pendait au nez » de chacun. Les enjeux financiers étaient souvent considérables pour les propriétaires de bateaux qui pouvaient représenter une part importante de leur patrimoine. Les passerelles fixes étaient absolument nécessaires pour pouvoir accéder en toute sécurité aux gros bateaux. À défaut, il ne serait pas possible de déposer les élingues de quai sur le bout de la passerelle et celles-ci devraient être mises sur la digue, créant un risque de chute pour les passants. Les passerelles amovibles étaient inadaptées pour diverses raisons (elles étaient conçues en principe pour un accès par le pont arrière, exposaient les navigateurs à un risque de chute en cas de basses eaux, ne pouvaient être utilisées par certaines personnes handicapées, leur inclinaison extrême en cas de hautes eaux les rendait périlleuses, créaient un risque pour les promeneurs, etc). Par ailleurs, la situation de la digue extérieure du Port Wilson, en tant qu'elle était accessible au public, constituait une situation spécifique et justifiait une exception.

Afin de protéger son bateau des dégradations, l'intéressé avait fait le choix de l'amarrer suffisamment en retrait de la digue. Pour accéder au bateau, sans passerelle, il devait se servir d'une corde mais un bateau de sept tonnes ne pouvait être retenu lorsqu'il était en mouvement. Pareille manœuvre s'était révélée plus qu'à la limite de ses capacités. Il avait failli tomber et avait été contraint de surcharger son articulation des hanches. Il avait tenté de faire installer une passerelle pliable comme préconisé par la capitainerie mais cela n'avait pas été concluant.

Le département n'avait jamais publié le changement de pratique prétendument intervenu depuis 2018 alors que la pratique tolérant les passerelles fixes remontait à des décennies. Son allégation selon laquelle les passerelles fixes causeraient, en soi, des dégâts aux infrastructures, n'était pas vraisemblable. Dans leurs échanges de courriers, il avait mis l'accent sur le risque induit de carbonatation et, dans sa décision, avait invoqué la contrainte excessive sur les potelets de la part des passerelles. Cet argument n'avait pas de sens puisque le cadre des passerelles fixes avait toujours été installé directement sur la digue et non sur les potelets. Une installation correcte des passerelles (avec des tampons appropriés) permettait d'éviter la carbonatation. En outre, il était possible d'installer des passerelles sans nécessairement percer le tablier de la digue ou de l'estacade. Le département ne faisait aucun cas de l'intérêt public à protéger la vie et l'intégrité corporelle des usagers en limitant le risque de chute en embarquant et en débarquant. Il omettait de tenir compte de l'intérêt public d'avoir une infrastructure permettant un amarrage en retrait de la digue, ce qui protégeait les propriétaires de bateaux contre le risque concret de vol, de déprédations et d'intrusion. Il s'était d'ailleurs dispensé de consulter la police de la navigation avant son changement de pratique, fait révélateur du manque de considération donné aux aspects de sécurité.

De plus, en exposant que des dégâts aux infrastructures seraient nécessairement et dans tous les cas inhérents à l'installation de passerelles fixes, sans envisager qu'il existait des mesures propres à les prévenir, le département agissait de manière arbitraire. Il violait enfin le principe d'égalité de traitement en traitant de manière identique les bateaux amarrés sur les digues et ceux amarrés sur les estacades, alors que la construction de ces dernières était radicalement différente.

**b. La capitainerie a conclu au rejet du recours.**

Dans le cadre de l'inspection des infrastructures portuaires selon la norme SIA 469, il avait observé des dégradations significatives occasionnées, entre autres, par la fixation d'équipements privés par les usagers, que ceux-ci aient été installés ou non par des professionnels. La multiplication des percements et travaux d'installation effectués au fil des années pour poser ces équipements privés fragilisait les infrastructures portuaires sur lesquelles ceux-ci étaient fixés. Ces équipements pouvaient en outre restreindre l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite (ci-après : PMR) au sens large. Par conséquent, afin de garantir la durabilité de ces infrastructures et la sécurité des usagers, il était préconisé de ne pas procéder à de nouveaux percements.

Il existait de nombreux systèmes d'embarcation qui n'altéraient pas les infrastructures portuaires, tels une « chaîne relie » (un dispositif de poulie de renvoi) permettant aisément de régler depuis l'estacade la distance d'embarquement et d'amarrage, des passerelles télescopiques et/ou pivotantes qui pouvaient être directement fixées sur le bateau et actionnables à distance. Il revenait à chaque propriétaire d'embarcation de trouver la solution qui réponde le mieux à ses besoins

tout en étant adaptée à son bateau. En outre, les passerelles fixes n'étaient pas, en soi, de nature à combattre les vols, déprédations et intrusions sur les bateaux.

La décision attaquée visait à protéger non seulement la sécurité mais aussi à garantir la durabilité des biens publics pour l'ensemble des usagers. Ses actions étaient en cohérence avec une gestion prudente et sécuritaire du domaine public lacustre, favorisant ainsi l'intérêt général et la pérennité des biens communs.

c. Dans sa réplique du 22 juillet 2024, Christophe BUCHWALDER a exposé que depuis le dépôt du recours, les eaux avaient monté à leur niveau habituel en été, avec pour effet une inclinaison extrême des passerelles amovibles, ce qui rendait l'embarquement par une passerelle inapproprié et dangereux. Pour les bateaux de grande taille amarrés sur le premier segment de la digue du Port Wilson, les passerelles amovibles atteignaient des inclinaisons extrêmement périlleuses allant jusqu'à 66% pour certains bateaux et à 50% pour son bateau. Or, son état de santé s'étant péjoré, il avait dû largement renoncer à la navigation depuis que le département avait décidé de revenir sur sa pratique et d'interdire les passerelles fixes.

L'examen des photos produites par le département permettait de constater que les passerelles en question avaient été soit mal installées, soit mal conçues. Il n'était ainsi nullement prouvé que des passerelles bien conçues et bien installées seraient susceptibles de causer des dégâts aux infrastructures. De plus, la majorité des photos se rapportaient à des dégâts sur des estacades, dont le tablier était beaucoup plus fragile que la digue du Port Wilson où était rangé son bateau. Les percements multiples auraient aisément pu être évités si le département avait édicté des directives et les avait fait respecter.

d. Dans sa duplique, la capitainerie a relevé que la nouvelle pratique avait été mise en place il y avait plus de cinq ans, s'inscrivant dans une démarche de préservation des infrastructures publiques, fondée sur des motifs d'intérêt général. Cette approche uniforme visait par ailleurs à garantir que tous les administrés soient soumis aux mêmes règles, sans favoritisme ni exception injustifiée.

e. Dans une écriture spontanée, Christophe BUCHWALDER a informé le TAPI qu'il avait de nouveau été victime de deux intrusions, les 23 août et 28 octobre 2024 et que le risque d'intrusion aurait pu être réduit s'il avait été autorisé à installer une passerelle fixe lui permettant de s'amarrer en retrait de la digue. Le département alléguait qu'il lui suffirait d'amarrer son bateau par l'arrière, mais cela n'était pas possible compte tenu notamment du fort effet de pas en marche arrière pour un gros bateau comme le sien, de l'absence d'espace suffisant entre les places sur la digue et du fait que des rochers affleuraient à la surface devant sa place. Cette suggestion soulignait encore une fois le caractère arbitraire de la décision, basée sur une ignorance crasse et un manque d'examen sérieux des contraintes factuelles. Il en allait de même des passerelles présentées comme de possibles solutions, les bateaux

n'étant pas conçus pour en accueillir à l'avant ; sur son bateau, une telle solution était concrètement entravée par la position de l'ancre au milieu de l'étrave.

f. Par jugement du 9 janvier 2025, le TAPI a rejeté le recours.

Au vu des pièces produites, il apparaissait que le changement de pratique querellé remontait à plusieurs années. Le département expliquait que l'observation des dégradations significatives causées par l'installation sans permis de passerelles sur les estacades et digues des ports lacustres du canton, impactant l'intégrité des infrastructures portuaires, l'avaient conduit à revoir ladite pratique. Sur certaines infrastructures portuaires, ces équipements privés pouvaient restreindre l'accessibilité aux PMR au sens large. Dans ces circonstances, force était de constater que le changement de pratique opéré par le département se fondait sur une modification des circonstances extérieures, et donc sur un motif sérieux et objectif. Les considérations d'accessibilité et de sécurité soulevées par Christophe BUCHWALDER étaient certes à prendre en compte mais elles devaient être mises en balance avec l'intérêt général commandant de prévenir toute dégradation des infrastructures publiques et de garantir la sécurité pour tous les usagers du domaine lacustre. Le département ne s'était pas fondé sur des considérations manquant de pertinence et étrangères au but visé par la loi sur l'occupation des eaux publiques du 19 septembre 2008 (LOEP - L 2 10) et n'avait pas violé des principes généraux du droit. Cette nouvelle pratique ne saurait être qualifiée de disproportionnée. Elle était apte à assurer son objectif de préserver les installations portuaires et il n'existait pas d'autre solution moins contraignante pour les propriétaires de bateau afin de parvenir au résultat souhaité. La décision entreprise n'empêchait pas l'intéressé d'accéder à son bateau, même si elle pouvait compliquer cette opération. Enfin, le résultat auquel parvenait la décision entreprise n'était manifestement pas arbitraire puisqu'il répondait à un des objectifs de la LOEP.

C. a. Par acte du 14 février 2025, Christophe BUCHWALDER a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre ce jugement, concluant à son annulation et à ce qu'il soit autorisé à installer une passerelle d'accès à son bateau.

Le 27 novembre 2024, des squatters s'étaient de nouveau introduits sur son bateau, portant à trois le nombre d'infractions subies depuis la fin de l'été 2024. Les propriétaires de gros bateaux amarrés sur la digue du Port Wilson n'avaient d'autre choix que d'y accéder avec des échelles, les passerelles amovibles étant inutilisables vu la forte pente pour passer du quai au franc-bord. En novembre 2024, une société d'électricité devait monter sur son bateau mais avait estimé ce type d'accès beaucoup trop dangereux et avait demandé un rapport de la SUVA. Dans son rapport, elle avait conclu que ce type d'accès violait toutes les normes applicables. L'intéressé allait subir une deuxième intervention chirurgicale, cette fois à sa hanche gauche, le 24 mars 2025.

Le TAPI avait violé son droit d'être entendu en refusant d'ordonner le transport sur place et l'expertise qu'il avait sollicités. La décision querellée violait la LOEP et son règlement d'application qui prévoyaient que les passerelles pouvaient être autorisées.

La décision du département ne se préoccupait que de l'intégrité des infrastructures portuaires, au demeurant sans démontrer que l'installation d'une passerelle les dégraderait. Il était faux de retenir que le refus querellé ne violerait pas l'égalité de traitement parce qu'elle toucherait tous les propriétaires de manière identique.

**b.** Dans sa réponse du 19 mars 2025, le département a conclu au rejet du recours, renvoyant principalement aux développements juridiques formulés dans ses écritures de première instance. Il a rajouté que le changement de pratique s'appliquait à tous les propriétaires de bateaux utilisant les infrastructures portuaires du canton mais qu'elle n'excluait pas, dans des circonstances très exceptionnelles et après une mise en balance rigoureuse des intérêts en présence, qu'une permission en vue de l'installation d'une passerelle fixe sur une infrastructure portuaire donnée puisse être accordée.

**c.** Suite à un double échange d'écritures, la cause a été gardée à juger le 5 mai 2025.

**d.** Le 2 décembre 2025, la juge déléguée a procédé à un transport sur place au Port Wilson en présence du recourant et, pour l'intimé, de Cédric VINCENT, chef de la capitainerie, de François BEETSCHEN, ingénieur infrastructures portuaires, et de Dayenne BRITO, juriste.

**da.** Le transport sur place a débuté sur la digue, devant la place d'amarrage du recourant. Celui-ci a indiqué accéder à son bateau à l'aide d'une échelle. Quand des passagers l'accompagnaient en été ou quand il devait transporter des affaires dans le bateau, cela n'était vraiment pas pratique. Par ailleurs, cette échelle prenait de la place sur la digue quand il l'installait. Il a été constaté que la distance entre la digue et le bateau était d'environ 2.5 m. Des photographies du bateau et de l'échelle ont été prises. Les intimés ont relevé qu'ils estimaient que le bateau pouvait être amarré par l'arrière. François BEETSCHEN a rajouté qu'il existait des systèmes de poulie pour amarrer le bateau par l'arrière. Cette poulie se fixait à l'arrière du bateau et permettait de tirer le bateau avec les amarres par l'avant. Le recourant a rétorqué que ce système n'était pas adapté pour un bateau de cette taille et de ce poids. D'ailleurs il n'y avait pas un seul des bateaux alentour qui disposait de ce système. Il a rajouté, s'agissant de l'argument du département selon lequel la passerelle ne permettrait pas aux PMR d'accéder au bateau, qu'il y avait des barrières à l'entrée de la digue qui empêchaient de toute manière leur accès et qu'un panneau à l'entrée indiquait par ailleurs que seuls les enrochements étaient accessibles au public. Les intimés ont reconnu que la solution d'un potelet pour accéder au bateau n'était pas une bonne solution pour un bateau comme celui de l'intéressé.

Des photographies ont été prises montrant l'absence de dégradations sur la digue, ce qu'a confirmé François BEETSCHEN, rajoutant que la situation n'était pas la même que sur une estacade où le sol était techniquement plus simple et moins résistant. Si une passerelle fixe était installée sur la digue, cela ne causerait pas de dégâts et il n'existait pas de problème de contraintes excessives sur les potelets vu qu'il n'y en avait pas. En d'autres termes, il était possible d'installer une passerelle sans dégradation sur la place d'amarrage du recourant mais il s'agissait d'une question d'égalité de traitement, car il n'était pas possible d'accompagner l'ensemble des navigateurs qui souhaiteraient avoir une telle installation. Le recourant a relevé qu'esthétiquement, les solutions trouvées par les navigateurs posaient problème, en terme de sécurité également.

**db.** La juge et les parties se sont ensuite déplacées sur une estacade aux Pâquis pour constater l'état des dégradations. Des photographies ont été prises de l'estacade, ainsi qu'en-dessous de celle-ci. François BEETSCHEN a exposé qu'il s'agissait du pire exemple sur cette estacade et a réitéré que c'était sur l'ensemble du port que l'installation d'une passerelle comme sollicitée par le recourant posait problème et qu'il n'était pas possible d'accompagner tous les navigateurs. Des photographies des passerelles ont également été prises. Le recourant a relevé qu'elles étaient toutes différentes, ce qui démontrait que le département avait accepté à l'époque qu'elles ne fussent pas installées dans les règles de l'art. Enfin, sur question de François BEETSCHEN, il a répondu que s'il bénéficiait de la même place sur l'estacade qu'avant, il n'installerait plus de passerelle fixe car en terme de sécurité, ce n'était pas la même situation qu'actuellement où il devait amarrer son bateau à distance de la digue.

**e.** Les parties ont produit des observations suite au transport sur place.

**f.** L'intimé ayant formulés des arguments nouveaux dans ses observations, le recourant s'est déterminé à leur égard en date du 6 février 2026.

**g.** Sur ce, la cause a été gardée à juger.

## 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 recourant reproche au TAPI une violation de son droit d'être entendu pour avoir refusé d'ordonner le transport sur place qu'il avait sollicité et qui était nécessaire pour se rendre vraiment compte de la situation, ainsi qu'une expertise pour

déterminer si les passerelles fixes causeraient véritablement en soi des dommages aux infrastructures.

**2.1** Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour la personne intéressée d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre. Il n'empêche toutefois pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_359/2022 du 20 avril 2023 consid. 3.1 et les références citées).

Le droit d'être entendu sert non seulement à établir correctement les faits, mais constitue également un droit indissociable de la personnalité garantissant à un particulier de participer à la prise d'une décision qui touche sa position juridique (ATF 135 I 279 consid. 3.2 ; 132 II 485 consid. 3.2 et les références ; arrêt du Tribunal fédéral 8C\_37/2020 du 7 septembre 2020 consid. 3.1).

**2.2** La violation du droit d'être entendu doit en principe entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances du recours sur le fond (ATF 141 V 495 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C\_740/2017 du 25 juin 2018 consid. 3.2). Une réparation devant l'instance de recours est possible si celle-ci jouit du même pouvoir d'examen que l'autorité précédente (ATF 145 I 167 consid. 4.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C\_46/2020 du 5 mai 2020 consid. 6.2). Le recours à la chambre administrative ayant un effet dévolutif complet, celle-ci dispose d'un libre pouvoir d'examen en fait et en droit (art. 61 LPA). La réparation dépend cependant de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu et doit rester l'exception (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_617/2019 du 27 mai 2020 consid. 3.1). Elle peut se justifier en présence d'un vice grave notamment lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; 137 I 195 consid. 2.3.2). Enfin, la possibilité de recourir doit être propre à effacer les conséquences de la violation. Autrement dit, la partie lésée doit avoir eu le loisir de faire valoir ses arguments en cours de procédure contentieuse aussi efficacement qu'elle aurait dû pouvoir le faire avant le prononcé de la décision litigieuse (ATA/691/2025 du 24 juin 2025 consid. 3.4 ; ATA/616/2025 du 3 juin 2025 consid. 3.3).

**2.3** En l'espèce, la chambre de céans a procédé au transport sur place sollicité par le recourant. Par ailleurs, cet acte d'instruction a permis de constater, comme cela sera développé encore ci-après, que les dégâts aux infrastructures sur la digue où est amarré le bateau du recourant sont inexistantes, de sorte qu'une expertise se révèle inutile. Le recourant n'y conclut d'ailleurs plus. Aussi, même à retenir une

violation de son droit d'être entendu par le TAPI, celle-ci devrait être considérée comme étant réparée devant la chambre de céans. D'une part, une telle réparation est, sur le principe, admissible puisque la chambre de céans dispose du même pouvoir d'examen que le TAPI portant sur les faits et le droit, à l'exclusion de l'opportunité (art. 61 al. 1 et 2 LPA). D'autre part, le renvoi constituerait une vaine formalité aboutissant à un allongement inutile de la procédure, puisque la chambre de céans a procédé à l'acte d'instruction sollicité.

Le grief sera donc écarté.

3. L'objet du litige porte sur la conformité au droit du refus du département de délivrer au recourant une autorisation d'installer une passerelle fixe d'accès à son bateau.

Le recourant reproche au département une violation de la LOEP, ainsi qu'un abus de son pouvoir d'appréciation, en interdisant de manière générale l'installation de passerelles alors que leur autorisation est prévue par la loi. Il lui fait également grief d'avoir violé les conditions permettant un changement de pratique.

**3.1** 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).

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).

**3.2** La LOEP régit l'occupation des eaux publiques cantonales et communales, de leur lit et de leurs rives publiques (art. 1 al. 1).

L'art. 3 al. 1 LOEP prévoit que par ouvrage, on entend toute installation ou construction telle que digues, ports, enrochements, brise-lames, jetées, éperons, escaliers, débarcadères, passerelles, terrasses, abris, garages, slips, glissières, palissades, grilles séparatives, mâts, installations d'éclairages, ainsi que les ouvrages commerciaux ou sportifs, ou encore les ouvrages nécessaires à la dérivation ou au prélèvement de l'eau.

L'occupation excédant l'usage commun des eaux publiques concerne notamment tout empiètement dû à la pose ou à la construction d'un ouvrage permanent ou non permanent dans ou en bordure des eaux publiques (art. 5 al. 1 let. LOEP).

Le département du territoire, soit pour lui la capitainerie, est compétent pour octroyer les permissions sur le domaine public cantonal, étant précisé que tout

ouvrage au sens de la LOEP nécessite également une autorisation de l'autorité compétente (art. 13 et 15 de la loi sur le domaine public du 24 juin 1961 - LDPu - L 1 5 ; art. 6 al. 1 LOEP ; art. 2 et 3 al. 1 let. b et al. 2 du règlement sur l'occupation des eaux publiques du 15 décembre 1986 - ROEP - L 2 10.01).

Une permission ou une concession peut être refusée, suspendue ou soumise à des garanties ou à des conditions, en cas de gêne ou de danger pour la navigation ou pour les installations portuaires, ou pour tout autre motif d'intérêt général, d'ordre esthétique ou environnemental notamment (art. 8 al. 1 LOEP). Les permissions peuvent être retirées en tout temps, sans indemnité, pour de justes motifs, notamment si l'intérêt général l'exige (art. 9 al. 1 LOEP ; art. 19 al. 2 LDPu). Le bénéficiaire d'une permission ou d'une concession, de même que l'exploitant, doivent se conformer aux décisions de l'autorité compétente l'exige (art. 12 al. 1 LOEP).

**3.3** L'art. 1 al. 1 ROEP énonce que toutes les installations sur les eaux publiques ne sont autorisées qu'« à bien plaire ». Les autorisations sont personnelles et intransmissibles ; elles ne sont délivrées que contre paiement d'une redevance annuelle établie conformément au tarif adopté par le Conseil d'État.

Le département perçoit pour toute autorisation, permission ou concession délivrée en application du ROEP un émolument calculé selon le tarif suivant : CHF 250.- pour les passerelles (art. 15 let. b ROEP). Les particuliers doivent également payer une redevance annuelle de CHF 5.- par mètre linéaire pour une passerelle (art. 5 al. 1 let. d ch. 3 ROEP).

**3.4** 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/1355/2025 du 9 décembre 2025 consid. 2.9 ; ATA/908/2024 du 6 août 2024 consid. 3.9).

Pour être compatible avec les art. 8 et 9 Cst., un changement de pratique administrative doit reposer sur des motifs sérieux et objectifs, c'est-à-dire rétablir une pratique conforme au droit, 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 les 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 (ATA/866/2024 du 23 juillet 2024 consid. 3.4).

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. 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/866/2024 précité consid. 3.4 et les références citées).

**3.5** Une décision est arbitraire (art. 9 Cst.) lorsqu'elle est manifestement insoutenable, qu'elle se trouve en contradiction claire avec la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou qu'elle heurte d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité (ATF 150 I 50 consid. 3.2.7 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_205/2024 du 15 octobre 2024 consid. 5.1 ; ATA/1261/2024 du 29 octobre 2024 consid. 3.3).

Il n'y a pas arbitraire du seul fait qu'une solution autre que celle de l'autorité semble concevable, voire préférable. Pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que sa motivation soit insoutenable ; il faut encore que cette décision soit arbitraire dans son résultat ; la notion d'arbitraire ne se confond donc pas avec ce qui apparaît discutable ou même critiquable (ATF 149 I 329 consid. 5.1 et 6.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_205/2024 du 15 octobre 2024 consid. 5.1).

**3.6** L'inégalité de traitement (art. 8 al. 1 Cst.) apparaît comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement (ATF 146 II 56 consid. 9.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_195/2021 du 28 octobre 2021 consid. 5.1.2).

Une décision ou un arrêté viole le principe de l'égalité de traitement garanti par l'art. 8 Cst. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est

dissemblable ne l'est pas de manière différente. Cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 146 II 56 consid. 9.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_488/2024 du 5 mai 2025 consid. 6.1 ; ATA/297/2026 du 24 mars 2026 consid. 5.4).

3.7 Le principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par une mesure moins incisive. En outre, ce principe interdit toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (ATF 145 I 297 consid. 2.4.3.1 et les références citées ; ATA/297/2026 précité consid. 5.11).

Traditionnellement, ledit principe se compose des règles d'aptitude – qui exigent que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé –, de nécessité – qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés – et de proportionnalité au sens étroit – qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 125 I 474 consid. 3 ; ATA/1145/2023 du 17 octobre 2023 consid. 7.3).

4. En l'espèce, le département a indiqué que son changement de pratique de refuser l'installation de passerelles s'appliquait à tous les propriétaires de bateaux utilisant les infrastructures portuaires du canton.

4.1 Or, il ressort de la législation applicable précitée, plus particulièrement des art. 3 al. 1 LOEP, 6 LOEP et 15 LDPu notamment, que les passerelles, soit des ouvrages portuaires, peuvent être autorisées, moyennant redevance et émoulement dont les montants sont fixés aux art. 5 al. 1 let. d ch. 3 et 15 let. b ROEP.

Il convient donc de constater, à l'instar du recourant, que ce refus général et systématique pour tout le port ne respecte pas la réglementation applicable précitée.

L'intimé invoque dans ses dernières écritures l'art. 37 al. 1 du règlement d'application de la loi sur la navigation dans les eaux genevoises (RNav - H 2 05.01), en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2026, qui prévoit que les installations portuaires sont placées sous la sauvegarde des utilisatrices et utilisateurs. Il est interdit d'y apporter des modifications ou de réaliser des installations particulières, telles que des rampes, des passerelles ou des installations électriques.

Même à supposer que la nouvelle réglementation s'applique à une décision rendue sous l'empire de l'ancienne réglementation, l'al. 3 de cette disposition prévoit que l'office établit une directive relative aux installations particulières pouvant exceptionnellement être autorisées par dérogation.

Or, comme l'indique le département, cette directive est en cours d'élaboration et l'on voit mal comment il pourrait exclure toute passerelle pourtant prévue par une

loi formelle. Il sera encore relevé que l'art. 29 aRNav (en vigueur jusqu'au 31 décembre 2025) prévoyait expressément que des installations particulières, telles que, notamment, rampes, passerelles ou installations électriques, ne peuvent être mises en place qu'avec l'autorisation du service et conformément aux directives.

4.2 Quoi qu'il en soit, selon la jurisprudence précitée, le changement de pratique décidé par la capitainerie doit avoir pour but de permettre de rétablir une pratique conforme au droit, de mieux tenir compte des intérêts en présence ou d'un changement de circonstances. Les motifs doivent être d'autant plus sérieux que la pratique suivie jusqu'ici est ancienne ; à défaut, elle doit être maintenue.

En l'espèce, il n'est pas contestable que la pratique suivie jusqu'ici est ancienne puisqu'avant 2018, l'installation de passerelles fixes avait toujours été autorisée, ou même tolérée sans autorisation, dans les ports de tout le canton. Pour justifier ce changement de pratique, la capitainerie invoque exclusivement l'intérêt public à la sécurité et à l'intégrité des infrastructures portuaires.

Toutefois, son allégation selon laquelle les passerelles fixes causeraient, en soi, des dégâts aux infrastructures n'est pas démontrée. Dans ses échanges antérieurs à la décision querellée, elle mettait l'accent sur le risque induit de carbonatation. Le recourant a toujours allégué à cet égard – sans être formellement contredit par l'intimée – qu'une installation correcte des passerelles (avec des tampons appropriés) permettrait de l'éviter et qu'il serait même possible d'installer des passerelles sans nécessairement percer le tablier de la digue ou de l'estacade.

La décision querellée se fonde désormais sur le fait que les passerelles imposeraient une contrainte excessive sur les potelets. Or, le cadre des passerelles fixes a toujours été installé directement sur la digue et non sur les potelets, ce qui a été reconnu lors du transport sur place par François BEETSCHEN, déclarant qu'il n'existait pas de problème de contraintes excessives sur les potelets vu qu'il n'y en avait pas. La décision querellée est ainsi fondée sur une prémisse erronée.

Elle repose sur une seconde motivation erronée, à savoir que la capitainerie avait « constaté des dégradations significatives causées par l'installation sans autorisation de passerelles sur les estacades et digues des ports lacustres du canton, impactant l'intégrité des infrastructures portuaires ». Le transport sur place a en effet permis de constater que les dégradations sur la digue étaient inexistantes, ce qu'a confirmé François BEETSCHEN, rajoutant que la situation n'était pas la même que sur une estacade où le sol était techniquement plus simple et moins résistant. Il a reconnu que si une passerelle fixe était installée sur la digue, cela ne causerait pas de dégâts.

De même, l'argument du département soulevé dans sa réponse au TAPI relevant du problème d'accès pour les PMR est également erroné puisqu'il a été constaté lors

du transport sur place que des barrières ne leur permettent pas de passer et que l'accès à la digue est en réalité interdit au public.

Le cas concret du recourant ne présente en réalité aucun risque de dégradation des infrastructures ni problèmes d'accès aux PMR, contrairement à ce qu'avait retenu le TAPI en se fondant sur les explications de l'intimée. C'est en partant de ces prémisses erronées qu'il a conclu que le changement de pratique opéré par le département se fondait sur une modification des circonstances extérieures, soit en particulier la dégradation causée par l'installation sans permis de passerelles sur les estacades et digues des ports lacustres du canton, et donc sur un motif sérieux et objectif.

Il en découle que les motifs d'intérêt public plaidés par l'intimé à la base de la décision querellée et retenus par le TAPI sont inexistants, à tout le moins s'agissant de la situation du recourant.

**4.3** Lors du transport sur place, la capitainerie a nouvellement fondé sa décision sur la nécessité de traiter tous les navigateurs de manière identique parce qu'il ne lui appartiendrait pas de les « accompagner » tous sur l'ensemble du port.

Toutefois, traiter d'éventuelles demandes d'autorisation fait clairement partie de ses prérogatives et, de toute manière, le fait de devoir consacrer du temps pour traiter des demandes d'autorisation n'est, non seulement, pas l'intérêt public qui a motivé la décision querellée mais, quoi qu'il en soit, ne participe d'aucun intérêt public.

À l'inverse, l'intérêt public d'assurer la sécurité des navigateurs et de leur embarcation ne saurait être nié et a d'ailleurs été pris en compte dans la décision querellée, laquelle a retenu que la demande du recourant était motivée par des considérations légitimes de sécurité et d'accessibilité.

L'intimé fait valoir que le recourant ne démontre pas que d'autres solutions qu'une passerelle d'accès seraient envisageables. Toutefois, dans la mesure où c'est lui qui a changé de pratique – et qui fonde la décision querellée sur l'existence de solutions alternatives –, c'est à lui qu'il incombe de rapporter cette preuve. Or, il a échoué à le faire. Lors du transport sur place, les représentants de l'intimée ont reconnu que la solution d'un potelet pour accéder au bateau n'était pas bonne pour l'intéressé. La faible profondeur au pied de la digue a par ailleurs été constatée et l'intimé n'a pas été en mesure de démontrer qu'un amarrage arrière pour un bateau avec un tirant d'eau de 1 m au niveau du gouvernail comme celui du recourant serait possible, comme il le soutient.

**4.4** La capitainerie fait valoir nouvellement dans ses observations après transport sur place que le bateau ne devrait pas être amarré si loin de la digue, en violation des prescriptions applicables. À cet égard, elle a annexé un document intitulé

« prescriptions pour travaux portuaires, principe de positionnement des bateaux dans leurs places, bateau maximum 3.5 To », dans sa version de septembre 2021.

Or, force est de constater que ce règlement est applicable aux entreprises en charge de travaux et, de surcroît, pour les bateaux de « maximum 3.5 To ». Il n'est ainsi pas destiné aux navigateurs, encore moins aux bateaux d'une taille supérieure, étant rappelé que le bateau du recourant pèse plus de 7 To à vide.

Le recourant a toujours indiqué qu'un amarrage en retrait était nécessaire pour prévenir les infractions dont il était victime, malgré un système d'alarme et un abonnement à une société de sécurité, et qu'une passerelle fixe était la seule solution qui permettrait d'accéder à son bateau sans s'exposer à des risques d'accidents ou à des « acrobaties ».

La chambre de céans a pu constater à cet égard lors du transport sur place, constatations confirmées par des photographies, que les autres bateaux amarrés sur la digue étaient également amarrés par l'avant, et que plusieurs l'étaient également en retrait. De plus et surtout, il a pu constater que l'alternative à laquelle est réduit le recourant, soit l'utilisation d'une échelle, pose clairement problème en terme de sécurité car l'exposant, notamment au vu de sa forte inclinaison, à un exercice périlleux et à un risque important et concret de chute en embarquant et en débarquant au-dessus du vide.

Il ressort de ce qui précède que la proportionnalité au sens étroit, qui met en balance les effets du refus en cause sur la situation du recourant et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public, n'est pas respectée.

4.5 Enfin, la décision querellée viole également le principe de l'égalité de traitement en traitant tous les navigateurs du canton de manière absolument égale. On a vu que la situation était déjà différente s'agissant des bateaux amarrés sur les digues et ceux amarrés sur les estacades, alors que la construction des unes et des autres est radicalement différente ; la situation est également différente s'agissant des bateaux amarrés à des places protégées par des portails sécurisés et ceux qui ne le sont pas, alors que leur exposition au risque de déprédation, de vol et d'intrusion est clairement différent, obligeant le recourant à amarrer son bateau en retrait. La profondeur de l'eau ou la hauteur du quai par rapport à l'eau justifient également une différence de traitement puisque notamment, une bande qui n'a pas pu être draguée oblige le recourant à amarrer son bateau la proue face à la digue, et non en arrière. De même, les bateaux de grande taille soulèvent des problèmes d'accès spécifiques, qui justifient aussi une solution différente et adaptée.

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours. Il appartiendra à la capitainerie d'octroyer au recourant une autorisation d'installer une passerelle d'accès à son bateau, selon les modalités qu'elle aura fixées (modèle de passerelle, installation par une société agréée, etc).

5. Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera perçu. Le recourant plaidant en personne, il n'y a pas lieu à l'allocation d'une indemnité de procédure (art. 87 LPA).

\* \* \* \* \*

**PAR CES MOTIFS**

**LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 14 février 2025 par Christophe BUCHWALDER contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 9 janvier 2025 ;

**au fond :**

l'admet ;

annule le jugement du Tribunal administratif de première instance du 9 janvier 2025, ainsi que la décision du service du domaine public lacustre et de la capitainerie du 11 mars 2024 ;

renvoie le dossier au service du domaine public lacustre et de la capitainerie pour nouvelle décision au sens des considérants ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ni d'indemnité de procédure ;

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, avenue du Tribunal fédéral 29, 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 Christophe BUCHWALDER, au département du territoire - service du domaine public lacustre et de la capitainerie, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : Patrick CHENAUX, président, Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, Michèle PERNET, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

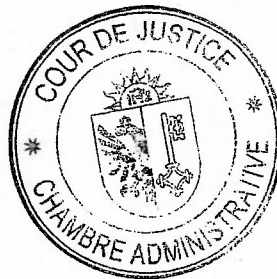
  
J. RAMADOO

le président siégeant :

  
P. CHENAUX

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le 23 AVR. 2026



PO la greffière :

  
Mme I. Princep