

Mémoire

De :
Christophe Buchwalder

À :
Association des propriétaires de bateaux (APB)

Date :
10.08.2026

Directive de l'OCEau du 15 juin 2026 relative aux installations particulières dans les ports publics : violation de l'arrêt de la Cour de justice du 21 avril 2026 (passerelles d'accès aux bateaux)

A Synthèse

L'arrêt de la Cour de justice du 21 avril 2026 (ATA/382/2026) a annulé le refus de l'OCEau d'autoriser une passerelle fixe d'accès à un bateau, en jugeant qu'une interdiction générale et systématique des passerelles violait la LOEP, les conditions permettant un changement de pratique, le principe de proportionnalité et l'égalité de traitement.

La Directive du 15 juin 2026, bien qu'adoptée sous l'empire du nouvel art. 37 RNav entré en vigueur le 1er janvier 2026, reproduit largement les mécanismes que la Cour a censurés. Elle viole en conséquence, sur plusieurs points précis, les principes dégagés par l'arrêt sur la base de la LOEP (de rang supérieur) et expose l'OCEau à un contrôle préjudiciel de légalité à l'occasion de la première décision individuelle de refus d'autorisation.

B Motifs retenus par la Cour de justice

L'arrêt de la Cour de justice du 21 avril 2026 est fondé sur les motifs suivants :

I Base légale et hiérarchie des normes (consid. 4.1)

La Cour a jugé qu'un refus général et systématique d'installation de passerelles pour l'ensemble du port ne respecte pas les art. 3 al. 1 et 6 LOEP ainsi que l'art. 15 LDPu, qui prévoient que les passerelles, en tant qu'ouvrages, peuvent être autorisées moyennant redevance et émoluments (art. 5 al. 1 let. d ch. 3 et 15 let. b ROEP).

À propos du nouvel art. 37 RNav prévoyant qu'une directive fixe les dérogations exceptionnelles, la Cour a expressément relevé qu'« on voit mal comment il pourrait exclure toute passerelle pourtant prévue par une loi formelle » (consid. 4.1).

II Changement de pratique (consid. 3.4 et 4.2)

Un changement de pratique doit reposer sur des motifs sérieux et objectifs, l'exigence étant d'autant plus stricte que la pratique antérieure était ancienne (consid. 3.4).

La Cour a constaté que les motifs invoqués par l'OCEau — carbonatation du béton, contrainte exercée sur les potelets, dégradations — n'étaient pas démontrés, et se trouvaient même contredits par les constatations du transport sur place (consid. 4.2).

III Intérêt public à la sécurité et pesée des intérêts (consid. 4.3)

La Cour a retenu que l'intérêt public à la sécurité des navigateurs face aux risques de vol, de déprédation et d'intrusion ne saurait être nié et doit être intégré à la pesée des intérêts.

Elle a également rappelé qu'il incombe à l'autorité qui invoque l'existence de solutions alternatives pour assurer la sécurité des navigateurs d'en rapporter la preuve concrète.

IV Proportionnalité (consid. 4.4)

Le refus a été jugé disproportionné, faute pour l'autorité d'avoir démontré l'existence d'une alternative réellement praticable, l'accès par échelle constituant une solution dangereuse et inadéquate dans le cas d'espèce.

V Égalité de traitement (consid. 4.5)

Un traitement rigoureusement identique de tous les usagers viole l'égalité de traitement dès lors que les situations diffèrent objectivement selon le type d'infrastructure (digue ou estacade), la sécurisation du site (portails ou accès public), la profondeur d'eau ou la taille du bateau.

C Dispositions de la Directive contraires à l'arrêt

I Section 5, 1^{er} tiret— « Interdiction »

Teneur : la Directive interdit notamment « *les passerelle fixes ou amovibles* » sur l'ensemble des infrastructures portuaires.

Violation : cette clause reproduit à l'identique l'interdiction générale et systématique jugée contraire aux art. 3 et 6 LOEP et 15 LDPu au consid. 4.1.

La Cour a pourtant rappelé expressément que la passerelle est un ouvrage autorisable moyennant redevance et émolument, et non un objet frappé d'une prohibition de principe.

La Section 5 revient en outre à réintroduire un changement de pratique qui, selon l'arrêt de la Cour, ne remplit pas les conditions posées par la jurisprudence relative aux art. 8 et 9 Cst.

II Section 6.1 — « Caractère exceptionnel »

Teneur : les dérogations « ne peuvent être accordées qu'à titre exceptionnel ».

Violation : cette qualification contredit le consid. 4.1. La Cour n'a pas traité l'autorisation de passerelle comme une mesure exceptionnelle, mais comme l'application ordinaire du régime de permission de la LOEP, loi formelle qui prime le RNav, simple règlement d'application. Ériger l'exception en règle revient à vider la loi de sa substance par voie de directive. Par ailleurs, ceci réintroduit, ici encore, un changement de pratique qui ne remplit pas les conditions posées par la jurisprudence relative aux art. 8 et 9 Cst.

III Section 6.1 al. 2 — Priorité au changement de place d'amarrage

Teneur : le service examine « en priorité » l'attribution d'une place adaptée avant d'envisager une dérogation »

Violation : Le droit de l'autorité d'imposer un changement de place au lieu d'autoriser l'installation d'une passerelle revient à vider le droit d'obtenir une autorisation et consacre, une fois de plus, un changement de pratique.

IV Section 6.3 dernier alinéa — Exclusion des motifs de sécurité

Teneur : « Les problématiques de sécurité (déprédation, intrusion) éventuellement rencontrées par l'usagère ou l'utilisateur ne constituent pas des circonstances particulières qui pourraient donner lieu à une dérogation ».

Violation : cette clause contredit frontalement les consid. 4.3 et 4.4. La Cour a expressément retenu que l'intérêt public à la sécurité des navigateurs face aux risques de vol, de déprédation et d'intrusion ne saurait être nié et doit entrer dans la pesée des intérêts. Exclure a priori ce motif revient à prescrire à l'autorité de

renoncer à toute pesée complète des intérêts, en violation du principe de proportionnalité.

V Section 3 — « Objet et champ d'application »

Teneur : la Directive « s'applique à l'ensemble des ports publics cantonaux, sans distinction quant au type de place d'amarrage ou d'usage ».

Violation : cette application uniforme de la directive reproduit l'approche censurée au consid. 4.5, où la Cour a arrêté que la construction des digues et des estacades, la sécurisation des accès et la profondeur d'eau justifient un traitement différencié.

Traiter identiquement des situations objectivement distinctes viole l'égalité de traitement.

D Commentaires complémentaires

La Directive fonde l'interdiction sur l'art. 37 RNav, simple règlement d'application, alors que la LOEP, loi formelle adoptée par le Grand Conseil, consacre le principe de l'autorisation ordinaire des ouvrages, passerelles comprises, sous réserve d'un examen au cas par cas au sens de l'art. 8 LOEP. Par ailleurs, la mise en œuvre par l'OCEau du changement de pratique proscrit par la Cour de justice constitue une violation des art. 8 et 9 Cst.

Un règlement — a fortiori une directive administrative dépourvue de force normative externe — ne peut restreindre un droit conféré par la loi qu'il est censé exécuter. La Cour a explicitement anticipé cette difficulté au consid. 4.1. A fortiori, il ne saurait concrétiser valablement un changement de pratique opéré en violation des art. 8 et 9 Cst.

La clause de la section 6.3 excluant purement et simplement les motifs de sécurité liés au vol et à l'intrusion est particulièrement problématique : c'est précisément cet élément, reconnu comme intérêt public légitime aux consid. 4.3 et 4.4, qui a emporté la décision en faveur du recourant. Une exclusion catégorique dans une norme générale prive d'emblée tout administré placé dans une situation comparable de faire valoir cet argument, ce qui est difficilement compatible avec l'exigence d'une pesée d'ensemble des intérêts. Le refus de tenir compte de l'intérêt à la sécurité des navigateurs et par ailleurs totalement arbitraire.

Enfin, si le RNav constitue une base légale nouvelle, postérieure aux faits jugés dans l'arrêt de la Cour, il ne saurait à lui seul valider un mécanisme d'interdiction générale contredisant les principes constitutionnels — égalité de traitement, proportionnalité, interdiction de l'arbitraire — que la Cour a appliqués indépendamment du texte réglementaire alors en vigueur. Ces principes s'imposent à toute réglementation cantonale, y compris à la nouvelle directive.

E Suites envisageables

- 1 Solliciter de l'OCEau une modification de la Directive sur les sections 3, 5, 6.1 et 6.3, en se prévalant de l'autorité de l'arrêt du 21 avril 2026.
- 2 À défaut, faire valoir l'illégalité de la Directive par voie de contrôle préjudiciel à l'occasion du prochain refus d'autorisation fondé sur celle-ci, une directive administrative ne liant pas le juge.
- 3 Documenter systématiquement, dans toute nouvelle requête, les circonstances objectives justifiant un traitement différencié (type d'infrastructure, sécurisation du site, profondeur d'eau, taille du bateau) et l'absence d'alternative praticable.