

GE_GERICHTE ACST/14/2018 vom 28. Juni 2018

GE Cour de justice, 2018-06-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ACST_14_2018

FR: GE_GERICHTE ACST/14/2018 du 28 juin 2018

IT: GE_GERICHTE ACST/14/2018 del 28 giugno 2018

Erwägungen

E. 1

a. Selon l'art. 124 let. a Cst-GE, concrétisé restrictivement par l'art. 130B al. 1 let. a de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), la chambre constitutionnelle est compétente notamment pour contrôler sur requête la conformité des normes cantonales au droit supérieur, dont les lois adoptées par le Grand Conseil.

- 12/24 -

A/3770/2017

b. Un tel recours n'est pas ouvert à l'encontre de lois purement décisionnelles, à savoir d'actes ou mesures qui, quoiqu'adoptés selon la procédure législative, ne contiennent que de simples actes administratifs (ACST/1/2015 du 23 janvier 2015 consid. 2b et c, et références doctrinales et jurisprudentielles citées). Selon la jurisprudence de la chambre constitutionnelle, n'a pas un caractère décisionnel une loi qui a pour objet la délégation à une fondation de la tâche étatique de soutenir, par le biais de deniers principalement publics, la production indépendante et la réalisation d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles ; une telle loi est donc sujette à un contrôle abstrait des normes (ACST/12/2015 du 15 juin 2015 consid. 1b). Est de même un acte normatif, exposé à un tel recours, un acte – fût-il dénommé « arrêté » – censé expliciter le sens et la portée de la LaLCR en matière de stationnement contre paiement, par lequel le Conseil d'État énonce le principe que toute acquisition et installation de parcomètres et horodateurs sur la voie publique sont du ressort du canton et que les recettes provenant de l'exploitation de ces appareils reviennent au canton (ACST/6/2017 précité consid. 1b et c).

En l'espèce, la L 11923 a essentiellement pour objet de ratifier un contrat de prestations par lequel l'État confie à l'établissement autonome de droit public qu'est la FPark (art. 1 al. 1 LFPark) le contrôle de l'ensemble du stationnement statique sur le domaine public ou assimilé de la Ville, et de fixer l'indemnité que l'État verserait à ladite fondation sur trois ans (soit en 2017, 2018 et 2019) pour l'accomplissement de cette tâche, sous réserve de l'accord du Grand Conseil renouvelé dans le cadre du vote du budget annuel. Au-delà de son contenu purement littéral, ladite loi entend donner effet à diverses normes traitant du contrôle du stationnement, sans en modifier la portée ; elle légitime les interventions des agents de la FPark, notamment, en conjonction avec les dispositions légales y relatives, pour sanctionner les contraventions par des amendes d'ordre ; elle comporte l'affirmation, tacite quoique se traduisant par la non-inclusion de la Ville dans la négociation et la conclusion dudit contrat de prestations, d'une compétence exclusive (ou pour le moins massivement prépondérante) du canton de contrôler le stationnement sur le territoire de la Ville. Elle ne saurait être comprise comme une loi purement décisionnelle, mais doit s'analyser comme contenant des mesures générales et abstraites, affectant au surplus la

situation juridique d'un nombre indéterminé de personnes et de situations, réglant de façon obligatoire leurs relations avec les collectivités publiques, et ayant au surplus et en tout état trait à l'organisation des autorités. c. La L 11923 est donc sujette à un contrôle abstrait des normes devant la chambre constitutionnelle.

E. 2

Le recours a été interjeté en temps utile à compter de la promulgation de la loi attaquée, compte tenu de la suspension du délai de recours du 15 juillet au 15 août inclusivement (art. 61 al. 1 let. d et al. 3 phr. 2 ; art. 63 al. 1 let. b de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10), et il

- 13/24 -

A/3770/2017

respecte les conditions de forme et de contenu prévues par les art. 64 al. 1 et 65 LPA, y compris celle d'un exposé détaillé des griefs (art. 65 al. 3 LPA).

E. 3

a. L'art. 60 al. 1 let. d LPA, qui s'applique aussi au contrôle abstrait des normes (ACST/6/2017 précité consid. 3a), reconnaît la qualité pour recourir aux communes, établissements et corporations de droit public lorsqu'ils allèguent une violation de l'autonomie que leur garantissent la loi et la constitution. La recevabilité d'un tel recours suppose que l'entité considérée soit touchée par l'acte attaqué comme détentrice de la puissance publique et allègue de façon suffisamment vraisemblable une violation de son autonomie ; les questions de l'existence et de l'étendue d'une autonomie dans les matières considérées relèvent du fond (ATF 136 I 404 consid. 1.1.3 ; 135 I 43 consid. 1.2 ; 129 I 313 consid. 4.2 ; ACST/3/2018 du 5 mars 2018 consid. 2b et jurisprudence et doctrine citées). b. La Ville est touchée par la loi attaquée comme détentrice de la puissance publique et elle allègue de façon suffisamment vraisemblable une violation de son autonomie. Aussi faut-il lui reconnaître la qualité pour recourir contre cette loi, pour se plaindre d'une violation de son autonomie, mais aussi d'autres griefs se trouvant en rapport suffisamment étroit avec celui de violation de l'autonomie communale, comme les griefs de non-conformité au droit supérieur et de violation de droits fondamentaux tels que les principes du droit d'être entendu, d'égalité de traitement et d'interdiction de l'arbitraire (ATF 115 Ia 42 consid. 3c ; ACST/3/2018 précité consid. 10b ; Jacques DUBEY, Droits fondamentaux, vol. II, 2018, n. 3913 ; Pascal MAHON, Droit constitutionnel, vol. I, 3ème éd., 2014, n. 327 p. 395 ; Andreas AUER / Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, 3ème éd., 2013, n. 2187 et 2193 s. ; Yves DONZALLAZ, Loi sur le Tribunal fédéral. Commentaire, 2008, n. 3168). c. Au demeurant, compte tenu de la négation, qui sous-tend la loi attaquée, du droit de la Ville d'effectuer le contrôle du stationnement sur son territoire et des conséquences financières s'attachant à cette position en termes de retour sur le produit de la taxe de parcomètre ainsi que des amendes d'ordre, il faudrait très vraisemblablement reconnaître à la Ville la qualité pour recourir sur la base générale de l'art. 60 al. 1 let. a et b LPA, interprété à l'aune de la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à la disposition correspondante figurant à l'art. 89 al. 1 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), et s'imposant sur le plan cantonal en vertu de l'art. 111 al. 1 LTF (arrêts du Tribunal fédéral 2C_282/2017 du 4 décembre 2017 consid. 1.2 ; 1C_196/2017 du 22 novembre 2017 consid. 2). d. Le recours doit donc être déclaré recevable.

E. 4

a. Comme la chambre constitutionnelle l'a déjà jugé dans son arrêt précité du 19 mai 2017 (ACST/6/2017 consid. 7d, 8 et 9), les communes genevoises, y compris la Ville, disposent dans le domaine du contrôle du stationnement d'une

- 14/24 -

A/3770/2017

autonomie suffisante les habilitant à revendiquer que les dispositions légales la façonnant soient respectées, sans préjudice que ces dernières soient modifiées dans les limites tracées par l'ordre constitutionnel.

Ainsi – comme indiqué dans cet arrêt, aux développements duquel référence est faite –, les communes genevoises détiennent des compétences et une certaine autonomie déjà pour le contrôle du stationnement stricto sensu. De par la loi (à savoir en vertu des art. 12 al. 3 LaLCR ; 5 al. 2 let. d et 13 al. 1 LAPM), leurs agents sont habilités à constater les contraventions et infliger des amendes d'ordre, donc, en amont, à contrôler le stationnement ; de plus, le produit des amendes infligées par leurs agents leur reste acquis, ou leur est rétrocédé à hauteur de leur montant de base lorsque les amendes sont recouvrées par l'État (art. 17 LAPM ; art. 17 RAPM), et il leur est loisible, en adoptant une politique de contrôle qu'elles jugent adéquate, d'influencer le montant des recettes leur revenant à ce titre, comme d'ailleurs le cas échéant à celui de la part domaniale des taxes de parcomètre. Les communes genevoises sont en effet par ailleurs habilitées à percevoir, à partir d'une durée minimale de parcage autorisé, une redevance pour usage accru de leur domaine public, soit la part domaniale de la taxe de parcomètre (art. 26 al. 1 et 5 de la loi sur le domaine public du 24 juin 1961 - LDPu - L 1 5 ; art. 59 al. 1 et 11 de la loi sur les routes du 28 avril 1967 - LRoutes - L 1 10) ; elles peuvent à cette fin gérer des parcomètres et horodateurs pour les aires de stationnement qu'elles mettent à la disposition des usagers contre paiement. b. Sans doute la loi attaquée et le contrat de prestations qu'elle ratifie portent-ils sur le contrôle du stationnement en Ville de Genève, conçu dans le sens étroit de viser essentiellement l'activité des agents assermentés de la FPark consistant à effectuer divers types de contrôles dans des périmètres délimités des points de vue géographique, juridique et technique, selon des objectifs et des indicateurs énumérés et, en cas de contravention, à infliger des amendes d'ordre.

Ces activités doivent concourir à la réalisation de la tâche publique, énoncée à l'art. 7 LaLCR en application des art. 190 Cst-GE sur la mobilité, que le stationnement à usage public soit organisé de manière à répondre aux besoins propres des divers types d'usagers. Au contrôle du stationnement précité, compris stricto sensu, s'ajoutent dans cette perspective d'autres activités ou prestations, en particulier la mise à la disposition des usagers d'aires de stationnement – soit le plus souvent de surfaces du domaine public, possiblement contre paiement d'une taxe de parcomètre –, de même que le cas échéant la gestion des parcomètres et horodateurs, voire l'encaissement, le recouvrement et la dévolution des amendes d'ordre. Il y a entre ces activités et prestations une étroite connexité (ACST/6/2017 précité consid. 11d) ; il s'impose de tenir compte de leur complémentarité et interdépendance pour juger de l'autonomie des communes dans le domaine considéré.

- 15/24 -

A/3770/2017

c. Cela ne signifie pas qu'un contrat de prestations conclu avec la FPark dans le domaine du stationnement doit aborder chacune des facettes précitées de la problématique du stationnement. Ainsi, la question de savoir par et au profit de quelle(s) collectivité(s) les amendes d'ordre infligées dans le cadre du contrôle du stationnement sont le cas échéant recouvrées peut sans doute être exorbitante à l'objet d'un tel contrat et, partant, de la loi le ratifiant (même si le sujet est en l'occurrence effleuré par la mention, dans le contrat de prestations, de l'obligation de la FPark de remettre au service [cantonal] des contraventions les amendes infligées). Il se comprend moins, en revanche, que le volet de la gestion des parcomètres et horodateurs ne fasse pas l'objet d'un contrat de prestations (sinon du même contrat de prestations), ni, partant, d'une loi de ratification portant également sur ce sujet. La FPark se voit en effet aussi déléguer cette gestion, à savoir la pose et l'entretien desdits appareils ainsi que la collecte des taxes de parcomètre, le tri et la mise en cartouche de la monnaie collectée. Ces activités sont régies par une convention (elle aussi passée entre l'État et la FPark, sans participation de la Ville), mais non soumise à ratification par le Grand Conseil. La FPark se trouve rémunérée, pour ces activités, sur le produit des taxes de parcomètre, certes pas sous la forme d'une indemnité versée par l'État, mais par le biais de la dévolution tacite de ces taxes à la FPark sous déduction d'un montant forfaitaire annuel que celle-ci doit verser à l'État.

E. 5

a. Comme la chambre constitutionnelle l'a également indiqué dans son arrêt précité du 19 mai 2017 (ACST/6/2017 consid. 5b), sous l'angle constitutionnel genevois, contrairement à ce qui a prévalu durant près de septante ans – à savoir du 20 mai 1930 (ROLG 1930 p. 98 ss et 247 ss) au 2 juillet 1999 (ROLF 1999 p. 408 s. ; cf. consid. 9b/bb) –, la Ville de Genève n'est pas dotée d'une autonomie différente de celle des autres communes genevoises (art. 132 ss Cst-GE ; BOAC tome VIII p. 4007 ss, 4416 ss, tome XII p. 6766 ss, 6845 ss, tome XVII p. 8995 ss, tome XXII p. 11489 ss ; Michel HOTTELIER / Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 382 ss). b. Il est vrai qu'au fil des décennies écoulées – sans faire cas d'abord de cette différence de statut, puis de la mise de la Ville sur pied d'égalité avec les autres communes genevoises (arrêt du Tribunal fédéral 1P.451/1998 du 9 novembre 1998, publié in SJ 1999 I 268 et RDAF 1999 I 340 ; ACST/6/2017 précité consid. 8b/bb) –, l'État et la Ville ont aménagé leurs relations réciproques de façon spécifique dans le domaine du contrôle du stationnement, notamment par le biais de conventions. Ainsi – pour s'en tenir à la décennie écoulée –, l'État ayant déclaré reprendre à son compte le contrôle global du stationnement sur le territoire de la Ville, des conventions ont été conclues le 9 juin 2009 entre lesdites entités (plus, s'agissant de l'une d'elles, la FPark), consacrant ou impliquant la renonciation, par la Ville, à l'exercice de compétences et à l'encaissement de revenus en cette matière, mais aussi l'exonération des charges liées au déploiement des activités considérées. C'est un fait que, dès l'année 2010, la Ville

- 16/24 -

A/3770/2017

s'est (sinon a été) désengagée mais aussi désinvestie du contrôle du stationnement lato sensu sur son territoire. c. Il n'y a pas lieu, en l'espèce, de se prononcer sur la validité ab initio desdites conventions. Étant rappelé que le litige porte sur les années 2017 à 2019, il suffit mais aussi s'impose de retenir que la Ville revendique depuis le courant de l'année 2014 notamment le droit d'être partie prenante, avec un réel pouvoir de co-décision, au

contrat de prestations passé entre l'État et la FPark pour le contrôle du stationnement sur son territoire et, en tout état, qu'elle a dénoncé formellement les conventions considérées le 15 décembre 2015 pour le 29 février 2016. Ces dernières ne contenaient pas de clause de résiliation, visant au demeurant à régler une situation transitoire. Il n'est possible ni dans les faits ni en droit que la renonciation de la Ville de procéder au contrôle du stationnement sur son territoire, confié à son su à la FPark, était définitive et à jamais irréversible, sans modification des législations pertinentes, en particulier des dispositions légales fondant sa compétence tant de gérer son domaine public, le cas échéant à son profit, que de disposer d'agents habilités à contrôler le stationnement et à infliger des amendes d'ordre.

Il est indéniable que les voies publiques sises sur le territoire de la Ville relèvent du domaine public de cette dernière (ACST/6/2017 précité consid. 8b/bb). Par ailleurs, selon la LAPM, les agents de la police municipale sont chargés notamment de contrôles en matière de circulation routière (art. 5 al. 2 let. d) ; les communes peuvent engager des agents affectés exclusivement au contrôle des véhicules en stationnement, en application des prescriptions fédérales sur la circulation routière (art. 13 al. 1). D'après l'art. 12 al. 3 LaLCR, les agents de la police municipale et les contrôleurs municipaux du stationnement sont compétents pour infliger des amendes d'ordre, en plus des services de gendarmerie, des contrôleurs du stationnement rattachés à la police et, à certaines conditions, des employés de la FPark dûment assermentés (art. 12 al. 1, 2 et 4 LaLCR). Aucune des dispositions de ces lois (y compris, s'agissant de la gestion du domaine public, de la LDPu et de la LRoutes) ne prévoit de régime spécifique pour la Ville.

Or, le droit est la base et la limite de l'activité de l'État (art. 5 al. 1 Cst. ; art. 9 al. 2 Cst-GE). Le principe de la légalité qu'institue cette norme constitutionnelle est le premier des principes de l'État de droit ; il exige que quiconque agit en tant qu'État de droit le fasse conformément au droit statué par la loi, avec toutes les garanties d'égalité, de liberté, de sécurité et de démocratie qui s'y attachent (Jacques DUBEY, *op. cit.*, vol. I, n. 498 s.) ; il veut que l'administration n'agisse que dans le cadre fixé par la loi, dans le sens d'une part de respecter l'ensemble des prescriptions légales qui la régissent, mais aussi, d'autre part, de n'agir que si la loi le lui permet (Thierry TANQUEREL, *Manuel de droit administratif*, 2011, n. 448 ss). Fondamentalement, une compétence légale est à la fois un droit et un devoir ; il ne peut en être disposé par convention, en particulier « par accord des parties », comme le dit l'art. 11 al. 1 LPA, exprimant

- 17/24 -

A/3770/2017

dans le domaine de la décision administrative un principe plus général, se déduisant du principe de la légalité (Stéphane GRODECKI / Romain JORDAN, *Code annoté de procédure administrative genevoise*, 2017, n. 178 ss ; Pierre MOOR / Étienne POLTIER, *Droit administratif*, vol. II, 3ème éd., 2011, p. 5 ; Pierre MOOR, *Droit administratif*, vol. III, 1992, p. 17 ss). d. Ainsi, contrairement à ce qu'estime l'intimé, on ne saurait retenir que la Ville ne détient quant à elle pas les compétences requises pour effectuer le contrôle du stationnement sur son territoire, en particulier celles qui sont déléguées à la FPark par le contrat de prestations ratifié par la loi attaquée.

E. 6

a. L'exercice de certaines compétences peut être délégué à des entités déterminées, publiques ou même privées, à la condition – selon le principe de la légalité – que la

délégation considérée soit prévue par la loi (ATF 137 II 409 consid. 6.3 ; ACST/6/2017 précité consid. 16b ; Blaise KNAPP, Précis de droit administratif, 4ème éd., 1991, n. 2731 ; André GRISEL, Traité de droit administratif, 1984, vol. I, p. 323 in fine).

Pour le contrôle du stationnement, l'art. 13 al. 2 LAPM prévoit précisément que, moyennant l'accord de l'autorité cantonale compétente, les communes peuvent déléguer la mission de l'exercer à une entité publique tierce. En adoptant cette disposition, le législateur avait en vue notamment la FPark (MGC 2008-2009/V A 6392 s. ; 2008-2009/V A 6413), mais pas exclusivement elle (MGC 2008-2009/V D/26 2993). C'est bien une des vocations de la FPark que d'assurer des prestations de service en matière de stationnement (art. 1 al. 2 let. c LFPark). S'agissant du contrôle du stationnement des véhicules sur la voie publique, l'art. 11 LFPark stipule qu'une convention doit fixer les conditions dans lesquelles la FPark peut l'exercer et au bénéfice de quelle couverture financière. Ces dispositions n'instituent pas un régime spécifique pour le contrôle du stationnement sur le territoire de la Ville, s'agissant de la délégation de ce contrôle à la FPark. b. Il existe indéniablement une base légale pour déléguer à la FPark le contrôle du stationnement. La question posée est de savoir si cette délégation peut intervenir sans l'accord de la Ville, voire contre sa volonté, comme cela s'est fait à tout le moins pour les années 2017 à 2019, pour lesquelles l'État et la FPark, à l'exclusion de la Ville, ont signé le 23 mai 2016 le contrat de prestations objet de la loi de ratification attaquée (comme d'ailleurs ces deux entités ont passé, le 20 février 2015, une convention concernant les parcomètres et les horodateurs sans la participation de la Ville).

E. 7

a. L'art. 11 al. 1 LFPark dit explicitement que les conditions dans lesquelles la FPark peut exercer un contrôle du stationnement des véhicules sur la voie publique doivent être fixées par le Conseil d'État « par convention, en accord avec les communes concernées et la fondation ».

L'exigence de l'accord de la commune concernée a été introduite au cours des travaux parlementaires, après un renvoi en commission décidé notamment à la

- 18/24 -

A/3770/2017

suite d'une intervention de l'Association des communes genevoises quant à la possibilité générale que prévoyait le projet de loi de déléguer à la FPark le contrôle du stationnement sur la voie publique, en particulier dans les secteurs soumis au régime des macarons. Certaines communes ne souhaitaient pas que la FPark intervînt sur leur territoire en matière de stationnement, tandis que d'autres exprimaient le souhait de pouvoir bénéficier d'un tel appui ; de son côté, la Ville avait décidé (à l'époque, soit en 2000) d'engager des agents de sécurité municipaux supplémentaires pour procéder à la surveillance des zones de stationnement pour lesquelles des macarons étaient émis (MGC 2001 24/V 4289 s.). L'amendement adopté par la commission parlementaire, accepté par le Grand Conseil, a visé à donner la garantie que la commune concernée soit d'accord que la FPark exerce le contrôle du stationnement sur son territoire (MGC 2001 24/V 4314, 4316). b. Si l'accord dont il est question porte, à teneur de cette disposition légale, sur les conditions dans lesquelles la FPark peut exercer un contrôle du stationnement des véhicules sur la voie publique, rien n'amène à restreindre la portée de l'accord requis aux seules modalités concrètes dudit contrôle, sous l'angle notamment des périmètres géographique, juridique et

technique ainsi que des objectifs et indicateurs énoncés dans les contrats de prestations. C'est le lieu de rappeler que, s'agissant du stationnement contre paiement de la taxe de parcomètre, les activités de contrôle stricto sensu du stationnement sont étroitement connexes à celles de gestion des appareils servant à percevoir ladite taxe (ACST/6/2017 précité consid. 11d), et que les unes et les autres sont des « prestations de service en matière de stationnement » au sens de l'art. 1 al. 2 let. c LFPark ainsi que des « prestations fournies » par la FPark au sens de l'art. 11 al. 2 LFPark (d'où la remarque, déjà faite ci-dessus au consid. 4c, sur l'objet du contrat de prestations et, partant, de la L 11923).

Il est admissible, même légitime, qu'une commune n'accepte de donner son accord que si ses intérêts lui apparaissent suffisamment pris en compte, y compris en termes de retour sur le produit de la taxe de parcomètre et même celui des amendes d'ordre infligées sur son territoire par les agents assermentés de la FPark, étant toutefois précisé qu'à défaut de trouver un terrain d'entente avec l'État et la FPark sur ces questions, la commune serait tenue d'exercer et assumer elle-même, par le biais de ses propres services, un contrôle du stationnement efficace et efficient sur son territoire. c. Rien n'autorise à retenir que l'art. 11 al. 1 LFPark ne s'appliquerait pas à la Ville, parce que – selon ce qu'estime l'intimé – cette dernière se serait dessaisie de la compétence, lui appartenant légalement, d'exercer le contrôle du stationnement sur son territoire, en particulier par les conventions du 9 juin 2009 précitées. Tout au plus ces conventions ont-elles pu comporter l'accord de la Ville d'en déléguer l'exercice à l'État, en sachant que celui-ci confiait cette mission à la FPark, dès 2010 par le biais de contrats de prestations. Il n'apparaît pas exclu que – dans le contexte d'ignorance ou de désintérêt ayant prévalu à l'époque

- 19/24 -

A/3770/2017

concernant les compétences respectives de l'État et de la Ville dans le domaine du contrôle du stationnement – la passivité de la Ville lors de la négociation et de la conclusion des contrats de prestations concernant les années respectivement 2010, puis 2011-2013, puis encore 2014-2016, justifie d'admettre qu'elle a chaque fois donné tacitement son accord à la conclusion et à la mise en œuvre de ces contrats de prestations. Semblable conclusion ne saurait en revanche être tirée pour la période 2017-2019 visée par la loi attaquée, la Ville étant intervenue à réitérées reprises dès 2014 pour faire valoir la nécessité et la légitimité qu'elle donne le cas échéant – et donc négocie – son accord à la poursuite de la délégation à la FPark du contrôle du stationnement sur son territoire. d. L'exigence d'un accord de la commune concernée s'imposerait au demeurant même si l'art. 11 LFPark ne le prévoyait pas explicitement, dans la mesure où les compétences dont il s'agit de déléguer l'exercice à la FPark sont des compétences communales. Il ne saurait en effet revenir à l'exécutif cantonal de déléguer l'exercice de compétences communales ; le contraire supposerait qu'il soit habilité à s'accaparer lesdites compétences ; or, tel n'est pas le cas. C'est bien ce que suppose (et même dit) l'art. 4 LRT, selon lequel chaque collectivité publique peut déléguer l'exécution « d'une tâche lui incombant » à une autre collectivité publique ou à un établissement autonome au moyen d'un contrat de prestations. Pour que le Conseil d'État puisse déléguer (en l'occurrence à la FPark) l'exercice du contrôle du stationnement dévolu à une commune, il faudrait préalablement que les compétences considérées lui soient transférées, par le biais d'une modification des lois les attribuant jusque-là aux communes (auquel cas il n'y aurait pas accaparement, mais transfert desdites compétences et, partant, possibilité d'en déléguer l'exercice à la FPark).

Sans doute l'État détient-il aussi lui-même la compétence d'exercer le contrôle du stationnement stricto sensu, par l'intermédiaire des services de gendarmerie et de contrôleurs du stationnement rattachés à la police (pour reprendre les termes figurant à l'art. 12 al. 1 et 2 LaLCR, sans examiner s'ils sont encore en harmonie avec ceux de la loi sur la police du 9 septembre 2014 - LPol - F 1 05), et pourrait-il déléguer l'exercice de cette compétence (donc la sienne propre) à la FPark. Il appert cependant que ce secteur d'activité ne constitue jamais qu'une part très marginale, purement occasionnelle, des tâches dévolues à la police routière (art. 13 LPol). Il est certain que ni le contrat de prestations, ni, partant, la loi le ratifiant n'ont en vue une délégation de cette seule compétence policière cantonale, mais entendent appréhender essentiellement le contrôle du stationnement du ressort de la Ville, en niant – à tort cependant – qu'il relève de la compétence de la Ville, contrairement à ce que l'État admet pour les autres communes genevoises. Nonobstant l'argument circonstanciel avancé par l'intimé dans ses écritures, il ne fait pas de doute que ni l'exécutif cantonal ni le Grand Conseil n'ont respectivement conclu le contrat de prestations considéré et ratifié ce dernier en imaginant que, de son côté, la Ville se dote d'agents et ne les charge

- 20/24 -

A/3770/2017

d'exercer un contrôle du stationnement sur son territoire, en parallèle de celui confié à la FPark.

E. 8

a. L'intimé prétend, à titre subsidiaire, qu'étant une loi formelle, la loi attaquée doit être considérée comme une *lex specialis*, en même temps d'ailleurs qu'une *lex posterior*, par rapport à l'art. 11 al. 1 LFPark, autrement dit qu'elle supprimerait l'exigence d'un accord de la Ville pour que le contrôle du stationnement sur le territoire de cette dernière puisse être délégué à la FPark. b. Dans son arrêt déjà maintes fois cité (AST/6/2017 consid. 16c), la chambre constitutionnelle a qualifié de douteux qu'une ratification du contrat de prestations conclu le 25 mai 2016 pour les années 2017 à 2019 suffirait à conférer un caractère légal aux dispositions contractuelles de cet acte bilatéral, au point que ces dernières dérogeraient le cas échéant valablement à des dispositions légales divergentes. Autrement dit – a-t-elle précisé –, il est douteux qu'une telle ratification puisse priver la Ville de la compétence d'affecter des agents de la police municipale ou des contrôleurs municipaux du stationnement au contrôle des véhicules en stationnement en application des prescriptions fédérales sur la circulation routière (art. 5 al. 2 let. d et 13 al. 1 LAPM ; art. 12 al. 2 LaLCR), ou supprimer l'exigence qu'une délégation du contrôle du stationnement à la FPark recueille aussi l'accord de la Ville en tant que commune concernée, en plus de celui du Conseil d'État et de la FPark (art. 13 al. 2 LAPM ; art. 11 al. 1 LFPark ; MGC 2001 24/V 4289 s, 4314 ss).

Elle a expliqué dans ce contexte que la vocation d'un contrat de prestations, même soumis à ratification par le biais d'une loi, n'est pas de conférer au (seul) canton des compétences que la loi attribue (ou co-attribue) aux communes, en vue de permettre à l'État d'en déléguer l'exercice à une institution publique autonome. Un contrat de prestations vise à définir le contenu des prestations devant être fournies par le bénéficiaire d'une subvention généralement pluriannuelle et les indicateurs permettant de mesurer si le délégataire atteint les objectifs qui lui sont fixés, en renforçant l'engagement de l'Exécutif de verser la subvention par un engagement le plus souvent conditionnel du Législatif comme organe

compétent pour voter le budget (François BELLANGER, *Le renouveau du contrat de droit administratif*, in *Le contrat dans tous ses états*, 2004, p. 289 ss). La chambre constitutionnelle a laissé la question ouverte, notamment parce que l'enjeu du recours n'était pas en lien avec ledit contrat de prestations, mais avec la convention, non soumise à ratification, concernant les parcomètres et les horodateurs. c. En l'espèce, c'est bien la délégation du contrôle du stationnement stricto sensu qui forme l'objet essentiel du contrat de prestations ratifié par la loi attaquée. Il ne s'ensuit cependant pas que cette dernière modifie la portée de l'art. 11 al. 1 LFPark, ni d'ailleurs des autres dispositions légales déjà mentionnées contribuant à façonner l'autonomie des communes, y compris de la Ville, dans le domaine du stationnement, dans ses facettes complémentaires et

- 21/24 -

A/3770/2017

interdépendantes relevant de la gestion du domaine public communal ainsi que du contrôle stricto sensu et latu sensu du stationnement.

Non seulement la lettre de la L 11923 ne comporte nulle référence à l'art. 11 al. 1 LFPark, avec la mention qu'il s'agirait de déroger (notamment) à cette disposition, mais encore les travaux préparatoires ne fournissent aucun appui à une quelconque volonté du législateur d'instituer une telle dérogation. L'exposé des motifs du PL 11923 proposé par le Conseil d'État passait sous silence la problématique alors déjà litigieuse des compétences respectives de l'État et de la Ville pour le contrôle du stationnement sur le territoire de la Ville. C'est parce que la Ville a obtenu d'être entendue par la commission parlementaire en charge de l'étude de ce projet de loi que le Parlement a été informé des contentieux opposant l'État et la Ville dans le domaine considéré, sans qu'il ait vocation à les régler lui-même ni qu'au vu d'interprétations fournies concernant notamment des procès encore en cours, il ne parvînt à se forger une conviction sur le point de savoir si, du moins depuis 2017, la Ville pouvait ou non être évincée de la délégation du contrôle du stationnement sur son territoire. Il faut ajouter qu'il apparaissait alors pressant que la ratification du contrat de prestations intervînt (la période visée étant déjà entamée) et que la Ville ne voulait pas véritablement exercer elle-même le contrôle du stationnement sur son territoire, mais entendait voir les conditions financières dudit contrôle lato sensu (y compris la dévolution du produit des amendes d'ordre) être négociées afin qu'elle en tire sa part. Aussi, après que la Ville lui eut encore écrit un courrier dans les jours précédant l'adoption de la loi, le Grand Conseil a ajouté à la loi soumise à son vote un art. 10A nouveau, évoquant la nécessité de négocier « une nouvelle convention [...] avant l'échéance du présent contrat de prestations ».

Il est exclu de retenir qu'en adoptant la loi attaquée, le législateur a entendu déroger à l'art. 11 al. 1 LFPark. Aussi n'est-il pas même nécessaire de trancher la question – dont la chambre constitutionnelle répète toutefois qu'elle est douteuse – de savoir si, sous l'angle du principe du parallélisme des formes, une loi de ratification d'un contrat de prestations serait susceptible de modifier les règles générales et abstraites façonnant (en l'occurrence) une sphère d'autonomie communale (sur la portée dudit principe, cf. opinion séparée n° 1 convergente, jointe à l'ACST/1/2015 du 23 janvier 2015).

E. 9

En conclusion, c'est en violation de l'autonomie communale de la Ville que le Conseil d'État a conclu le contrat de prestations considéré avec la FPark sans contre l'accord de la

Ville, et même contre sa volonté, et, en conséquence, que le Grand Conseil a adopté la L 11923.

Il ne s'impose dès lors pas d'examiner si ladite loi ne consacre pas en outre une inégalité de traitement inconstitutionnelle entre la Ville et les autres communes genevoises, ni si elle doit être taxée d'arbitraire.

La question est de déterminer les conséquences qui doivent être attachées à la violation constatée.

- 22/24 -

A/3770/2017

E. 10

a. Le recours en contrôle abstrait des normes a en règle générale un caractère cassatoire (ACST/6/2017 précité consid. 2b ; ACST/17/2015 du 2 septembre 2015 consid. 26b ; ACST/12/2015 du 15 juin 2015 consid. 4c ; Arun BOLKENSTEYN, *Le contrôle des normes, spécialement par les cours constitutionnelles cantonales*, 2014, p. 337 s. ; Andreas AUER / Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, *op. cit.*, vol. I, n. 2301 s.). La loi de mise en œuvre de l'art. 124 Cst-GE prévoyant la cour constitutionnelle n'a certes pas modulé, pour le cas du recours en contrôle abstrait des normes, la portée de l'art. 69 al. 3 phr. 1 LPA conférant aux juridictions administratives le pouvoir de réformer (et pas seulement d'annuler) les « décisions » attaquées devant elles en cas d'admission du recours, mais il est dans l'ordre institutionnel des choses que le juge constitutionnel ne se substitue en principe pas aux organes normatifs, mais se contente d'annuler les normes jugées inconstitutionnelles (ACST/13/2017 du 3 août 2017 consid. 27a).

Dans certains cas, exceptionnels, plutôt que d'annuler une norme, le Tribunal fédéral se limite à en constater l'inconstitutionnalité, laissant ainsi subsister ladite norme et invitant implicitement le législateur à la modifier ; cette solution, qualifiée de décision incitative (« Appellentscheid »), est admise pour des motifs de proportionnalité et de sécurité du droit, notamment lorsque l'annulation de l'acte normatif inconstitutionnel aurait pour effet de faire revivre une réglementation encore moins conforme au droit supérieur ou créerait de nouvelles inégalités (ATF 131 I 377 consid. 4.4 ; 129 I 185 consid. 8 et 9 ; 124 I 193 consid. 5 ; 110 Ia 7 consid. 6 ; Andreas AUER / Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, *op. cit.*, vol. I, n. 2307 s. ; Gerold STEINMANN, in Marcel Alexandere NIGGLI / Peter UEBERSAX / Hans WIPRÄCHTIGER [éd.], *Bundesgerichtsgesetz*, 2ème éd., 2011, n. 99 ad art. 82 ; Yves DONZALLAZ, *op. cit.*, p. 1571 s., n. 4355 s. ; Andreas AUER, *L'effet des décisions d'inconstitutionnalité du Tribunal fédéral*, PJA 1992 559-566, pp. 562 ss). Dans cet esprit, dans un cas où l'inconstitutionnalité d'une norme ne résidait que dans la date fixée pour son entrée en vigueur, au regard du principe de la non-rétroactivité des normes, la chambre constitutionnelle l'a réformée, plutôt que de l'annuler, en en modifiant la date d'entrée en vigueur (ACST/13/2017 précité consid. 27b). b. En l'espèce, la période couverte par le contrat de prestations ratifié par la loi attaquée est largement entamée, et, dans les faits, ledit contrat est appliqué. Il y a un intérêt public certain et important à ce que le contrôle du stationnement s'effectue et continue à s'effectuer, et la Ville n'est pas en mesure – ni ne prétend être en mesure – de reprendre au pied levé le contrôle du stationnement sur son territoire. Une annulation immédiate de la loi attaquée porterait en outre une atteinte sérieuse aux intérêts de la FPark. Au-delà du principe même de son droit de donner son accord à la délégation dudit contrôle à la FPark, ce sont essentiellement les

conditions financières dans lesquelles ledit contrôle intervient qui sont litigieuses, en tant que la Ville, qui n'assume certes pas les charges dudit contrôle, ne retire une part ni du produit de la valorisation de son domaine public

- 23/24 -

A/3770/2017

qu'implique la mise à la disposition des usagers de places de stationnement contre paiement, ni du produit des amendes d'ordre infligées pour les contraventions aux prescriptions régissant le stationnement commises sur son territoire.

Il est en outre conforme à l'esprit de l'art. 10A de la L 11923 que l'État et la Ville règlent par la négociation leurs différends dans le domaine du stationnement. Plus d'une année s'est écoulée depuis que le Parlement a manifesté cette volonté politique (constituant le sens premier sinon exclusif de cet art. 10A), mais aussi depuis que certains volets de ladite problématique ont été tranchés par l'arrêt déjà cité ACST/6/2017 de la chambre constitutionnelle. Aussi faut-il admettre qu'un accord doit déjà avoir été envisagé par les entités concernées et en tout état pouvoir être trouvé entre elles en l'espace de quelque six mois, du moins pour la période formée des années 2017 à 2019. Il est par ailleurs raisonnable, d'un point de vue comptable, que la ratification du contrat de prestations considéré ne soit pas formellement invalidée avec un effet se déployant au cours d'un exercice annuel.

Dans ces conditions, la chambre constitutionnelle, admettant le recours pour violation de l'autonomie de la Ville, se limitera à constater l'inconstitutionnalité de la loi attaquée pour les années 2017 et 2018, mais elle annulera cette dernière à compter du 1er janvier 2019, à charge pour l'État, la Ville et la FPark de trouver un accord pour que le contrôle du stationnement s'effectue sur le territoire de la Ville au-delà de cette date – a priori par la FPark, mais à défaut par la Ville –, et pour le Grand Conseil de ratifier le contrat de prestations modifié qui en résultera.

E. 11

a. Vu l'issue donnée au recours, il ne sera pas perçu d'émolument (art. 87 al. 1 LPA). b. La Ville obtenant gain de cause et y ayant conclu, une indemnité de procédure de CHF 3'000.- lui sera allouée, à la charge de l'État (à l'exclusion de la FPark, appelée en cause), pour les frais indispensables occasionnés par la procédure, y compris les honoraires d'un mandataire (art. 87 al. 2 LPA ; art. 6 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03) ; la complexité de l'affaire justifie que la collectivité publique qu'est la Ville ait recouru aux services d'un avocat pour défendre ses intérêts quand bien même elle dispose d'un service juridique.

* * * * *

- 24/24 -

A/3770/2017

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.