

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3770/2017-ABST

ACST/14/2018

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre constitutionnelle**

**Arrêt du 28 juin 2018**

dans la cause

**VILLE DE GENÈVE**

représentée par Me Nicolas Wisard, avocat

contre

**GRAND CONSEIL**

et

**FONDATION DES PARKINGS**

---

## EN FAIT

1. Du moins dès le début du XXI<sup>ème</sup> siècle, la Ville assurait le contrôle du stationnement sur l'ensemble de son territoire par le biais de ses propres services. Les parcomètres et horodateurs installés dans les périmètres de stationnement contre paiement l'avaient été par l'État.
2. Dès le 1<sup>er</sup> juillet 2003, en vertu d'une convention signée les 15 juillet et 4 août 2003 entre l'État, la Ville et la Fondation des parkings (ci-après : FPark), cette dernière a été habilitée à exercer le contrôle des places de stationnement soumises à paiement sur le territoire de la Ville, concurremment avec les différents corps ayant la compétence d'infliger des amendes d'ordre pour sanctionner les contraventions en la matière. Le produit des amendes d'ordre infligées par la FPark était partagé par moitié entre l'État et la Ville, tandis que celui des amendes d'ordre infligées par les agents municipaux était acquis intégralement à la Ville.
3. Le 18 décembre 2008, le Conseil d'État a dénoncé cette convention pour le 31 décembre 2009, manifestant l'intention de reprendre à son compte le contrôle global du stationnement sur le territoire de la Ville, le considérant comme ayant été jusque-là simplement délégué à cette dernière.
4. Le 9 juin 2009, l'État, la Ville et la FPark ont conclu, pour la durée du 1<sup>er</sup> septembre au 31 décembre 2009, un accord ayant pour but de conférer progressivement à la FPark – par anticipation sur un contrat de prestations alors en voie de conclusion entre l'État et ladite fondation – la compétence de contrôler le stationnement (y compris les zones bleues et le stationnement illicite, en plus des zones blanches avec horodateurs) sur l'ensemble du territoire de la Ville. Durant cette période transitoire, la FPark devait engager un nombre suffisant de collaborateurs, et la Ville réduire progressivement le nombre de ses agents municipaux chargés du contrôle du stationnement en sorte de ne plus en avoir dès le 1<sup>er</sup> janvier 2010 ; le partage par moitié entre l'État et la Ville du produit des amendes d'ordre infligées par la FPark prévu par la convention précitée de 2003 était remplacé par le versement à la Ville d'un montant forfaitaire de CHF 700'000.-.
5. Le même 9 juin 2009 – dès lors que la Ville affecterait à des missions nouvelles des agents municipaux engagés initialement pour le contrôle du stationnement, sans plus bénéficier des recettes liées à leur activité –, l'État et la Ville ont conclu un accord prévoyant le versement par l'État à la Ville d'une compensation dégressive pour la perte de recettes sur les amendes d'ordre, de CHF 5'000'000.- pour 2010, CHF 3'000'000.- pour 2011 et CHF 1'000'000.- pour 2012. La Ville renonçait à requérir tout versement de somme supplémentaire de la part de l'État en relation avec le manque à gagner résultant de la reprise par ce dernier du contrôle du stationnement sur le territoire de la Ville, jusqu'alors confié aux agents municipaux.

6. Après avoir signé, les 15, 18 et 21 septembre 2009, un contrat de prestations portant sur le contrôle du stationnement pour les années 2010 à 2013 (à propos duquel le Conseil d'État a saisi le Grand Conseil le 15 octobre 2009 d'un projet de loi de ratification), l'État et la FPark en ont signé un autre, les 14 et 17 décembre 2009 et 8 janvier 2010, pour la seule année 2010. Ledit contrat de prestations prévoyait le transfert à la FPark du contrôle de l'ensemble du stationnement statique sur le domaine public (ou assimilé) de la Ville. La FPark s'engageait 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 à remettre au service des contraventions les amendes d'ordre infligées par ses soins. L'État s'engageait à verser à la FPark une indemnité de CHF 9'774'794.-, sous réserve que le Grand Conseil donne son accord dans le cadre du vote du budget. Le Grand Conseil a ratifié ce contrat de prestations par une loi 10559 du 18 novembre 2010 (ROLG 2010 p. 1010), reprenant le montant précité, ayant été inscrit au budget de fonctionnement de l'État pour l'exercice 2010 voté par le Grand Conseil.
7. Les 13 et 21 octobre 2010, l'État et la FPark ont signé un contrat de prestations similaire pour les années 2011 à 2013, que le Grand Conseil a ratifié par une loi 10751 du 18 mars 2011 (ROLG 2011 p. 252). L'indemnité que l'État s'engageait à verser à la FPark était de CHF 9'872'590.- pour 2011, CHF 9'971'365.- pour 2012 et CHF 10'071'095.- pour 2013, montants repris par la loi 10751 et inscrits aux budgets de fonctionnement de l'État votés par le Grand Conseil (étant précisé que celui-ci a ramené le montant prévu pour 2013 à celui de l'exercice 2012).
8. Les 21 et 24 juin 2013, l'État et la FPark ont signé un contrat de prestations similaire pour les années 2014 à 2016, que le Grand Conseil a ratifié par une loi 11243 du 23 janvier 2014 (ROLG 2014 p. 72). L'indemnité que l'État s'engageait à verser à la FPark était de CHF 9'971'365.- pour chacune des années 2014 à 2016, montants repris par la loi 11243 et inscrits aux budgets de fonctionnement de l'État votés par le Grand Conseil (étant précisé que celui-ci a ramené le montant de l'indemnité à CHF 9'871'651.- pour 2015 et à CHF 9'772'934.- pour 2016).
9. Le 25 septembre 2013, l'État et la FPark ont conclu une convention portant sur les horodateurs et parcomètres situés sur le territoire de la Ville, à laquelle a succédé – après que la FPark eut racheté lesdits appareils à l'État – une convention signée entre ces mêmes entités le 20 février 2015, conclue pour cinq ans. Cette dernière chargeait la FPark de procéder à la pose, à la gestion et à l'entretien des parcomètres et horodateurs, ainsi qu'à la collecte des paiements effectués, au tri et à la mise en cartouche de la monnaie encaissée, contre versement à l'État d'un montant forfaitaire de CHF 9'500'000.- pour 2015, CHF 10'000'000.- pour 2016, CHF 10'100'000.- pour 2017, CHF 10'300'000.- pour 2018 et CHF 10'500'000.- pour 2019, étant sous-entendu que la FPark conserverait la différence le cas échéant positive entre le total des taxes de

parcomètre collectées et lesdits montants à verser à l'État pour la couverture de ses frais et la rémunération de ses prestations précitées.

10. a. Dans l'intervalle, des litiges sont survenus entre l'État et la Ville sur plusieurs sujets en lien avec le contrôle du stationnement. D'après la Ville, l'État ne pouvait s'arroger la compétence exclusive d'exercer ledit contrôle sur le territoire de la Ville, ni le déléguer à la FPark sans l'accord de la Ville ; il ne pouvait non plus s'accaparer la gestion et les revenus des parcomètres et horodateurs installés pour le contrôle du stationnement sur le domaine public communal ; il devait répondre, au profit de la Ville, d'un diligent recouvrement des amendes d'ordre ayant été infligées par les agents de la police municipale du temps où ceux-ci contrôlaient le stationnement.

b. Le 30 avril 2014, la Ville a prié l'État de lui indiquer selon quelles modalités il entendait lui rétrocéder une partie des recettes générées par l'activité de la FPark sur son territoire, étant précisé qu'une telle rétrocession était légitime, que la police municipale demeurait compétente en la matière et que l'ensemble des voies de circulation en Ville relevait de son domaine public. Le Conseil d'État a répondu à la Ville, le 23 juillet 2014, qu'il n'y avait pas matière à lui rétrocéder des recettes provenant du contrôle du stationnement, car celui-ci, sur le territoire de la Ville, était réalisé par la FPark pour le compte de l'État.

Le 11 décembre 2014, la Ville s'est opposée au renouvellement, alors en cours de négociation, de la convention précitée du 25 septembre 2013 portant sur les horodateurs et parcomètres situés sur son territoire et elle a requis une révision du « régime actuel ». Elle invoquait d'une part une violation de l'art. 11 al. 1 de la loi sur la Fondation des parkings du 17 mai 2001 (LFPark - H 1 13), qui exige l'accord des communes concernées pour que le Conseil d'État puisse fixer par convention les conditions dans lesquelles la FPark peut exercer un contrôle du stationnement des véhicules sur la voie publique, et d'autre part une inégalité de traitement entre la Ville et les autres communes genevoises (qui, elles, percevaient les taxes de parcomètres et, certes, assumaient la charge de l'acquisition, de l'installation et de l'entretien des parcomètres et horodateurs).

Le 6 mai 2015, en plus d'évoquer le non-recouvrement de nombreuses amendes d'ordre infligées par les agents de la police municipale, la Ville a contesté la compétence de la FPark de procéder au contrôle du stationnement sur le territoire de la Ville, faute d'accord donné par la Ville et en l'absence de convention tripartite associant l'État, la Ville et la FPark (qui devrait prévoir une répartition des bénéfices générés par l'activité de la FPark). Dans un courrier du 11 novembre 2015, le Conseil d'État a indiqué que l'art. 11 al. 1 LFPark précité ne s'appliquait pas à la Ville, dès lors que, selon les conventions du 9 juin 2009 précitées, le contrôle du stationnement sur le domaine public de la Ville avait été repris par l'État.

c. Par courrier recommandé du 15 décembre 2015 adressé au Conseil d'État, en plus de réclamer à l'État le versement du produit des taxes de stationnement

perçues sur son territoire dans la mesure de leur composante domaniale, la Ville a objecté que les conventions précitées signées en 2009 n'avaient pas eu « vocation à perdurer dans le temps et déployer des effets éternels ». Pour le cas où elles la lieraient encore, la Ville les a dénoncées formellement, avec effet au 29 février 2016. Ainsi, faute d'accord de la Ville au sens de l'art. 11 al. 1 LFPark, la FPark ne serait plus légalement légitimée à intervenir sur le territoire de la Ville.

Parallèlement, la Ville a adressé une semblable résiliation à la FPark s'agissant de la convention tripartite précitée du 9 juin 2009.

11. a. Le 10 février 2016, le Conseil d'État a pris un arrêté « concernant les horodateurs et les parcomètres conformément à la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière du 18 décembre 1987 (LaLCR - H 1 05) », faisant passer dans la seule sphère cantonale l'installation et l'exploitation des parcomètres sur le domaine public, y compris les recettes provenant de ces appareils.  
b. En date du 14 mars 2016, la Ville et dix-sept autres communes genevoises ont recouru contre cet arrêté par-devant la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle).
12. Le 23 mai 2016, sans avoir associé la Ville à leurs pourparlers, l'État et la FPark ont signé un contrat de prestations portant sur le contrôle du stationnement pour les années 2017-2019, contrat globalement similaire aux contrats de prestations précités et prévoyant le versement à la FPark par l'État, sous réserve que le Grand Conseil donne son accord dans le cadre du vote du budget, d'une indemnité de CHF 9'575'501.- pour 2017 et de CHF 9'378'068.- pour chacune des années 2018 et 2019 (donc au total CHF 28'331'637.-).
13. Le 25 mai 2016, le Conseil d'État a saisi le Grand Conseil d'un projet de loi 11923 (ci-après : PL 11923) accordant une indemnité de CHF 28'331'637.- à la FPark pour les années 2017 à 2019 pour la prestation de contrôle du stationnement en Ville de Genève. Ce projet de loi prévoyait notamment la ratification du contrat de prestations précité (art. 1), le versement à la FPark par l'État de l'indemnité prévue par ce dernier (art. 2) et la réserve que l'autorisation de dépense soit octroyée par le Grand Conseil dans le cadre du vote du budget (art. 9).
14. a. À sa demande, la Ville a été entendue par la commission des finances, en charge de l'étude du PL 11923, le 7 décembre 2016. Elle lui a fait part, au nombre des litiges opposant la Ville à l'État sur les questions du stationnement, de son désaccord avec le fait que la FPark procède au contrôle du stationnement sur son territoire, du moins dans les conditions financières lui étant imposées ; légalement, la Ville avait le droit de contrôler le stationnement elle-même, et une délégation de cette tâche à la FPark requérait son accord ; les flux financiers entre la FPark et l'État étaient peu transparents.

Lors de leurs auditions, les 21 décembre 2016, 8 et 22 février 2017, les représentants de l'État ont notamment objecté que la Ville avait renoncé à l'exercice du contrôle du stationnement sur son territoire. En réalité, la Ville ne demandait pas de reprendre le contrôle du stationnement sur son territoire, mais de percevoir une partie des amendes d'ordre prélevées dans ce contexte. Il était important que le contrôle du stationnement se poursuive en 2017. Le contrat de prestations ne concernait qu'un seul flux financier, permettant à la FPark de payer ses agents afin de continuer le contrôle du stationnement, mais pas les flux financiers relatifs aux produits des amendes et des horodateurs.

b. Le 24 avril 2017, la commission des finances a rendu son rapport sur le PL 11923 (PL 11923-A), recommandant au Grand Conseil d'adopter ce projet de loi.

c. Par un courrier du 10 mai 2017 au Grand Conseil, la Ville s'est déclarée opposée à ce que la FPark exerce le contrôle exclusif du stationnement sur son territoire et à ce que l'intégralité du produit des amendes d'ordre infligées dans le cadre de ce contrôle soit encaissée par l'État. Cette situation était contraire à plusieurs dispositions légales, prévoyant respectivement que les communes pouvaient exercer le contrôle du stationnement par leurs propres agents ou déléguer cette mission, moyennant l'accord de l'autorité cantonale compétente, à une entité publique tierce (art. 13 al. 2 de la loi sur les agents de la police municipale, les contrôleurs municipaux du stationnement et les gardes auxiliaires des communes du 20 février 2009 - LAPM - F 1 07), qu'une répartition du produit des amendes relatives aux contraventions sanctionnées par leurs agents devait intervenir (art. 17 LAPM ; art. 17 du règlement sur les agents de la police municipale du 28 octobre 2009 - RAPM - F 1 07.01), et qu'une délégation du contrôle du stationnement à la FPark requérait l'accord des communes concernées (art. 11 al. 1 LFPark). La Ville contestait avoir consenti à abandonner définitivement ses compétences en la matière. Que le Grand Conseil votât sur le PL 11923 n'avait pas de sens. La Ville se réservait de recourir contre la loi qui serait le cas échéant adoptée.

d. Lors de sa séance plénière du 12 mai 2017, pour permettre à la Ville « de mener une négociation conforme aux intérêts des deux parties », le Grand Conseil a apporté un amendement audit projet de loi, sous la forme d'un art. 10A nouveau, intitulé « Convention avec la Ville de Genève » et prévoyant que « selon le principe de l'égalité de traitement, et pour autant que la Ville de Genève ait contesté la convention de 2009, le Conseil d'État veille à ce qu'une nouvelle convention soit négociée avant l'échéance du présent contrat de prestations ».

15. En date du 12 mai 2017, le Grand Conseil a adopté la loi 11923 ainsi amendée (ci-après : L 11923), qui a été publiée dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 19 mai 2017.

16. Par arrêt du 19 mai 2017 (ACST/6/2017), admettant le recours précité de la Ville et de dix-sept autres communes genevoises, la chambre constitutionnelle a

annulé l'arrêté précité du Conseil d'État du 10 février 2016 concernant les horodateurs et les parcomètres. Les communes recourantes avaient qualité pour recourir pour violation de leur autonomie. La Ville n'était pas dotée d'une autonomie différente de celle des autres communes genevoises (contrairement à ce qui avait été le cas de 1930 à 1999). La compétence cantonale en matière de gestion de la circulation n'emportait pas celle d'exploiter des aires de stationnement contre paiement, en particulier de s'approprier le produit des taxes de parcomètres. L'exploitation de telles aires sises sur le domaine public impliquait trois types de prestations : la mise des places de stationnement à la disposition des usagers, la gestion des parcomètres et horodateurs et le contrôle du stationnement, matières dans lesquelles les communes disposaient de compétences source d'autonomie. Le produit de la taxe de parcomètre couvrait largement les coûts pertinents du contrôle du stationnement et de la gestion des appareils, et laissait subsister un excédent substantiel au titre de la valorisation du domaine public ; la taxe de parcomètre avait une nature mixte, combinant une taxe de contrôle et une taxe d'usage accru du domaine public. L'arrêté attaqué violait le principe de la légalité.

17. Aucun référendum n'ayant été demandé à son encontre, la L 11923 a été promulguée dans la FAO du 28 juillet 2017.
18. a. Par acte du 14 septembre 2017, la Ville a recouru contre la L 11923 par-devant la chambre constitutionnelle, en concluant à la recevabilité du recours (subsidièrement à sa transmission en tant que de besoin à la chambre administrative de la Cour de justice) et à l'annulation de ladite loi.  
b. La L 11923 portait sur la délégation à une fondation de droit public d'une tâche publique touchant un nombre indéterminé d'administrés, moyennant allocation de moyens financiers par le canton. Son caractère normatif était par ailleurs le corolaire du principe de la légalité en matière d'organisation de l'État, exigeant que la délégation d'une tâche publique repose sur une base légale. Elle n'était pas assimilable à une décision administrative.

La Ville avait qualité pour recourir pour violation de son autonomie.

- c. Le principe de la légalité impliquait que toute collectivité ou autorité respecte l'entier de l'ordre juridique, y compris les normes dont elle était l'auteur tant que celles-ci n'avaient pas été modifiées ou abrogées selon les formes et procédures ayant été suivies pour leur adoption. Dès lors qu'elle avait été adoptée sans que l'accord de la Ville ne soit demandé et obtenu, la L 11923 violait l'art. 11 al. 1 LFPark, qu'elle ne modifiait aucunement, fût-ce tacitement.

Son art. 10A ne précisait pas la période pour laquelle la convention à négocier serait applicable, à savoir pour la période antérieure ou seulement postérieure à 2019. Dans cette seconde hypothèse, il renforcerait la violation de la garantie d'autonomie ancrée à l'art. 11 al. 1 LFPark et retarderait le retour au respect du droit cantonal.

Il serait contraire au principe de l'égalité de traitement entre la Ville et les autres communes genevoises que de considérer que la L 11923 et singulièrement son art. 10A constituaient une dérogation *ad hoc* à la règle générale de l'art. 11 LFPark. Les autres communes exerçaient la compétence du stationnement sur leur territoire respectif ; c'était d'elles qu'émanait le cas échéant une délégation de cette tâche à la FPark ; elles percevaient les revenus des amendes infligées.

19. Par décision du 28 septembre 2017, le juge délégué a appelé en cause la FPark.
20. a. Par mémoire de réponse du 9 novembre 2017, le Grand Conseil s'en est remis à justice sur la recevabilité du recours et a conclu au rejet de ce dernier.  
b. Il n'y avait pas de violation de l'autonomie communale lorsque le législateur restreignait l'étendue de la compétence des communes, pour autant qu'il n'empiète pas sur les compétences directement garanties par la constitution.

La L 11923 avait pour seul objet la ratification du contrat de prestations considéré, portant sur le contrôle du stationnement sur le domaine public et le domaine privé ouvert au public en Ville de Genève, soit sur la voie publique au sens de la législation sur la circulation routière. La compétence générale de contrôler la circulation routière sur la voie publique incombait aux organes de police en étant chargés par le droit cantonal (soit, dans le canton de Genève, à la police cantonale et aux agents de la police municipale), et celle d'infliger des amendes d'ordre appartenait à la gendarmerie de la police cantonale, aux contrôleurs du stationnement rattachés à la police, aux agents de la police municipale et, sur délégation du Conseil d'État, aux employés assermentés de la FPark. Le contrat de prestations ratifié par la L 11923 traduisait simplement l'exercice d'une compétence cantonale, sans préjudice de la question, n'ayant pas ici de pertinence, de savoir s'il subsistait une compétence parallèle des agents de la police municipale de la Ville en matière de contrôle du stationnement.

La question de la répartition du produit des amendes était exclusivement fonction du rattachement organique de l'agent verbalisateur, et non du lieu de constatation de l'infraction. Elle ne relevait pas de l'autonomie communale.

En tant que loi formelle, la L 11923 pouvait déroger à l'art. 11 al. 1 LFPark. Elle constituait, au regard de cette disposition-ci, à la fois une *lex specialis* et une *lex posterior*.

Quant à lui, l'art. 10A de la L 11923 n'était que l'expression de la volonté du Grand Conseil de ne pas bloquer le processus législatif parce que, pour des considérations financières, la Ville entendait revenir sur les engagements qu'elle avait pris en 2009. Cette disposition visait à créer un cadre favorable à une discussion entre le Conseil d'État et la Ville en vue d'aplanir leur différend jusqu'à l'échéance du contrat de prestations à fin 2019.

Le principe de l'égalité de traitement ne constituait pas une garantie en faveur d'une collectivité publique n'agissant pas comme une personne privée, à moins que le grief de sa violation se trouve dans un rapport étroit avec celui – devant ici être écarté – de la violation de l'autonomie communale. Il y avait plusieurs motifs pertinents de traiter différemment la Ville des autres communes genevoises : le parc des horodateurs installés dans la Ville avait été financé, entretenu et exploité de longue date par l'État, avant d'être racheté par la FPark en 2014 ; la Ville s'était désengagée du contrôle du stationnement sur son territoire, au bénéfice d'une compensation de CHF 9'000'000.- ; il y avait des différences marquées, dans le domaine de la mobilité, entre la Ville et les communes périphériques, voire rurales ; l'intérêt du canton à pouvoir mener une politique cohérente et unifiée de gestion de la mobilité était prééminent.

21. Le 11 novembre 2017, la FPark a indiqué à la chambre constitutionnelle qu'elle se ralliait intégralement à l'écriture du Grand Conseil, dont elle avait pu prendre connaissance.
22. a. Par réplique du 11 décembre 2017, la Ville a persisté dans les termes et conclusions de son recours.  
b. L'art. 11 al. 1 LFPark réservait aux communes genevoises (dont la Ville) une liberté d'appréciation étendue pour consentir ou non à une délégation du contrôle du stationnement sur leur territoire. Les communes pouvaient se prévaloir, corollairement à l'autonomie leur étant reconnue, des griefs de violation des principes de la légalité, de l'égalité de traitement et de l'interdiction de l'arbitraire.

La L 11923 n'entendait ni ne pouvait déroger à l'art. 11 al. 1 LFPark, ni aux autres dispositions touchant à la matière considérée.

Le droit cantonal ne pouvait imposer des obligations à certaines communes seulement ; des discriminations entre elles violaient le principe d'égalité de traitement et, partant, la garantie de l'autonomie communale. Aucun motif pertinent ne justifiait une discrimination de la Ville dans la matière considérée, pas même le fait que l'État avait financé, entretenu et exploité le parc des horodateurs installés sur son territoire et que la FPark l'avait racheté en 2014, d'autant que – comme la chambre constitutionnelle l'avait retenu dans son arrêt précité du 19 mai 2017 – les taxes de parcomètres perçues comportaient, au-delà de la couverture des coûts du contrôle du stationnement et de la gestion desdits appareils, une redevance domaniale devant revenir à la Ville. L'État avait imposé les conventions de 2009, mais celles-ci n'écartaient pas définitivement la possibilité pour la Ville d'exercer un contrôle du stationnement sur son territoire, et elles avaient en tout état été dénoncées pour le 29 février 2016. L'indemnité versée à la Ville en exécution de ces conventions avait eu une fonction purement transitoire en lien avec les coûts de reclassement du personnel antérieurement dédié au contrôle du stationnement. Il n'y avait pas de différences majeures entre la Ville et les autres communes genevoises, ni d'enjeux tenant à la gestion du

trafic et du stationnement sur le territoire de la Ville qui justifieraient d'écarter le droit de cette dernière de participer à la décision de confier le contrôle du stationnement à la FPark.

La cantonalisation du contrôle du stationnement sur le territoire de la Ville n'était pas la seule solution permettant de garantir des contrôles performants, au point qu'il serait possible de déroger au principe de la subsidiarité ancré à l'art. 133 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00), d'autant plus que la FPark pouvait fort bien agir sur mandat des communes.

Il était arbitraire d'imposer à la Ville l'action de la FPark sur son territoire pour le seul compte du canton.

23. a. Par duplique du 25 janvier 2018, le Grand Conseil a confirmé les conclusions de son mémoire de réponse.
- b. Le Grand Conseil avait la compétence de déroger à une loi (en particulier à l'art. 11 al. 1 LFPark) par le biais d'une loi de ratification d'un contrat de prestations. Il l'avait fait en l'occurrence en connaissance du litige opposant la Ville à l'État et, en particulier, de l'art. 11 al. 1 LFPark.

Le grief d'inégalité de traitement entre la Ville et les autres communes genevoises ne pouvait être abordé par le juge constitutionnel que de façon très limitée. Il y avait, en matière de contrôle du stationnement, un historique dont il fallait tenir compte. Le conflit sur la répartition du produit des parcomètres et horodateurs n'était pas l'objet du recours. La Ville avait accepté de se désengager du contrôle du stationnement sur son territoire, moyennant compensation financière, et une éventuelle subsistance d'une compétence déléguée des agents de police municipale en la matière ne supprimerait pas la prérogative cantonale de contrôler la circulation sur l'ensemble du canton et d'en déléguer l'exercice, s'agissant du stationnement, à la FPark. La politique du stationnement était un des piliers de la politique de mobilité sur le plan cantonal. Les problématiques du stationnement sur le territoire de la Ville n'étaient guère comparables à celles prévalant dans des communes périphériques. Même si la Ville exerçait un contrôle du stationnement de la même manière que celle dictée par l'État, il y aurait moins de cohérence et d'efficacité s'il fallait l'intervention non seulement du canton mais aussi de la Ville.

Il n'avait jamais été question de l'application de l'art. 133 Cst-GE. Il s'agissait cependant d'assurer une vision cohérente des questions de mobilité d'une commune par rapport aux autres.

Le grief de violation du principe de l'arbitraire n'avait pas de portée propre par rapport aux autres griefs soulevés par la Ville. Les uns et les autres étaient mal fondés.

24. La FPark n'a pas présenté de duplique.

25. a. Dans des observations du 9 mars 2018, la Ville a réaffirmé ses positions et conclusions.

b. L'autonomie dont la Ville disposait en matière de contrôle du stationnement se fondait non seulement sur l'art. 11 al. 1 LFPark, mais aussi sur l'art. 13 al. 1 LAPM et l'art. 12 al. 3 LaLCR. La Ville pouvait invoquer l'autonomie communale et toutes les facettes de la protection constitutionnelle de cette autonomie.

La L 11923 ne pouvait constituer valablement une *lex specialis* dérogeant à l'exigence de l'accord de la commune posée par l'art. 11 al. 1 LFPark. Elle se limitait à valider, dans les termes du contrat de prestations, la délégation d'une tâche publique à la FPark et à fournir la base légale nécessaire à l'indemnité à verser à cette dernière. Elle devait respecter les législations-cadres applicables, conformément à la portée « transversale » de la suprématie de la loi. Le Grand Conseil n'avait pas entendu attribuer une autre portée à la L 11923.

Le Grand Conseil n'avancé aucun élément objectif justifiant l'inégalité de traitement de la Ville par rapport aux autres communes genevoises. La cantonalisation du produit des amendes d'ordre, intrinsèque au mandat de prestation exclusivement cantonal donné à la FPark, ne se justifiait par aucun enjeu particulier propre au stationnement sur le territoire de la Ville ; c'était le motif essentiel de la mise à l'écart de la Ville, approuvée par la L 11923.

Le principe de subsidiarité posé par l'art. 133 Cst-GE (pendant de celui ancré à l'art. 5a de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101) constituait une garantie constitutionnelle protégeant les intérêts des communes ; il n'y avait pas lieu de faire de différence, en matière de contrôle du stationnement, selon qu'il s'agissait de la Ville (dont seule la situation intéressait le canton) ou les autres communes genevoises (conservant leur compétence en la matière). L'attribution d'une compétence exclusive à l'État aurait dû être appréhendée de manière transversale pour l'ensemble des communes, de plus dans le cadre du processus défini par la loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton du 24 septembre 2015 (LRT - A 2 04). Rien ne démontrait que l'État pouvait mieux s'acquitter de la tâche concernée que la Ville.

26. Le 19 mars 2018, cette écriture a été adressée à la Ville et à la FPark, puis la cause a été gardée à juger.

## EN DROIT

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.

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.

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

---

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).

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, 3<sup>ème</sup> éd., 2014, n. 327 p. 395 ; Andreas AUER / Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, 3<sup>ème</sup> 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.
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

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.

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.

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

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

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, 3<sup>ème</sup> 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.

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, 4<sup>ème</sup> 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).

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

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

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

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

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

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 *latu 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).

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.

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*, 2<sup>ème</sup> 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

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 1<sup>er</sup> 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.

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.

\* \* \* \* \*

---

**PAR CES MOTIFS**  
**LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE**

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 14 septembre 2017 par la Ville de Genève contre la loi 11923 du 12 mai 2017 accordant une indemnité de CHF 28'331'637.- à la Fondation des parkings pour les années 2017 à 2019 pour la prestation de contrôle du stationnement en Ville de Genève ;

**au fond :**

l'admet au sens des considérants ;

constate que la loi attaquée consacre une violation de l'autonomie de la Ville de Genève ;

annule ladite loi avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2019 ;

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

alloue à la Ville de Genève une indemnité de procédure de CHF 3'000.-, à la charge de l'État de Genève (à l'exclusion de la Fondation des parkings) ;

dit que conformément aux art. 82 ss LTF, 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 doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Nicolas Wisard, avocat de la Ville de Genève, au Grand Conseil et à la Fondation des parkings, ainsi que, pour information, au Conseil d'État.

Siégeant : M. Verniory, président ; Mmes Cramer, Galeazzi et Montani, et M. Martin, juges.

Au nom de la chambre constitutionnelle :

Le greffier-juriste :

I. Semuhire

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.  
Genève, le

Le président :

J.-M. Verniory

la greffière :