

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2634/2023-DOMPU

ATA/132/2025

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 4 février 2025

dans la cause

A _____

représentée par Me Robert ANGELOZZI, avocat

recourante

contre

VILLE DE GENÈVE - SERVICE DE L'ESPACE PUBLIC

intimée

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
18 avril 2024 (JTAPI/359/2024)**

EN FAIT

- A.** **a.** A_____, dont le siège se situe à B_____, a pour but l'exploitation d'une entreprise de messagerie et transport ainsi que la fourniture de services liés à l'activité des transports locaux et internationaux.
- b.** Elle effectue notamment des déménagements pour des entreprises et des particuliers.

- B.** **a.** Depuis le 1^{er} janvier 2023, la réservation des places de stationnement sur le domaine public en Ville de Genève (ci-après : la ville) nécessite l'octroi d'une permission.
- b.** Avant cette date, aucune permission n'était requise et les déménageurs pouvaient obtenir une autorisation de stationnement exceptionnelle auprès de la police municipale.

- C.** **a.** Par décision du 16 juin 2023, la ville a octroyé à A_____, à la demande de celle-ci, une permission pour l'utilisation du domaine public pour un déménagement qui aurait lieu le 27 juin 2023, de 7h00 à 18h00, à la place des Augustins 19, laquelle est une voie publique communale. Quatre cases bleues totalisant une surface de 50 m² seraient utilisées pour le stationnement d'un camion, et un espace libre entre deux séries de cases destinées au stationnement de vélos le serait pour un monte-meuble.

La décision était notamment accompagnée d'un document indiquant les véhicules qui occuperaient le domaine public durant le déménagement, d'un document à coller sur le panneau d'interdiction de stationnement à placer à côté des places réservées et d'un plan de situation indiquant l'emplacement où seraient stationnés le camion de déménagement et le monte-meuble.

b. Par facture établie le 30 juin 2023 (n° 1_____), la ville a taxé l'occupation du domaine public à hauteur de CHF 250.-, fondant ce montant sur une occupation correspondant à une surface de 50 m², le montant du m² s'élevant à CHF 5.-. Aucun émolument de décision n'était perçu, celui correspondant à CHF 120.- faisant l'objet d'un rabais du même montant.

- D.** **a.** A_____ a recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) contre la décision du 16 juin 2023, concluant à son annulation et à l'annulation de la facture n° 1_____.

Elle a notamment fait valoir que les règles applicables en matière de stationnement et d'arrêt sur la chaussée relevaient exclusivement du droit fédéral et qu'un déménagement constituait un arrêt. *A contrario*, un déménagement ne pouvait pas être considéré comme une occupation du domaine public, si bien qu'il ne pouvait ni être régi par la législation cantonale ni être soumis à autorisation. En outre, le changement de pratique de la ville était illégal.

b. La ville a conclu au rejet du recours.

c. Par jugement du 18 avril 2024, le TAPI a rejeté le recours.

La législation fédérale en matière de circulation routière n'avait pas pour objet de traiter la réservation d'une portion du domaine public, à l'instar de la réservation de places de stationnement, accompagnée de la pose de panneaux de signalisation, en vue d'un déménagement ou tout autre usage semblable du domaine public. Par conséquent, elle n'excluait pas toute réglementation cantonale liée à l'usage du domaine public routier en cas de chargement et de déchargement de marchandises.

La réservation de places de stationnement constituait un usage accru du domaine public, soumise à la réglementation cantonale et également à l'octroi d'une permission. Enfin, dans la mesure où l'ancienne pratique de la ville n'était pas conforme au droit, la nouvelle pratique l'était désormais, si bien que ce changement était justifié.

E. a. Par acte remis au greffe le 21 mai 2024, A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre ce jugement, concluant à son annulation, à celle de la décision du 16 juin 2023 ainsi qu'à l'annulation de la facture n° 1_____.

Le TAPI avait estimé à tort qu'un arrêt excédant 30 minutes devait être considéré comme un usage accru du domaine public. Tous les cas où les stationnements avaient été considérés ainsi relevaient du parcage et non de l'arrêt. Le TAPI n'avait pas opéré de distinction entre ces deux notions. Le parcage avait pour but de permettre à l'usager de laisser son véhicule pour effectuer une occupation qui ne relevait pas de la législation fédérale alors que l'arrêt visait à effectuer une opération destinée à la circulation. Dès lors, l'utilisation d'une place de stationnement pour effectuer un arrêt relevait exclusivement de l'usage commun du domaine public.

Le fait de devoir solliciter une autorisation de la police pour charger et décharger des marchandises ne signifiait pas que l'arrêt du véhicule consistait en une occupation du domaine public. Il s'agissait toujours d'un arrêt, mais sujet à autorisation des autorités compétentes au sens de la législation fédérale. La réservation de places de stationnement à des fins de déménagement était donc une pratique habituelle organisée « par les autorités administratives compétentes ». Elle n'était pas obligatoire et ne disposait d'aucun fondement légal.

La législation fédérale connaissait le mécanisme d'arrêt pour charger et décharger des marchandises. La jurisprudence confirmait qu'un déménagement consistait en un arrêt et non en un stationnement. Dès lors, la réservation de places de stationnement constituait une utilisation du domaine public conforme à sa destination.

Le TAPI avait considéré à tort que la réservation de places de stationnement empêchait la rotation entre tous les usagers de la route. Il convenait plutôt de déterminer si ladite réservation entravait concrètement ceux-ci dans leur droit de stationner dans le secteur concerné. La place des Augustins disposait en

l'occurrence d'un nombre important de places de stationnement, si bien qu'il en était resté suffisamment pour les autres usagers lors du déménagement. Le déploiement du monte-meuble n'avait pas entravé les piétons. Le TAPI avait ainsi violé le principe de la proportionnalité en renonçant à analyser l'impact de la réservation des places sur les conditions de circulation du trafic local.

Si le déménagement devait toutefois être considéré comme un usage accru du domaine public, la redevance y relative devait se fonder sur la législation cantonale d'application de la législation fédérale.

L'ancienne pratique de la ville était conforme au droit, si bien qu'elle ne pouvait être modifiée. La ville ne fournissait aucune contre-prestation. Les particuliers qui procédaient à un déménagement devaient continuer à faire appel à une entreprise privée pour la pose de panneaux de signalisation. Cette nouvelle pratique avait pour seule conséquence de renchérir le coût du déménagement.

b. La ville a conclu au rejet du recours.

c. Dans sa réplique, la recourante a relevé qu'un changement de pratique devait respecter le principe de la proportionnalité, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. Dans la majorité des cas, les déménagements professionnels s'effectuaient avec de petits camions sur des places de stationnement et n'avaient aucune conséquence sur le trafic ou la sécurité des piétons. Il était rare que les déménageurs utilisent des monte-meubles. Dès lors, la nouvelle pratique ne pouvait avoir pour but de pallier le risque sécuritaire. Elle n'était pas non plus apte à atteindre son objectif, puisqu'elle s'appliquait à tous les déménagements, qu'ils perturbent ou non le trafic routier ou qu'ils créent ou non un danger pour les piétons.

d. Sur ce, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées.

EN DROIT

- 1.** Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 17 al. 3 et 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2.** Le litige porte sur la conformité au droit de la décision de la ville par laquelle elle a, d'une part, accordé à la recourante une permission pour la réservation et l'usage de quatre places de stationnement sur le domaine public en vue d'un déménagement, pour une durée de onze heures, et a, d'autre part, perçu d'elle une taxe de CHF 250.-.
- 3.** La recourante conteste le bien-fondé de la pratique ayant mené à ladite décision, soutenant notamment qu'aucune permission n'était nécessaire pour la réservation de places de stationnement en vue d'un déménagement et qu'aucune taxe ne pouvait être prélevée, ce domaine relevant exclusivement du droit fédéral.

Il convient dès lors d'examiner la légalité de cette pratique au regard du principe de la primauté du droit fédéral, ce que la chambre de céans est habilitée à faire, comme cela sera exposé ci-après.

3.1 De jurisprudence constante, la chambre administrative est habilitée à revoir, à titre préjudiciel et à l'occasion de l'examen d'un cas concret, la conformité des normes de droit cantonal au droit fédéral. Cette compétence découle du principe de la primauté du droit fédéral, ancré à l'art. 49 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst - RS 101 ; ATF 138 I 410 consid. 3.1). D'une manière générale, les lois cantonales ne doivent rien contenir de contraire à la Cst., aux lois et ordonnances du droit fédéral (ATF 145 IV 10 consid. 2.1). Le contrôle préjudiciel permet de déceler et de sanctionner la violation par une loi ou une ordonnance cantonale des droits garantis aux citoyens par le droit supérieur. Dans le cadre d'un contrôle concret, seule la décision d'application de la norme viciée peut être annulée (ATA/1202/2023 du 7 novembre 2023 consid. 3 et les références citées).

Le principe de la primauté du droit fédéral fait également obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en œuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (ATF 127 I 60 consid. 4a et les références citées). L'existence ou l'absence d'une législation fédérale exhaustive constitue donc le critère principal pour déterminer s'il y a conflit avec une règle cantonale. Toutefois, même si la législation fédérale est considérée comme exhaustive dans un domaine donné, une loi cantonale peut subsister dans le même domaine si la preuve est apportée qu'elle poursuit un autre but que celui recherché par la mesure fédérale. Même si, en raison du caractère exhaustif de la législation fédérale, le canton ne peut plus légiférer dans une matière, il n'est pas toujours privé de toute possibilité d'action. Ce n'est que lorsque la législation fédérale règle de manière très complète et exhaustive un domaine particulier que le canton n'est plus du tout compétent pour adopter des dispositions complémentaires, quand bien même celles-ci ne contrediraient pas le droit fédéral ou seraient même en accord avec celui-ci (ATF 128 I 295 consid. 3b).

3.2 Selon l'art. 82 Cst., la compétence de légiférer en matière de circulation routière appartient à la Confédération (al. 1). L'utilisation des routes publiques est exempte de taxe. L'Assemblée fédérale peut autoriser des exceptions (al. 3).

L'art. 82 al. 1 Cst. confère à la Confédération une compétence globale et concurrente pour légiférer dans le domaine de la circulation routière. Cette compétence est globale en ce sens qu'elle s'étend à toutes les matières pertinentes pour la circulation routière. Elle est concurrente par rapport au droit cantonal, qui garde sa place dans la mesure où la Confédération n'a pas légiféré de manière exhaustive dans un domaine déterminé. L'art. 82 al. 1 Cst. régit l'utilisation des routes, aux fins de la circulation ou du transport (Martin BEYELER/Nicolas

DIEBOLD *in* Vincent MARTENET/Jacques DUBEY [éd.], Commentaire romand de la Constitution fédérale, 2021, n. 22 et 27 *ad* art. 82 Cst., et les références citées).

La Confédération peut ainsi légiférer essentiellement sur les conditions d'admission des véhicules automobiles et des cycles et de leur conducteur, sur les règles de la circulation, sur la signalisation routière et sur l'ouverture des routes de grand transit aux automobiles et aux cycles (Yvan JEANNERET *et al.*, Code suisse de la circulation routière commenté, 5^e éd., 2024, n. 12.1 *ad* art. 3 de la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 - LCR - RS 741.01).

3.3 Selon l'art. 3 LCR, la souveraineté cantonale sur les routes est réservée dans les limites du droit fédéral (al. 1). Les cantons sont compétents pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes. Ils peuvent déléguer cette compétence aux communes, sous réserve de recours à une autorité cantonale (al. 2).

L'art. 3 al. 4 LCR prévoit que d'autres limitations ou prescriptions peuvent être édictées lorsqu'elles sont nécessaires pour protéger les habitants ou d'autres personnes touchées de manière comparable contre le bruit et la pollution de l'air, pour éliminer les inégalités frappant les personnes handicapées, pour assurer la sécurité, faciliter ou régler la circulation, pour préserver la structure de la route, ou pour satisfaire à d'autres exigences imposées par les conditions locales. Pour de telles raisons, la circulation peut être restreinte et le parcage réglementé de façon spéciale, notamment dans les quartiers d'habitation.

3.4 Le domaine public comprend l'ensemble des biens qui peuvent être utilisés librement par tout un chacun (ATF 128 I 274 consid. 2.3.2). Il est donc ouvert à tous, en principe de manière libre, égale et gratuite. Appartiennent au domaine public les espaces naturels publics, tels les cours d'eau et les ouvrages affectés à un but d'intérêt général, comme les routes et les places (ATF 138 I 274 consid. 2.3.2).

Sauf exceptions non pertinentes en l'espèce, la réglementation de l'usage du domaine public est de la compétence des cantons (art. 664 al. 1 et 3 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 - CC - RS 210). La définition des différents types d'usage relève donc du droit cantonal (ATF 135 I 302 consid. 3.1 = JdT 2010 I p. 263, 267).

3.5 La Confédération n'a qu'un domaine public très réduit, à savoir les routes nationales. Elle dispose cependant de compétences législatives dont la portée peut s'étendre au domaine public, notamment en matière de circulation routière. Les éventuels conflits de normes avec la réglementation cantonale ou communale sur le domaine public relèvent du droit constitutionnel et se résolvent selon le principe de la primauté du droit fédéral, avec toutes les nuances présidant à son application (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2^e éd., 2018, n. 204).

3.6 L'utilisation du domaine public à d'autres fins que la circulation, notamment pour des manifestations politiques, sportives ou festives, ne relève pas du domaine de la circulation (Yvan JEANNERET *et al.*, *op.cit.*, n. 12.1 *ad* art. 3 LCR).

3.7 Selon son art. 1 al. 1, la LCR régit notamment la circulation sur la voie publique. Les routes sont des voies de communication utilisées par des véhicules automobiles, des véhicules sans moteur ou des piétons. La législation sur la circulation routière vise à assurer l'ordre public et la sécurité publique dans le trafic et requiert, pour des motifs de sécurité, une application aussi large que possible des règles d'interdiction et de prescription (règles de la circulation ; ATF 148 IV 30 consid. 1.4.2 = JdT 2021 1 p. 298, 303).

3.8 Les règles de circulation que la Confédération peut édicter visent non seulement le trafic en mouvement, mais aussi les véhicules immobilisés sur les routes et les places, donc aussi le stationnement et en particulier le parage (art. 19 al. 1 de l'ordonnance sur les règles de la circulation routière du 13 novembre 1962 - OCR - RS 741.11). La législation fédérale contient diverses dispositions sur ce sujet. Ainsi, aux endroits où il est interdit de se garer s'ajoutent des emplacements réservés au parage (art. 37 al. 2 LCR), pouvant, voire devant être signalés (art. 48 de l'ordonnance sur la signalisation routière du 5 septembre 1979 - OSR - RS 741.21) et marqués (art. 79 OSR). Des restrictions touchant la durée du stationnement et le droit d'utiliser l'emplacement peuvent résulter de la signalisation (art. 48 al. 1 phr. 2 OSR). De telles restrictions et prescriptions requièrent l'adoption de mesures de réglementation locale du trafic (ACST/6/2017 du 19 mai 2017 consid. 6b et les références citées).

3.9 L'art. 37 al. 2 LCR, intitulé « arrêt, parage », prévoit que les véhicules ne seront arrêtés ni parqués aux endroits où ils pourraient gêner ou mettre en danger la circulation. Autant que possible, ils seront parqués aux emplacements réservés à cet effet.

Ainsi, le stationnement est prohibé lorsqu'il constitue un obstacle majeur susceptible de provoquer des accidents ou d'entraver significativement la circulation des autres véhicules (arrêt de la 3^e Cour administrative du Tribunal cantonal fribourgeois 603 2024 138 du 17 décembre 2024).

3.9.1 L'art. 37 al. 2 LCR est notamment concrétisé par les art. 18, 19 et 21 OCR.

L'art. 18 al. 1 OCR, relatif à l'arrêt, prévoit que les conducteurs s'arrêteront si possible hors de la chaussée. Sur la chaussée, ils ne placeront leur véhicule qu'au bord et parallèlement à l'axe de circulation.

L'art. 19 OCR, qui traite du parage en général, dispose que le parage du véhicule est un stationnement qui ne sert pas uniquement à laisser monter ou descendre des passagers ou à charger ou décharger des marchandises (al. 1). Les véhicules seront parqués de manière à occuper le moins de place possible. Ils doivent toutefois être placés de façon à ne pas entraver le départ des autres véhicules (al. 4).

Enfin, selon l'art. 21 al. 2 OCR, intitulé « monter dans le véhicule et en descendre, charger et décharger des marchandises », lorsque les véhicules ne peuvent être chargés et déchargés hors de la chaussée ou à l'écart du trafic, il faut éviter le plus

possible de gêner les autres usagers de la route et mener ces opérations rapidement à terme.

3.9.2 L'arrêt au sens de l'art. 18 OCR s'oppose au parage de l'art. 19 OCR. L'arrêt est une immobilisation du véhicule qui sert uniquement à laisser monter ou descendre des passagers, à charger ou à décharger des marchandises. La manœuvre de chargement et de déchargement sur la chaussée doit être effectuée rapidement et en évitant le plus possible de gêner les autres usagers de la route, en application de l'art. 21 al. 2 OCR (Yvan JEANNERET *et al.*, *op.cit.*, n. 1.1 *ad* art. 18 OCR).

3.9.3 Par « chargement et déchargement de marchandises » au sens du droit de la circulation routière, on désigne le chargement ou le déchargement d'objets dont la taille, le poids ou la quantité rendent nécessaire un transport par véhicule. Le Tribunal fédéral s'est exprimé en détail sur la question de savoir comment il faut comprendre la notion de chargement. Il a considéré qu'était déterminant le but poursuivi par le chargement, soit le fait de déplacer la marchandise de son emplacement antérieur jusqu'au véhicule et, une fois qu'il y a été déposé, de l'y disposer et, si nécessaire, de le caler ou de l'attacher de manière à ce qu'il puisse être transporté convenablement (ATF 136 IV 133 consid. 2.3.1 = JdT 2011 IV 251, 253 s.). Les étapes antérieures et postérieures au chargement ou au déchargement sont donc également comprises dans le chargement et le déchargement de marchandises. Ainsi que cela ressort de l'art. 21 al. 2 OCR, le chargement et le déchargement de marchandises ne doit durer que le temps nécessaire dans le cas concret (ATF 136 IV 133 consid. 2.3.2 = JdT 2011 IV p. 251, 254).

Le privilège conféré au chargement et au déchargement de marchandises a pour but de faciliter le chargement ou le déchargement d'objets qui ne peuvent être que difficilement déplacés en raison de leur taille, de leur poids ou de leur quantité. Le chargement et le déchargement doit dès lors être effectué le plus près possible du point de chargement, nonobstant l'absence de zones de parage officielles. Cette possibilité est toutefois logiquement limitée par la nécessité de garantir la fluidité du trafic. Si des possibilités de parage sont offertes, par exemple sous la forme de places de parc en zone bleue, il faut les utiliser en priorité, afin de gêner le moins possible les autres usagers de la route (ATF 136 IV 133 consid. 2.4.1 = JdT 2011 IV p. 251, 254).

Le privilège conféré au chargement et au déchargement de marchandises vaut non seulement là où le parage n'est pas du tout autorisé, mais également là où la durée de parage est limitée, comme c'est le cas en zone bleue. Le conducteur doit donc utiliser les places de parc disponibles – pour autant qu'il y en ait – et respecter les prescriptions y relatives. Si le chargement ou le déchargement de marchandises dure plus longtemps que la durée autorisée de stationnement, le conducteur peut poursuivre le chargement ou le déchargement aussi longtemps que cela s'avère absolument nécessaire. L'obtention préalable d'une autorisation spéciale auprès de la police (*polizeilichen Spezialbewilligung*) ne s'avère nécessaire que lorsque la durée du chargement ou du déchargement de marchandises dépasse nettement la

durée de parcage autorisée (ATF 136 IV 133 consid. 2.4.5 = JdT 2011 IV p. 251, 256).

Le privilège conféré au chargement et au déchargement de marchandises doit être reconnu à l'automobiliste qui déménage (Yvan JEANNERET *et al.*, *op.cit.*, n. 1.1 *ad art.* 19 OCR).

4. Il découle des bases légales et de la jurisprudence précitées que la compétence de légiférer en matière de circulation routière appartient à la Confédération (art. 82 al. 1 Cst.), qui a, sur la base de cette compétence, adopté notamment la LCR et ses nombreuses ordonnances d'exécution. Ainsi, les cantons ne peuvent pas adopter des dispositions complémentaires dans un domaine qui serait régi exhaustivement par la législation fédérale en matière de circulation routière. Ils sont néanmoins compétents pour réglementer l'usage du domaine public, dont font partie les routes cantonales et communales (art. 664 al. 3 CC). Par ailleurs, les règles cantonales ou communales, notamment en matière d'usage du domaine public, ne doivent pas éluder les prescriptions de la législation fédérale en matière de circulation routière. Enfin, dans ce cadre, les cantons sont compétents pour adopter des prescriptions visant à faciliter ou régler la circulation. Ils peuvent également réglementer le parcage de façon spéciale.

4.1 Il n'est pas contesté que le déménagement entre dans la définition du chargement et déchargement de marchandises, qui sont réglementés aux art. 18, 19 et 21 OCR et définis comme le chargement ou le déchargement d'objets dont la taille, le poids ou la quantité rendent nécessaire un transport par véhicule. En effet, le déménagement implique le déplacement d'objets lourds et encombrants, comme des fauteuils ou des armoires.

La LCR et ses ordonnances d'exécution abordent ainsi la question du stationnement des véhicules à des fins de déménagement (art. 37 al. 2 LCR, art. 18, 19 et 21 OCR). Toutefois, les dispositions y relatives ne font qu'imposer des règles de comportement et de circulation à suivre en cas de chargement et déchargement de marchandises. La manœuvre doit être effectuée en priorité hors de la chaussée ou à l'écart du trafic. Lorsque cela est impossible, les autres usagers de la route ne doivent, dans la mesure du possible, pas être gênés et les opérations doivent être menées rapidement à terme (art. 21 al. 2 OCR).

Ainsi, et *a contrario*, la législation fédérale en matière de circulation routière ne règle pas la question particulière de la réservation des places de stationnement, quelle que soit sa finalité. La jurisprudence traite certes du cas particulier où la durée du stationnement à des fins de déménagement est notablement dépassée ; dans un tel cas, l'obtention d'une autorisation de police est obligatoire. La procédure à suivre et la question des conséquences d'un tel stationnement sur le domaine public ne sont toutefois pas réglées par la législation fédérale.

Dès lors, et dans la mesure où le stationnement constitue un usage du domaine public, où les cantons sont seuls compétents pour réglementer ce dernier, et où ils

le sont également pour adopter – sous réserve d’une législation fédérale contraire qui n’existe pas en l’occurrence – des prescriptions visant à faciliter ou régler la circulation ou à réglementer le parcage de façon spéciale (art. 3 al. 4 LCR), ils demeurent compétents non seulement pour adopter des règles portant sur la réservation des places de stationnement mais également pour qualifier l’intensité de l’usage en résultant et en tirer les éventuelles conséquences. Ces questions n’entrent par ailleurs pas dans le champ des compétences accordées à la Confédération par l’art. 82 al. 1 Cst.

Il est vrai que la jurisprudence considère que l’obtention d’une autorisation de police pour réserver des places de stationnement en vue d’un déménagement n’est obligatoire que lorsque la durée du stationnement est notablement dépassée. Cela ne signifie toutefois pas que les cantons ne peuvent pas prévoir une possibilité de réserver des places de stationnement quand la durée de stationnement autorisée n’est pas notablement dépassée. La LCR ne l’exclut du reste pas.

Il ressort également de ce qui précède que, comme l’a relevé le TAPI, le fait qu’un usage des voies ouvertes à la circulation publique soit conforme aux prescriptions de la LCR est une question distincte de celle qui concerne l’intensité de cet usage, à savoir le fait qu’il puisse s’agir d’un usage commun ou d’un usage accru selon les circonstances locales. Ainsi, contrairement à ce que prétend la recourante, le fait que la LCR connaisse le mécanisme d’arrêt (art. 19 OCR) pour charger et décharger les véhicules et que le déménageur puisse en principe poursuivre le chargement ou le déchargement aussi longtemps que cela s’avère nécessaire n’empêche pas que cette opération puisse aussi faire l’objet d’une réservation des places de stationnement, qui n’est ni réglée ni interdite par la LCR, les conséquences de cette réservation sur le domaine public devant être abordées par le droit cantonal. En outre, un déménagement peut être accompagné du déploiement d’un monte-meuble. Or, l’utilisation de cet appareil ne poursuit – par définition – pas un objectif de circulation et ne relève ainsi pas du domaine de celle-ci.

En définitive, la LCR et ses ordonnances d’exécution n’ont pas pour objet de traiter la réservation de places de stationnement, accompagnée de la pose de panneaux de signalisation et éventuellement du déploiement d’un monte-meubles, en vue d’un déménagement. Cette question demeure ainsi de la compétence des cantons ou des communes, dans la réglementation de l’usage du domaine public routier.

Par conséquent, la législation fédérale sur la circulation routière n’exclut pas une réglementation cantonale liée à l’usage du domaine public routier en cas de chargement et de déchargement de marchandises, notamment à l’occasion d’un déménagement. En outre, dans la mesure où une réglementation cantonale instituant une possibilité de réserver des places de stationnement permet à ceux qui déménagent d’avoir, sous réserve du respect de certaines conditions, l’assurance de bénéficier d’une place de stationnement et de ne pas gêner la circulation lors du déménagement, elle permet aux déménageurs de se conformer aux obligations prévues à l’art. 37 al. 2 LCR, en particulier celle d’utiliser en priorité les places de

stationnement. Dès lors, les règles cantonales ou communales y relatives ne sont *a fortiori* pas non plus de nature à éluder des prescriptions de la législation fédérale en matière de circulation routière ou à en contredire le sens.

5. Il convient ensuite de déterminer si le stationnement sur des places réservées à des fins de déménagement ainsi que le déploiement d'un monte-meuble sur le domaine public constituent un usage accru de celui-ci.

5.1 Les législations cantonales et la pratique distinguent généralement l'usage commun, l'usage accru (parfois appelé usage commun accru) et l'usage privatif (ATF 135 I 302 consid. 3.1 = JdT 2010 I p. 263, 267).

5.1.1 L'usage commun du domaine public est celui qui permet à tous les usagers d'utiliser le domaine public et d'y pratiquer des activités sans restriction pour les tiers. Une caractéristique de l'usage commun - et, partant, un critère important permettant de le distinguer de l'usage accru du domaine public - a pour objet la compatibilité avec l'usage de chacun. Une utilisation est considérée comme compatible avec l'usage commun lorsqu'elle peut être exercée de façon semblable par tous les citoyens intéressés sans que les autres soient sensiblement entravés dans cette même utilisation. Il importe que dans l'aire concernée, une utilisation semblable soit globalement possible pour tous les intéressés (ATF 122 I 279 consid. 2e/cc). La circulation routière sur les voies publiques est un exemple classique d'usage commun du domaine public (Thierry TANQUEREL, *op.cit.*, n. 207).

La limite de l'usage commun est dépassée lorsque l'utilisation excède, par sa nature ou son intensité, le cadre de ce qui est usuel ou conforme, ou entrave l'utilisation par d'autres utilisateurs du domaine public. Pour la délimitation dans un cas particulier, il faut tenir compte des circonstances locales et actuelles, ainsi que du type et de l'intensité de l'utilisation usuelle. L'usage accru du domaine public est généralement soumis à un régime d'autorisation. (ATF 135 I 302 consid. 3.2 ; 126 I 133 consid. 4d).

5.1.2 L'usage accru se caractérise par l'exclusion de l'usage commun pour les tiers d'une certaine partie du domaine public, pour une durée déterminée ; à l'opposé de l'usage commun, cette utilisation va à l'encontre de la destination ordinaire de la chose et est soumise à autorisation) laquelle tend moins à la protection des biens de police qu'à la coordination et à l'instauration de priorités entre différentes utilisations de l'espace public (ATF 135 I 302 consid. 3.2 = JdT 2010 I p. 263, 268 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_975/2017 du 15 mai 2018 consid. 4.1 ; ATA/1348/2017 du 3 octobre 2017 consid. 4c et les références citées).

5.2 Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le stationnement de longue durée sur le domaine public constitue un usage commun accru, dont la réglementation relève de la compétence du canton (ATF 122 I 279 consid. 2b et 2e et les références citées = RDAF 1997 I p. 550, 550 s. ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_770/2012 du 9 mai 2013 consid. 3.4). Un stationnement qui excède 30 minutes peut être

considéré comme un usage commun accru du domaine public (ATF 122 I 279 consid. 2e).

La durée maximale autorisée du stationnement est devenue le critère de distinction déterminant entre un usage commun du domaine public, n'autorisant que la perception d'une taxe de contrôle, soumise au principe de la couverture des frais, et un usage accru dudit domaine, susceptible de donner lieu à la perception d'une taxe d'utilisation, non soumise au principe de la couverture des frais. La durée déterminante à cet égard a fluctué, en considération des circonstances particulières des cas examinés. L'idée de base est cependant que plus nombreux sont les usagers à vouloir utiliser une place, plus court doit être le temps pour lequel chacun peut en réclamer l'utilisation sans entraver les autres usagers (ATF 122 I 279 consid. 2e/cc *in fine* ; ACST/6/2017 du 19 mai 2017 consid. 11c ; RDAF 1997 I p. 550).

Sur les places de stationnement munies de parcomètres ou d'horodateurs situées sur le territoire des communes de B_____, Chêne-Bougeries, Chêne-Bourg, Lancy, Meyrin, Onex, Plan-les-Ouates, Thônex, Vernier et Versoix, le stationnement est limité en règle générale à une durée de 30 à 90 minutes. En Ville de Genève, il l'est en règle générale pour une durée oscillant entre une demi-heure et une heure et demie voire trois heures. Il s'agit de durées suffisantes pour que l'usage du domaine public soit qualifié d'accru, et donc pour que la perception d'une taxe d'usage accru du domaine public entre en considération (ACST/6/2017 du 19 mai 2017 consid. 11c).

5.3 L'usage commun accru ne porte pas forcément atteinte de manière importante à la substance du domaine public. Celui qui pour un temps déterminé entend utiliser par exemple une partie de la route d'une façon qui exclut, dans une mesure correspondante, son usage pour des tiers, revendique ainsi déjà un usage accru sur les voies publiques (arrêt de la Cour de cassation pénale du Tribunal cantonal de Neuchâtel du 31 mai 2002 CCP.2001.93 [INT.2002.104] consid. 2 ; RJN 1987 p. 205).

5.4 En l'espèce, la réservation des places de stationnement doit, quelle que soit sa durée, être considérée comme un usage accru du domaine public, pour les raisons qui suivent.

5.4.1 Lorsque la réservation est de longue durée, il y a lieu de se référer à la jurisprudence fédérale selon laquelle le stationnement de longue durée sur le domaine public en constitue un usage commun accru. En effet, cela signifie *a fortiori* que la réservation des places de stationnement pour une longue durée, qui entraîne par définition un stationnement de longue durée, constitue également un usage accru du domaine public.

Ainsi, en Ville de Genève, une réservation des places de stationnement pour une durée dépassant une demi-heure, une heure et demie voire trois heures selon les endroits sera en toute hypothèse considérée comme un usage accru du domaine public.

5.4.2 Lorsque la réservation porte sur un stationnement qui n'est pas de longue durée, il convient de déterminer si l'utilisation des places de stationnement excède, par sa nature ou son intensité, le cadre de ce qui est usuel ou conforme, ou entrave l'utilisation par d'autres utilisateurs du domaine public.

La réservation des places de stationnement a pour but de permettre à un administré ou un groupe d'administrés d'avoir l'assurance de pouvoir utiliser une ou plusieurs places de stationnement pour une durée déterminée, à l'exclusion des autres usagers de la route. Elle accorde donc au requérant un avantage qui, comme l'a retenu le TAPI, empêche la rotation ordinaire entre tous les usagers potentiels de places de stationnement pendant la période réservée, dans la mesure où celle-ci sont, de par la loi, librement accessibles à tout un chacun. La réservation crée donc une inégalité entre les usagers, étant également relevé que le fait pour un automobiliste de bénéficier, sans réservation, d'une place de stationnement sur la voie publique à un moment déterminé n'est jamais garanti et relève exclusivement du hasard. Pour ces motifs, la réservation excède le cadre de ce qui est usuel, ce d'autant que plusieurs places de stationnement peuvent être réservées pour un seul et même particulier.

Contrairement à ce que prétend la recourante, il n'est possible de tenir compte ni du nombre de places de stationnement dans la zone concernée ni du nombre de places disponibles au moment du déménagement. En effet, comme exposé ci-avant, seul est déterminant le fait que la réservation a pour effet de priver tout autre usager de la route de la possibilité d'utiliser les places réservées. L'existence d'un nombre important de places dans une zone ne garantit pas que des places seront libres au moment du déménagement et, à l'inverse, un nombre restreint de places ne signifie pas encore qu'aucune place ne sera disponible à ce moment-là. Il est également impossible de prévoir, que ce soit au moment du dépôt de la demande ou de l'octroi de la permission, quelles seront les possibilités de stationnement dans la zone concernée pour les autres usagers de la route lors du déménagement.

Par ailleurs, comme exposé ci-avant, un déménagement peut, comme en l'espèce, être accompagné du déploiement d'un monte-meuble. Lorsque celui-ci est déployé sur la chaussée en vue d'un déménagement, y compris sur des places de stationnement, son utilisation ne correspond plus à la destination du domaine public en cause, puisque la chaussée ne peut être utilisée que pour la circulation des véhicules (art. 1 al. 4 OCR). Or, l'installation d'un monte-meubles, soit un engin destiné à rester sur place le temps de l'opération et qui n'est pas destiné à circuler sur la chaussée, n'a ainsi pas un but de circulation. Par conséquent, son déploiement sur la chaussée constitue également un usage accru du domaine public.

La même solution s'impose lorsque le monte-meubles est déployé sur le trottoir. En effet, le trottoir est réservé aux piétons (art. 43 al. 2 LCR) et donc à la circulation de ceux-ci. Par conséquent, le déploiement du monte-meubles, qui a pour effet d'empêcher la déambulation usuelle des piétons sur le domaine public, ne correspond plus à la destination du domaine public en cause.

5.4.3 Il sied de préciser que la raison pour laquelle un stationnement qui n'est pas de longue durée doit être considéré comme un usage accru du domaine public, soit l'entrave à la rotation ordinaire entre tous les usagers potentiels de places de stationnement, vaut *a fortiori* également lorsque la réservation est de longue durée (consid. 5.4.1).

5.4.4 Enfin, contrairement à ce que prétend la recourante, une distinction entre arrêt et parcage au sens de l'OCR n'est pas pertinente pour qualifier l'intensité de l'usage du domaine public résultant de la réservation de places de stationnement à des fins exclusives de déménagement, puisque le chargement et le déchargement de marchandises peuvent être effectués tant à l'occasion d'un arrêt que d'un parcage.

- 6.** Se pose la question de savoir si la ville peut exiger l'obtention préalable d'une permission pour la réservation de places de stationnement et l'utilisation éventuelle d'un monte-meubles et percevoir à cet effet une taxe fixe.

6.1 Le principe de la légalité, consacré à l'art. 5 al. 1 Cst., exige que les autorités n'agissent que dans le cadre fixé par la loi (ATF 147 I 1 consid. 4.3.1) et que la base légale revête une certaine densité normative, c'est-à-dire qu'elle présente des garanties suffisantes de clarté, de précision et de transparence (ATF 131 II 13 consid. 6.5 ; 129 I 161 consid. 2.2).

L'exigence de la densité normative n'est toutefois pas absolue, car on ne saurait exiger du législateur qu'il renonce totalement à recourir à des notions générales, comportant une part nécessaire d'interprétation. Cela tient en premier lieu à la nature générale et abstraite inhérente à toute règle de droit, et à la nécessité qui en découle de laisser aux autorités d'application une certaine marge de manœuvre lors de la concrétisation de la norme. Pour déterminer quel degré de précision l'on est en droit d'exiger de la loi, il faut tenir compte du cercle de ses destinataires et de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux (ATF 138 I 378 consid. 7.2).

6.2 Selon le Tribunal fédéral, les restrictions graves d'un droit fondamental supposent une base claire et explicite dans une loi au sens formel (art. 36 al. 1 2^e phr. Cst.). Pour les restrictions légères, une loi au sens matériel suffit. Les dispositions doivent être formulées d'une manière suffisamment précise pour permettre aux individus d'adapter leur comportement et de prévoir les conséquences d'un comportement déterminé avec un degré de certitude approprié aux circonstances (ATF 139 I 280 = JdT 2014 I 118 consid. 5.1 et les arrêts cités).

6.3 L'utilisation du domaine public communal est régie par la loi sur le domaine public du 24 juin 1961 (LDPu - L 1 5), par le règlement concernant l'utilisation du domaine public du 21 décembre 1988 (RUDP - L 1 10.12) ainsi que, notamment, par la loi sur les routes du 28 avril 1967 (LRoutes - L 1 10). L'art. 1 let. a LDPu prévoit que constituent le domaine public notamment les voies publiques cantonales et communales dès leur affectation par l'autorité compétente à l'usage commun et dont le régime est fixé par la LRoutes.

6.4 L'établissement de constructions ou d'installations permanentes ou non permanentes sur le domaine public, son utilisation à des fins industrielles ou commerciales ou toute autre occupation de celui-ci excédant l'usage commun sont subordonnés à une permission (art. 13 al. 1 LDPu) ou à une concession s'ils sont assortis de dispositions contractuelles (art. 13 al. 2 LDPu).

Les permissions sont accordées par l'autorité cantonale ou communale qui administre le domaine public (art. 15 LDPu). Les permissions, concessions ou autorisations sont soumises au paiement des émoluments, redevances et taxes fixés par les législations spéciales (art. 26 al. 1 LDPu).

L'art. 15 LDPu constitue une base légale suffisante pour restreindre les libertés, même en l'absence de règlement formel de la commune concernée (ATA/63/2012 du 31 janvier 2012 consid. 7b, repris par les ATA/1348/2017 du 3 octobre 2017 et ATA/596/2015 du 9 juin 2015).

6.5 Conformément à la LDPu, les voies publiques cantonales et communales affectées par l'autorité compétente à l'usage commun font partie du domaine public (art. 1 LRoutes).

Selon l'art. 4 LRoutes, les voies publiques sont divisées du point de vue administratif en voies publiques cantonales et voies publiques communales (al. 1) Les voies publiques communales comprennent les voies qui ne sont pas classées comme voies publiques cantonales ou qui n'appartiennent pas à des propriétaires privés (al. 3). Le Conseil d'État établit par voie réglementaire la liste des voies publiques selon cette classification (al. 4 et art. 96 al. 2 LRoutes).

Dans ce cadre, le Conseil d'État a adopté le règlement concernant la classification des voies publiques du 27 octobre 1999 (RCVP ; L 1 10.03), qui énumère trois catégories de voies publiques : les routes nationales (art. 1 RCVP), les routes cantonales (art. 2 RCVP) et les routes communales principales dans chaque commune (art. 3 RCVP).

6.6 Chacun peut, dans les limites des lois et règlements, utiliser les voies publiques conformément à leur destination et dans le respect des droits d'autrui (art. 55 LRoutes). Toute utilisation des voies publiques qui excède l'usage commun doit faire l'objet d'une permission ou d'une concession préalable, conformément à la LRoutes et aux dispositions de la LDPu (art. 56 al. 1 LRoutes). Est notamment visé par l'art. 56 al. 1 LRoutes tout empiètement, occupation, travail, installation, dépôt ou saillie sur ou sous la voie publique dont les modalités sont fixées par le règlement d'application (art. 56 al. 2 LRoutes).

Les permissions sont accordées par l'autorité communale s'il s'agit d'une voie communale et par l'autorité cantonale dans tous les autres cas (art. 57 al. 1 LRoutes).

6.7 Les permissions ne sont délivrées que contre paiement d'un émolument administratif et d'une taxe fixe, d'une redevance annuelle ou d'une redevance périodique (art. 59 al. 1 LRoutes).

L'art. 59 al. 6 LRoutes indique que les montants des taxes fixes, des redevances annuelles et des redevances périodiques varient entre CHF 1.- et CHF 1'000.- au m² ou mI pour les empiètements ou occupations temporaires ou permanents du domaine public au sens de l'art. 56 LRoutes, tels que les travaux sur ou sous les voies publiques, notamment les fouilles, les saillies et écriteaux, les dépôts, les tentes mobiles, les marquises, les expositions de marchandises, les terrasses d'établissements publics, les garages pour cycles, tremplins et attributs de commerces divers, les distributeurs d'essence, les ancrages, les parois moulées, l'usage d'accessoires du domaine public.

L'art. 59 al. 9 LRoutes énonce que le règlement d'application fixe le détail des taxes et redevances pour empiètement sur la voie publique dans le cadre des montants prévus à l'al. 6 ; celles-ci sont différenciées en fonction de trois tarifs maximaux correspondant aux trois secteurs suivants, délimités par l'autorité communale d'entente avec l'État : le secteur 1 correspondant au centre urbain communal (let. a) ; le secteur 2 correspondant aux quartiers adjacents (let. b) ; le secteur 3 correspondant aux autres quartiers (let. c). Sur leur domaine public respectif, l'État et les communes déterminent librement les modalités d'application de la taxation.

6.8 Les montants des taxes et des redevances dues au titre d'occupation du domaine public sont calculés au m², au m³ ou au mL, les deux premières unités ne se fractionnant pas, en fonction du tarif fixé aux art. 3 à 19 (art. 1 al. 1 du règlement fixant le tarif des empiètements sur ou sous le domaine public du 21 décembre 1988 - RTEDP - L 1 10.15).

Ces montants varient en fonction du ou des secteurs déterminés par les communes en vertu de l'art. 59 al. 9 LRoutes (art. 1 al. 2 RTEDP).

L'art. 4 RTEDP prévoit, pour les installations ou occupations occasionnelles ponctuelles au m², pour une durée de 7 jours maximum, un tarif de CHF 10.-/m² pour les trois secteurs (let. a) et pour une durée de huit à 30 jours, un tarif de CHF 65.-/m² pour le secteur 1, de CHF 58.-/m² pour le secteur 2 et de CHF 51.- pour le secteur 3 (let. b).

L'art. 5A RTEDP prévoit, pour les emprises de chantier (travaux inclus) et installations analogues au m², par semaine au maximum un tarif de CHF 5.-/m² pour le secteur 1, de CHF 4.-/m² pour le secteur 2 et de CHF 3.-/m² pour le secteur 3 (let. b).

6.9 Le droit cantonal peut répartir la souveraineté du domaine public entre le canton et les communes et en régler l'usage (ACST/6/2017 du 19 mai 2017 consid. 8a ; Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, n. 180, 199 s., 204 ; Michel HOTTELIER, La réglementation du domaine public à Genève, in SJ 2002 II 123 ss). En matière de gestion du domaine public communal, plus particulièrement dans l'octroi ou le refus de permissions d'utilisation excédant l'usage commun, les communes genevoises jouissent, en vertu du droit cantonal, d'une importante liberté

d'appréciation (arrêt du Tribunal fédéral 2C_118/2008 du 21 novembre 2008 consid. 4.3 ; ATA/749/2018 du 18 juillet 2018 consid. 8h et les arrêts cités).

6.10 Le stationnement de véhicules sur la voie publique, lorsque celui-ci ou sa durée dépasse, dans les circonstances concrètes, un usage commun (en ce sens que tous les particuliers ayant le même besoin peuvent adopter un tel usage sans empiéter de manière intolérable sur les intérêts des autres) ne relève pas de l'usage commun. Les usages accrus et privatifs de routes publiques ne sont dès lors pas visés par l'exemption de toute taxe ancré à l'art. 82 al. 3 1^{ère} phr Cst. Il n'existe pas d'autre disposition de droit fédéral prévoyant une interdiction de la taxation des usages non communs. Il relève ainsi en principe de la compétence des cantons ou des communes de décider de la question de la taxation des usages accrus et privatifs des routes publiques. C'est notamment de cette taxation que parle l'art. 105 al. 1 1^e phr. LCR, qui prévoit que le droit des cantons d'imposer les véhicules et de percevoir des taxes demeure réservé (Martin BEYELER/Nicolas DIEBOLD *in* Vincent MARTENET/Jacques DUBEY [éd.], *op.cit.*, n. 56 *ad* art. 82 Cst., et les références citées).

6.11 Dans la mesure où le stationnement dépasse l'usage commun, des taxes peuvent être prélevées même s'il n'y a pas de places de stationnement gratuites à proximité (ATF 122 I 279 consid. 2d et les références citées). Ainsi, l'usage commun accru, dont fait partie le stationnement de longue durée sur le domaine public (ATF 122 I 279 consid. 2e/dd ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_770/2012 du 9 mai 2013 consid. 3.4) peut être soumis à des taxes d'utilisation. Pour ce faire, il faut une base légale conforme aux principes généraux du droit des taxes (arrêt du Tribunal fédéral 2C_699/2017 du 12 octobre 2018 consid. 8.4).

Le Tribunal fédéral a admis qu'une obligation de paiement subsistait, en cas d'utilisation d'une zone de parcage payante, dans l'hypothèse du chargement et du déchargement de marchandises (ATF 114 IV 62 c. 3), et cette opinion a rencontré l'assentiment de la doctrine (ATF 136 IV 133 consid. 2.4.3 = JdT 2011 IV p. 251, 255).

6.12 En l'espèce, il a été vu que la réservation de places de stationnement constitue un usage accru du domaine public. Dès lors, conformément aux 13 LDPu et 56 al. 1 et 2 LRoutes, cette opération nécessite l'obtention d'une permission. Les communes, à l'instar de la ville, sont compétentes pour la délivrer lorsqu'est concernée une voie publique qui appartient à leur domaine public (art. 57 al. 1 et 4 al. 1 LRoutes).

Il convient de préciser que les art. 13 LDPu et 56 al. 1 et 2 et 57 al. 1 LRoutes constituent des bases légales suffisantes pour permettre aux communes d'exiger une permission pour la réservation des places de stationnement. En effet, il s'agit, d'une part, de lois au sens formel.

D'autre part, l'art. 56 al. 2 LRoutes prévoit que l'occupation, notamment, est considérée comme un usage accru des voies publiques. Le stationnement sur la voie publique est par définition une occupation du domaine public. Par conséquent, les

art. 56 al. 1 et 2 LRoutes sont suffisamment précis pour inclure la réservation des places de stationnement. Ni un degré de précision plus élevé ni l'adoption d'un règlement communal ne sont nécessaires, dans la mesure où, d'une part, l'exigence d'une permission dans un tel cas ne porte pas une atteinte grave à des droits fondamentaux, ce que la recourante ne conteste d'ailleurs pas. D'autre part, dans la mesure où l'art. 15 LDPu constitue, de jurisprudence constante, une base légale suffisante pour restreindre les libertés, même en l'absence de règlement formel de la commune concernée, l'art. 57 al. 1 LRoutes, qui reprend presque à l'identique le contenu de cette disposition, doit, par analogie, également être considéré comme une base légale suffisante. Au demeurant, comme le souligne TANQUEREL, une exigence de base légale qui supposerait que celle-ci mentionne expressément toutes les situations potentielles du domaine public susceptibles d'être soumises à autorisation ne serait pas réaliste (*op.cit.*, n. 214).

6.13 Dans la mesure où la loi, soit l'art. 59 al. 1 LRoutes, permet le prélèvement d'une taxe en cas d'usage accru du domaine public, la ville est fondée à réclamer une taxe pour la réservation des places de stationnement. En outre, le stationnement relevant de l'usage commun accru échappe à la règle de la gratuité (art. 82 al. 3 1^{re} phr. Cst.), si bien qu'il peut donner lieu à la perception de taxes d'utilisation ou d'orientation sans que cela contredise le droit fédéral.

Pour le surplus, l'avis de la recourante selon lequel la redevance due pour un déménagement devrait se fonder sur l'art. 7C al. 2 de loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière du 18 décembre 1987 (LaLCR - H 1 05), qui prévoit qu'aux endroits où le parcage est de durée limitée, « le Conseil d'État fixe les modalités de perception [des taxes de parcage] ainsi que le tarif applicable en tenant compte du lieu, du type de parcage ou d'autres éléments. Le tarif ne peut pas excéder CHF 2.- par heure », ne saurait être suivi, puisque cette disposition ne vise pas l'hypothèse où les places de stationnement ont été réservées.

En définitive, la nouvelle pratique de la ville ne contrevient à aucune disposition de droit fédéral.

7. Reste à déterminer si la décision attaquée respecte les dispositions et principes susmentionnés.

La recourante a demandé à pouvoir réserver, à la place des Augustins, quatre places de stationnement en vue d'un déménagement ainsi qu'un espace libre entre deux séries de cases destinées au stationnement de vélos, afin de pouvoir y déployer un monte-meubles. La réservation portait sur une période de onze heures.

Au vu de ce qui précède, il s'agissait d'un usage accru du domaine public, qui nécessitait l'octroi une permission, ce d'autant plus que la réservation impliquait la mobilisation de plus d'une place de stationnement en zone bleue. Il convient également de relever que la durée de réservation dépassait notablement la durée de stationnement autorisée, même si celle-ci n'est pas établie. En effet, quand bien même elle aurait été de trois heures, soit en principe le maximum autorisé, la durée

de stationnement a été dépassée de huit heures, au minimum. Dès lors, la recourante était même tenue de requérir une autorisation de police, conformément à la jurisprudence fédérale (ATF 136 IV 133 consid. 2.4.5).

La ville était par ailleurs compétente pour délivrer la permission, dès lors que la place des Augustins est une voie communale, puisqu'elle ne fait pas partie des routes cantonales selon l'art. 2 RCVP (art. 4 al. 3 LRoutes) ni des routes nationales.

Enfin, le montant de la taxe a été fixé à CHF 250.-, sur la base de l'art. 5A RTEDP, relatif aux chantiers, étant relevé que le tarif prévu par cette disposition est plus favorable à celui qui aurait *a priori* pu être appliqué en vertu de l'art. 4 RTEDP, relatif aux occupations de courte durée. Ledit montant ne tient pas compte, à l'avantage néanmoins de la recourante, de la surface qui a été utilisée pour le monte-meubles. Selon les plans autorisés ainsi que la facture adressée à la recourante et les outils de mesures disponibles sur le système d'information du territoire à Genève (SITG), la surface des quatre places de stationnement réservées est de 50 m². Ainsi, dès lors que la taxe s'élève au maximum à CHF 5.- par m² dans le secteur 1 où se trouve la zone litigeuse (art. 5A al. 1 RTEDP), ce qui n'est pas contesté, le montant de la taxe peut s'élever, comme le retient la décision querellée, à CHF 250.- (5 x 50 m²).

- 8.** La recourante se plaint enfin de l'illégalité du changement de pratique de la ville et de sa disproportion.

8.1 La notion de pratique administrative désigne la répétition constante et régulière dans l'application d'une norme par les autorités administratives. De cette répétition peuvent apparaître, comme en ce qui concerne la jurisprudence, des règles sur la manière d'interpréter la loi ou de faire usage d'une liberté d'appréciation. Elle vise notamment à résoudre de manière uniforme des questions de fait, d'opportunité ou d'efficacité. Cette pratique ne peut être source de droit et ne lie donc pas le juge, mais peut néanmoins avoir indirectement un effet juridique par le biais du principe de l'égalité de traitement (ATA/877/2023 du 22 août 2023 consid. 5.7 et les arrêts cités).

Pour être compatible avec les art. 8 et 9 Cst., un changement de pratique administrative doit reposer sur des motifs sérieux et objectifs, c'est-à-dire rétablir une pratique conforme au droit ou remédier à celle qui aurait conduit à des abus répétés (ATF 126 V 36 consid. 5a et les arrêts cités), mieux tenir compte des divers intérêts en présence ou d'une connaissance plus approfondie des intentions du législateur, d'un changement de circonstances extérieures, de l'évolution des conceptions juridiques ou des mœurs. Les motifs doivent être d'autant plus sérieux que la pratique suivie jusqu'ici est ancienne. À défaut, elle doit être maintenue (ATF 142 V 112 consid. 4.4 ; 135 I 79 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_44/2021 du 8 août 2021 consid. 6.1).

Lorsque ces motifs sont donnés et pour autant que la nouvelle pratique s'applique de façon générale à tous les cas non encore traités au moment de son adoption, un

changement de pratique ne contrevient ni à la sécurité du droit, ni à l'égalité de traitement et ce, bien qu'il en résulte inévitablement une différence de traitement entre les cas anciens et les cas nouveaux (ATF 125 II 152 consid. 4c/aa = RDAF 2000 I p. 575, 577 ; arrêt du Tribunal fédéral 9C_283/2010 du 17 décembre 2010 consid. 4.2).

8.2 L'activité de l'État doit répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé (art. 5 al. 2 Cst.).

Le principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., se compose de trois critères : l'aptitude – qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé –, la nécessité – qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés – et la proportionnalité au sens étroit – qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 144 I 306 consid. 4.4.1 ; ATA/111/2024 du 30 janvier 2024 consid. 4.1.3).

8.3 La taxe d'utilisation dont peut faire l'objet l'usage accru du domaine public doit respecter le principe d'équivalence, qui constitue l'expression du principe de la proportionnalité en matière de contributions publiques (Thierry TANQUEREL, *op.cit.*, n. 216 et 255). Selon ce principe, le montant de la contribution causale exigée d'une personne déterminée doit se trouver en adéquation avec la valeur objective de la prestation fournie qu'elle rétribue. Il doit y avoir un rapport raisonnable entre le montant concrètement demandé et la valeur objective de la prestation administrative (rapport d'équivalence individuelle ; ATF 143 I 227 consid. 4.2.2). Cette valeur se mesure à l'utilité (pas nécessairement économique) qu'elle apporte à l'intéressé, ou d'après les dépenses occasionnées à l'administration par la prestation concrète en rapport avec le volume total des dépenses de la branche administrative en cause. Autrement dit, il faut que les contributions causales soient répercutées sur les contribuables proportionnellement à la valeur des prestations qui leur sont fournies ou des avantages économiques qu'ils en retirent. Le principe d'équivalence n'exclut pas une certaine schématisation ou l'usage de moyennes d'expérience, voire des tarifs forfaitaires (ATA/1280/2023 du 28 novembre 2023 consid. 6.8 ; ACST/12/2017 du 6 juillet 2017 consid. 3e et les références citées).

L'émolument d'utilisation est la contrepartie de l'utilisation d'une infrastructure ou d'un service public lorsque le rapport d'utilisation est régi par le droit public (Thierry TANQUEREL, *op.cit.*, n. 242).

8.4 Unilatérale, l'autorisation d'usage du domaine public s'apparente à une autorisation de police lorsque la loi confère aux particuliers un droit à un certain usage du domaine public si certaines conditions sont remplies. Elle constitue une autorisation *sui generis* lorsque le destinataire ne dispose pas d'un droit à l'utilisation qu'il revendique et que l'autorité compétente jouit d'une liberté d'appréciation pour accorder ou non l'autorisation (Thierry TANQUEREL, *Les instruments de mise à disposition du domaine public, in Le domaine public, 2004, p. 120*). L'autorisation *sui generis* doit être distinguée de l'autorisation de police et

des concessions. Elle ne sert pas seulement à protéger les biens de police, mais également à coordonner et fixer les priorités entre toutes les utilisations des biens publics (ATF 135 I 302 consid. 3.2 et les références citées ; 126 I 133 consid. 4d = JdT 2001 I p. 738 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_975/2017 du 15 mai 2018 consid. 4.1).

La coordination entre les divers utilisateurs est nécessaire, à plus forte raison s'il existe un droit conditionnel à l'utilisation du domaine public. La coordination tend alors au maintien de la fonction ordinaire du terrain public concerné en faveur des tiers qui ne participent pas à l'usage accru (ATF 135 I 302 consid. 4.1 = JdT 2010 I p. 263, 271).

8.5 Les permissions d'occupation de la voie publique ou d'exécution de travaux peuvent être assorties de conditions ou même être refusées lorsqu'elles peuvent être une cause de gêne ou de danger pour la circulation publique (notamment rues étroites) ainsi que pour tout autre motif d'intérêt général. Il en est de même pour tout objet ou installation sur la voie publique qui, par sa couleur, ses dimensions, son éclairage, sa forme ou le genre de sujets représentés, peut nuire au bon aspect d'une localité, d'un quartier, d'une voie publique, d'un site ou d'un point de vue (art. 57 al. 3 LRoutes).

8.6 En l'espèce, il a été vu que la réservation des places de stationnement ainsi que la réservation de l'espace public pour un monte-meubles nécessitent l'octroi d'une permission et entraîne la perception d'une taxe. Dès lors, en n'exigeant jusqu'alors aucune permission pour ces opérations, la ville ne faisait pas usage de la possibilité offerte par la loi, ce à quoi elle a remédié en adoptant une nouvelle pratique. Selon la jurisprudence, ce seul élément est suffisant pour justifier un changement de pratique.

La recourante se plaint encore de ce que ledit changement ne respecterait pas le principe de la proportionnalité. Or, tel n'est pas le cas. Les art. 56 et 57 al. 3 LRoutes suggèrent que les administrés ne disposent pas d'un droit à la réservation des places de stationnement et que l'autorité compétente jouit d'une liberté d'appréciation pour accorder ou non l'autorisation, en fonction des circonstances. La permission y relative doit être considérée comme une autorisation *sui generis*. Elle poursuit donc un intérêt public, celui de coordonner et fixer les priorités entre toutes les utilisations des voies publiques.

La nouvelle pratique est apte à assurer son objectif de contrôle de l'activité déployée sur le domaine public et à s'assurer notamment que la sécurité des autres usagers est garantie, puisque, notamment, c'est désormais l'autorité compétente en matière de gestion de son domaine public, soit la ville, qui reçoit les demandes et les traite. On ne voit pas d'autre solution moins contraignante pour les administrés, étant également relevé qu'il s'agit uniquement pour eux de déposer une demande, ce qui est peu contraignant et ne porte atteinte à aucun droit fondamental.

Le montant de la contribution causale, soit CHF 10.- le m² en vertu de l'art. 4 RTEDP ou CHF 5.- le m² par semaine au maximum selon la pratique de la ville (art. 5A RTEDP), n'apparaît pas excessif, à tout le moins *in casu* compte tenu de la durée de réservation (11 heures), et se trouve dans un rapport raisonnable avec l'utilité procurée au requérant, soit la possibilité de pouvoir s'assurer de disposer des places de stationnement et du temps nécessaires à un déménagement. La taxe d'utilisation respecte ainsi le principe d'équivalence, qui constitue l'expression du principe de la proportionnalité en matière de contributions publiques.

Pour le surplus, le fait que la ville ne fournisse aucune contre-prestation, ce qui n'est pas contesté, est sans incidence sur le respect du principe de la proportionnalité. En effet, les contributions causales doivent être répercutées sur les contribuables soit proportionnellement à la valeur des prestations qui leur sont fournies, soit proportionnellement aux avantages économiques qu'ils en retirent. Ces deux conditions sont alternatives. Ainsi, lorsque la taxe imposée constitue, comme en l'espèce, une contrepartie économiquement soutenable de l'usage accru autorisé et de l'avantage que l'administré en retire, il n'est pas nécessaire que l'administration fournisse une contre-prestation.

Le changement de pratique est donc conforme au principe de la proportionnalité.

Le grief sera dès lors également écarté, ce qui conduit au rejet du recours.

9. Vu l'issue du litige, un émoulement de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA), et il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 21 mai 2024 par A_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 18 avril 2024 ;

au fond :

le rejette ;

met un émoulement de CHF 1'000.- à la charge de A_____ ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les 30 jours qui suivent sa

notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqué le présent arrêt à Me Robert ANGELOZZI, avocat de la recourante, à la Ville de Genève - service de l'espace public - ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : Florence KRAUSKOPF, présidente, Jean-Marc VERNIORY, Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, Claudio MASCOTTO, Michèle PERNET, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. SCHEFFRE

la présidente siégeant :

F. KRAUSKOPF

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :