

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/868/2016-ABST

ACST/6/2017

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre constitutionnelle**

**Arrêt du 19 mai 2017**

dans la cause

**COMMUNE D'AVULLY  
COMMUNE DE CAROUGE  
COMMUNE DE CARTIGNY  
COMMUNE DE CÉLIGNY  
COMMUNE DE CHÊNE-BOUGERIES  
COMMUNE DE CHÊNE-BOURG  
COMMUNE DE COLLONGE-BELLERIVE  
COMMUNE DU GRAND-SACONNEX  
COMMUNE DE LANCY  
COMMUNE DE MEYRIN  
COMMUNE D'ONEX  
COMMUNE DE PERLY-CERTOUX  
COMMUNE DE PLAN-LES-OUATES  
COMMUNE DE THÔNEX  
COMMUNE DE VERNIER  
COMMUNE DE VERSOIX  
COMMUNE DE VEYRIER  
VILLE DE GENÈVE**

représentées par Me Nicolas Wisard, avocat

contre

**CONSEIL D'ÉTAT**

représenté par Me Yvan Jeanneret, avocat

---

## EN FAIT

1. a. Depuis plusieurs années, les communes de Carouge, Chêne-Bougeries, Chêne-Bourg, Lancy, Meyrin, Onex, Plan-les-Ouates, Thônex, Vernier et Versoix ont, au bénéfice d'arrêtés de réglementation du stationnement rendus par le département devenu dans l'intervalle celui de l'environnement, des transports et de l'agriculture (ci-après : DETA), aménagé sur leur territoire des places de parking, dont l'utilisation, pour un certain nombre d'entre elles, requiert le paiement d'une taxe, à acquitter par l'insertion de monnaie dans des parcomètres ou horodateurs (ci-après : appareils). Les communes précitées ont acquis et installé les appareils à leur charge ; elles les entretiennent et les amortissent à leur charge, et elles les exploitent à leur profit. Ces aires de stationnement contre paiement relèvent pour les unes du domaine public communal (majoritairement), d'autres du domaine public cantonal, d'autres du domaine privé communal, d'autres de fonds privés ouverts à l'usage du public et d'autres de zones mixtes publiques/privées. Le stationnement sur lesdites places de parking est limité en règle générale à une durée de 30 à 90 minutes.

Les communes de Carouge, Lancy, Plan-les-Ouates et Vernier ont passé avec la Fondation des parkings (ci-après : la FPark) des conventions portant sur le contrôle du stationnement en général sur leur territoire (notamment dans les zones blanches avec horodateurs, les zones bleues, sur des emplacements interdits au parcage et/ou dangereux, sur des emplacements réservés aux personnes à mobilité réduite), ainsi que, s'agissant de celles de Carouge et de Lancy, une convention sur la gestion de leurs parcomètres et horodateurs. Les autres communes précitées se chargent elles-mêmes tant du contrôle du stationnement que de la gestion des parcomètres et horodateurs.

b. D'autres communes du canton sont susceptibles d'aménager sur leur territoire des places de parking dont l'utilisation serait soumise au paiement d'une taxe. Celle d'Avully projette de le faire dans le cadre de l'extension de son village, et celles de Cartigny, Céligny, Collonge-Bellerive, Grand-Saconnex, Perly-Certoux et Veyrier paraissent envisager de valoriser de la sorte l'utilisation de leur domaine public communal, bien que, à l'égal de celle d'Avully, elles n'aient pas encore d'appareils installés sur leur territoire.

c. De nombreux parcomètres et horodateurs sont installés sur le territoire de la Ville de Genève. Cette dernière n'est ni propriétaire ni exploitante de ces appareils, qui ont été installés à l'origine par le canton de Genève (ci-après : le canton ou l'État), puis, pour le compte de ce dernier, par la FPark, qui les a rachetés au canton en 2014. Dès l'année 2010 – après une période durant laquelle le contrôle du stationnement en Ville de Genève avait été exercé concurremment par la Ville de Genève et la FPark, en vertu d'une convention qui avait été signée les 15 juillet et 4 août 2003 entre l'État, la Ville de Genève et la FPark, puis

résiliée par le Conseil d'État pour le 31 décembre 2009 –, le canton avait repris à son compte le contrôle du stationnement en Ville de Genève, le considérant comme ayant été jusque-là délégué à la Ville de Genève, et il l'avait confié à la FPark, par le biais de contrats de prestations ratifiés par le Grand Conseil. Des contrats de prestations ont ainsi été passés entre l'État et la FPark, respectivement le 14 octobre 2009 pour les années 2010 à 2013, le 26 juin 2013 pour les années 2014 à 2016, et le 25 mai 2016 pour les années 2017 à 2019. Le Grand Conseil a ratifié les deux premiers, par des lois respectivement des 18 novembre 2010 (pour l'année 2010), 18 mars 2011 (pour les années 2011 à 2013) et 23 janvier 2014 (pour les années 2014 à 2016), et il a été saisi, le 25 mai 2016, d'un projet de loi en vue de ratification du troisième (PL 11923), actuellement pendant devant le Grand Conseil (PL 11923-A).

Par ailleurs, aux termes d'une convention passée le 20 février 2015 entre l'État et la FPark portant sur les horodateurs et les parcomètres sis en Ville de Genève – convention ayant succédé à de précédentes, des 25 septembre 2013 et 3 février 2004 –, la FPark se chargeait pour l'essentiel de la pose, de la gestion et de l'entretien des appareils, de la collecte des paiements effectués en espèces provenant des appareils et de ceux faits par carte de crédit ou téléphone, ainsi que du tri et de la mise en cartouche de la monnaie.

En Ville de Genève, le stationnement en zone blanche payante est limité en règle générale à une durée fixée à 30 minutes (principalement à proximité des commerces et des offices de poste), 90 minutes (dans le quartier des banques et le centre-ville) ou 3 heures (à proximité des centres sportifs).

2. Par courrier du 19 novembre 2012 adressé à diverses communes concernant le plan directeur du stationnement, le DETA a indiqué que le recours au stationnement payant était une mesure complémentaire à d'autres mesures (comme les zones bleues à « macaron ») pour réglementer le stationnement. Il « rappelait » qu'en dépit d'une application « pragmatique » du principe, l'installation d'horodateurs sur la voie publique était une compétence exclusive de l'État et que, « sur la base des textes légaux tant fédéraux que cantonaux et de leur interprétation (...), les recettes des horodateurs devraient revenir à l'autorité qui a force de compétence en matière de gestion de la circulation, y compris du stationnement, sur le territoire cantonal, à savoir le [DETA] ».
3. Par courrier du 18 février 2015 adressé aux communes de Bellevue, Carouge, Chêne-Bourg, Collonge-Bellerive, Grand-Saconnex, Lancy, Meinier, Meyrin, Onex, Plan-les-Ouates, Satigny, Thônex, Vernier, Versoix et Veyrier, le Conseil d'État a fait part de son intention de transférer à l'État les parcomètres et horodateurs installés sur leur territoire et de faire revenir à l'État les recettes générées par ces appareils. Les pratiques en cours laissaient entrevoir en la matière un « écart de traitement » entre la Ville de Genève et les autres communes du canton. L'installation des appareils sur la voie publique était une compétence

exclusive de l'État ; au regard des « textes légaux, tant fédéraux que cantonaux et de leur interprétation », leurs recettes devaient revenir à l'autorité ayant « force de compétence en matière de gestion de la circulation, y compris du stationnement, sur le territoire cantonal, à savoir le [DETA] ». La situation en Ville de Genève était déjà conforme aux dispositions considérées. Les recettes des amendes d'ordre, qui permettaient aux communes précitées de couvrir les coûts relatifs au contrôle du stationnement, n'étaient pas concernées par la démarche entreprise par le Conseil d'État, lesdites recettes revenant de plein droit auxdites communes.

4. a. Par courrier du 3 mars 2015, le conseil administratif d'Onex s'est formellement opposé à « cette démarche », qui devait pour le moins être examinée dans le cadre de la répartition des tâches entre le canton et les communes. Elle apparaissait contraire au principe de proximité. La « balance fiscale » devait être prise en compte, car la commune exigerait le remboursement des investissements qu'elle avait consentis. La relève et la gestion des horodateurs communaux répartis sur l'ensemble du territoire cantonal irait à l'encontre d'une gestion pragmatique des deniers publics.
- b. Par courrier du 13 mars 2015, le conseil administratif de Meyrin a pris note de la volonté de l'État. Une prise en charge par l'État de la gestion des horodateurs implantés sur le domaine public communal devait impliquer celle non seulement des bénéfices générés par les appareils, mais aussi de l'ensemble des procédures et coûts liés à cette gestion. Les horodateurs situés sur le domaine privé communal devaient continuer à être financés et gérés par la commune, et leurs recettes revenir à celle-ci.
- c. Par courrier du 27 mars 2015, le conseil administratif de Plan-les-Ouates s'est étonné du changement de politique poursuivi, même si celui-ci avait été annoncé par le DETA dans un courrier du 19 novembre 2012. Cette problématique devait être traitée dans le cadre du chantier relatif à la répartition des tâches entre le canton et les communes. La convention passée avec la FPark portant sur le contrôle du stationnement sur son territoire n'était pas encore entrée en vigueur, étant toujours suspendue à la signature d'une convention séparée portant sur la compensation financière de l'activité d'encaissement et de recouvrement du service des contraventions. Depuis le 31 août 2013, la FPark effectuait le contrôle du stationnement sur le territoire de la commune en dehors de toute convention.
- d. Par courrier du 29 avril 2015, les communes de Chêne-Bougeries, Chêne-Bourg et Thônex ont demandé à l'association des communes genevoises (ci-après : ACG) d'examiner le sujet évoqué par le Conseil d'État dans son courrier précité du 18 février 2015 dans le cadre de la répartition des compétences entre le canton et les communes alors en cours de négociation, et ce avant que n'entre en vigueur une pratique qui priverait les communes des recettes des horodateurs, représentant une importante source de revenus.

5. Du 27 avril au 12 août 2015, le DETA a organisé des séances avec les communes alors concernées par le transfert envisagé des horodateurs. Le sujet a aussi été abordé le 5 mai 2015 lors d'une séance de l'ACG.

Pour le DETA, il ne s'agissait pas d'un transfert de compétence des communes au canton, mais d'une mise en conformité de la situation. Les horodateurs étaient considérés comme un instrument de réglementation du stationnement ; l'État avait la prérogative de les installer, d'en être propriétaire et d'en percevoir les recettes. L'État entendait déconnecter cette problématique de celle de la répartition des tâches entre le canton et les communes, la situation étant hétérogène d'une commune à l'autre. Un transfert des appareils à la FPark présenterait aussi l'avantage, dans l'intérêt des usagers, de favoriser la modernisation et l'uniformisation des moyens de paiement pour l'utilisation des places de parking. Les appareils concernés par le transfert envisagé étaient ceux qui étaient implantés sur fonds publics et sur fonds privés à usage public et faisant l'objet d'une mesure de réglementation de la durée du stationnement.

Les représentants des communes présents à ces séances ont évoqué quelques questions (nombre d'horodateurs concernés, coût de leur acquisition, durée de leur amortissement, charges d'exploitation, recettes, tri-monnaie, rétrocession des amendes d'ordre, etc.), le plus souvent laissées ouvertes. La représentante de la commune d'Onex a contesté le point de vue juridique du DETA ; selon elle, il fallait distinguer la compétence de légiférer de celle d'encaisser ; le transfert envisagé nécessiterait une modification législative. La situation pouvait être différente pour la Ville de Genève, dès lors que celle-ci n'était pas propriétaire des appareils installés sur son territoire.

6. a. Le 10 février 2016, le Conseil d'État a adopté un acte intitulé « 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) ». Il y a décrété que :
- toute acquisition et installation de nouveaux parcomètres ou horodateurs sur la voie publique, charges y afférentes comprises, et toute introduction du paiement par téléphone des taxes de parcage sur la voie publique étaient du ressort du canton, qui en percevait les recettes (ch. 1) ;
  - les communes, à l'exclusion de la Ville de Genève, étaient encore habilitées à percevoir les recettes des appareils actuellement en place sur leur domaine public, et ce jusqu'à leur renouvellement, qui devait intervenir au plus tard dans un délai de dix ans depuis leur installation (ch. 2) ;
  - pour permettre le suivi de la mesure mentionnée au chiffre 2 (de cet arrêté), les communes concernées étaient tenues de transmettre au DETA, soit pour lui la DGT (direction générale des transports), jusqu'au 30 juin 2016, le

nombre, la localisation et la date d'acquisition des parcomètres ou horodateurs dont elles étaient propriétaires (ch. 3) ;

- les communes concernées étaient tenues de transmettre à la DGT toute demande d'acquisition et de renouvellement des parcomètres ou horodateurs sur leur domaine public (ch. 4) ;
- le DETA était chargé de la mise en œuvre (de cet arrêté) (ch. 5).

b. À teneur des considérants de cet arrêté, c'était le canton qui était compétent en matière de gestion de la circulation, notamment pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes. Aux endroits où le parage était de durée limitée, des parcomètres pouvaient être installés pour contrôler la durée autorisée du stationnement des voitures automobiles, et le Conseil d'État fixait les modalités de perception et le tarif des taxes de parage. Il en découlait que la compétence en matière d'installation des appareils sur la voie publique revenait au canton. La création d'une zone horodateurs, et notamment la mise en place d'appareils, devaient faire l'objet d'une demande auprès du DETA, soit pour lui la DGT, pour qu'une réglementation locale du trafic prévoyant le stationnement contre paiement sur le domaine public soit édictée par voie d'arrêté. La propriété des appareils et les recettes y relatives revenaient de plein droit au DETA. Il convenait que ce dernier procède à leur acquisition et installation et perçoive les recettes correspondantes. Les appareils actuels, pour la plupart encore en état de fonctionnement, appartenaient aux communes, sauf en Ville de Genève. L'État renonçait à racheter les appareils des communes. La mise en œuvre du transfert à l'État des recettes et des charges en matière de parcomètres et horodateurs interviendrait de façon progressive, dans un délai maximal de dix ans correspondant à l'obsolescence des appareils, ou au moment de l'introduction du paiement par téléphone des taxes de parage sur la voie publique. Les communes concernées par ce transfert progressif étaient en l'état celles de Carouge, Chêne-Bourg, Lancy, Meyrin, Onex, Plan-les-Ouates, Thônex, Vernier et Versoix.

7. a. Par courrier du 10 février 2016 à l'ACG, auquel cet arrêté était joint, le Conseil d'État a rappelé notamment que le transfert à l'État qu'il avait décrété en matière d'horodateurs et de parcomètres incluait autant les recettes que les charges correspondantes, mais que les communes demeuraient à l'initiative des mesures à introduire sur leur territoire en matière de stationnement, sous réserve de validation *a posteriori* par la DGT par le biais d'arrêtés pour la mise en œuvre concrète. Il avait retenu le scénario consistant à régulariser la situation en prévoyant que toute nouvelle acquisition ou renouvellement d'appareils, charges y afférentes comprises, étaient du ressort du canton, solution permettant de laisser du temps aux communes concernées pour adapter leur budget et éviter des procédures longues et complexes de transfert de propriété. Le périmètre de la régularisation incluait uniquement le domaine public ; les appareils situés sur le domaine privé des communes restaient de la compétence des communes, qui

continuaient à en percevoir les recettes. Pendant la période transitoire fixée, les communes étaient habilitées à percevoir les recettes des appareils actuellement en place sur leur domaine public. Le déploiement du paiement par téléphone, en cours en Ville de Genève, était assimilé à un renouvellement d'appareils ; les charges et recettes liées à sa mise en œuvre revenaient à l'État.

b. Des courriers analogues, auquel l'arrêté précité était annexé, ont été adressés le 10 février 2016 aux communes alors concernées par le conseiller d'État en charge du DETA – à savoir à celles de Carouge, Chêne-Bourg, Lancy, Meyrin, Onex, Plan-les-Ouates, Thônex, Vernier et Versoix –, ainsi qu'aux autres communes du canton, qui le deviendraient en cas de mise en place d'une politique de stationnement contre paiement.

8. Également le 10 février 2016, le Conseil d'État a adressé à la Ville de Genève un courrier aux termes duquel il affirmait sa compétence d'exercer le contrôle du stationnement sur son territoire, retraçait l'historique des relations entre l'État et la Ville de Genève sur ce sujet, indiquait que la Ville de Genève avait renoncé sans limite de temps au contrôle du stationnement sur son territoire. L'État était dispensé de requérir l'accord de la Ville de Genève pour confier à la FPark le contrôle du stationnement sur le territoire de la Ville de Genève. Les taxes de parcage étaient des taxes de contrôle, et non des taxes d'usage du domaine public ; la commune n'avait aucun droit de les percevoir. L'arrêté précité du Conseil d'État du même 10 février 2016 était joint à ce courrier.

9. a. Par acte du 14 mars 2016, dix-huit communes du canton – à savoir celles d'Avully, Carouge, Cartigny, Céligny, Chêne-Bourg, Chêne-Bougeries, Collonge-Bellerive, Grand-Saconnex, Lancy, Meyrin, Onex, Perly-Certoux, Plan-les-Ouates, Thônex, Vernier, Versoix, Veyrier et la Ville de Genève – ont recouru auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle) contre l'arrêté précité du Conseil d'État du 10 février 2016 (cause A/868/2016).

Elles ont conclu préalablement à l'octroi de l'effet suspensif et à la production, par le Conseil d'État, de documents et informations (liste intégrale des horodateurs et parcomètres installés sur leur territoire dont le canton et/ou la FPark considéraient être propriétaires ou assuraient l'exploitation ; chiffrage précis, pièces à l'appui, de l'ensemble des recettes et charges [d'exploitation et d'investissement] liées à l'exploitation de ces appareils, sur les cinq derniers exercices comptables et pour l'année en cours ; tous les actes juridiques passés entre le canton et la FPark au sujet de la gestion et la propriété des horodateurs et parcomètres). Au fond, elles ont conclu principalement à l'annulation de l'arrêté attaqué, et subsidiairement à sa modification par la substitution, au ch. 1 de son dispositif, des termes « voie publique » par ceux de « domaine public cadastré comme tel et assujetti à la LCR » (loi fédérale sur la circulation routière du

19 décembre 1958 - RS 741.01), et, au ch. 2, des termes « domaine public » par celui de « territoire ».

b. L'arrêté contesté présentait un caractère général et abstrait, en visant, à son ch. 1, un nombre indéterminable de situations et de sujets juridiques auxquels il s'appliquerait, et en affirmant une compétence exclusive du canton d'installer des appareils sur l'ensemble des voies publiques et d'en percevoir les recettes. Son ch. 2 constituait une disposition transitoire destinée à atténuer l'impact du principe posé au ch. 1. Son ch. 4 imposait aux communes une obligation générale et abstraite dans la logique des ch. 1 et 2. Seule pouvait à cet égard prêter à discussion l'injonction concrète du ch. 3 de transmettre à la DGT, jusqu'au 30 juin 2016, le nombre, la localisation et la date d'acquisition des appareils dont les communes étaient propriétaires. Cet arrêté était matériellement un règlement du Conseil d'État, sujet à recours à la chambre constitutionnelle. À défaut, cette dernière devait le transmettre à la chambre administrative de la Cour de justice.

Les recourantes avaient qualité pour recourir d'une part en tant que communes alléguant une violation de leur autonomie garantie par la loi ou la constitution, compte tenu de leurs griefs à l'encontre de l'arrêté contesté, mais aussi, d'autre part, en tant que titulaires d'un intérêt digne de protection, dès lors que l'arrêté en question les touchait dans leurs prérogatives de puissance publique, voire de gestion de leur domaine privé.

c. Par le biais de l'arrêté attaqué, le Conseil d'État s'accaparait – en violation de l'autonomie des communes et du principe de la séparation des pouvoirs, faute de base légale formelle – la tâche d'installer des appareils sur le domaine public et même privé des communes et de percevoir les recettes liées à leur exploitation, sous prétexte de ses compétences en matière de circulation routière, alors que la matière relevait aussi de la gestion du domaine public. Les communes disposaient de la compétence de réguler l'usage de leur domaine public ainsi que de prélever une taxe en contrepartie d'un stationnement de longue durée.

L'enjeu financier était important pour les communes. Pour l'essentiel en 2015, l'exploitation des appareils avait généré, déduction faite des frais de gestion de ces derniers, CHF 1'142'268.01 de bénéfices pour les neuf communes disposant sur leur territoire de zones de parcage contre paiement (la Ville de Genève non comprise), ce qui représentait un ratio net/brut de 41 à 97 % selon les communes ; en Ville de Genève, le bénéfice avait été de CHF 8'904'363.-, ce qui représentait un ratio net/brut de 87 %.

d. La gratuité de la circulation et du stationnement sur la voie publique n'était pas absolue. Le stationnement de longue durée, constitutif d'un usage accru du domaine public, pouvait donner lieu à perception d'une taxe d'utilisation, alors que seule une taxe de contrôle pouvait être perçue en cas de stationnement de courte durée ; la limite entre les deux types d'usage du domaine public se situait à

30 minutes. S'il conférait aux cantons des compétences en matière de réglementation de la circulation routière, y compris du stationnement, le droit fédéral ne leur attribuait pas, par attraction de compétence, les revenus du stationnement payant.

La perception des taxes causales, en échange de la fourniture d'une prestation ou d'un avantage, requérait une base légale formelle, dans une mesure assouplie pour certaines de ces taxes, susceptibles d'être contrôlées par l'application des principes de la couverture des frais et de l'équivalence. La base légale pouvait se limiter à prévoir le principe et le montant maximum des taxes de contrôle de l'usage commun du domaine public. Les taxes d'utilisation d'une infrastructure publique, impliquant un usage accru du domaine public, étaient en revanche soumises strictement au principe de la légalité. Elles devaient être qualifiées comme telles dès lors que leur montant dépassait les coûts de la prestation ou de l'avantage fournis. Des taxes pouvaient avoir un caractère hybride.

e. En droit genevois, la LaLCR attribuait au canton – soit au DETA – la compétence d'édicter des réglementations locales du trafic (art. 2 al. 1), sans pour autant lui conférer l'intégralité des tâches liées au stationnement payant. Son art. 7C prévoyait la possibilité d'installer des parcomètres pour contrôler la durée autorisée du stationnement des véhicules motorisés aux endroits où le parpage était de durée limitée (al. 1), mais il ne déléguait au Conseil d'État que la fixation des modalités de perception et du tarif des taxes de parpage sur la voie publique en tenant compte du lieu, du type de parpage ou d'autres éléments, le tarif ne pouvant excéder CHF 2.- par heure sous réserve d'adaptation à l'évolution de l'indice genevois des prix à la consommation par règlement (al. 2). Ladite loi ne traitait pas de la gestion de l'usage du domaine public en tant que zone de parking, ni ne réservait au canton la mise en œuvre des mesures de réglementation du trafic (y compris le stationnement), ni ne prévoyait l'attribution au canton des recettes du stationnement payant (sauf – exception confirmant la règle – pour le produit des taxes perçues contre l'octroi d'un macaron permettant le parpage de véhicules des habitants d'un secteur ou d'un cercle déterminé d'usagers, produit versé à la FPark [art. 7D]). En revanche, la loi sur le domaine public du 24 juin 1961 (LDPu - L 1 05) prévoyait que le produit des émoluments, taxes et redevances pour usage du domaine public, devant être fixées dans les lois spéciales et leurs règlements d'application (art. 26 al. 1 et 4), appartenait aux communes s'il s'agissait du domaine public communal et à l'État dans tous les autres cas (art. 26 al. 5). Les communes s'étaient jusque-là chargées de mettre en place des zones de stationnement contre paiement, à leurs frais mais aussi à leur profit.

f. L'attribution exclusive au canton de la tâche d'installer et exploiter, à ses frais mais aussi à son profit, des horodateurs et parcomètres pour le stationnement des véhicules automobiles violait les critères matériels fixés par l'art. 133 al. 1 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012

(Cst-GE - A 2 00) pour la répartition des tâches entre le canton et les communes, à savoir ceux de proximité, de subsidiarité, de transparence et d'efficacité. Une uniformisation des appareils sur tout le canton pouvait être imposée par le canton, sans que cela requière une mainmise sur les appareils. Les services communaux, proches territorialement des appareils, pouvaient parfaitement assumer l'exploitation des appareils. La relative opacité régnant à propos des coûts et profits générés par les appareils en Ville de Genève tendait à démontrer que l'exigence de transparence serait mieux satisfaite par les communes. La tâche considérée n'excédait pas la capacité des communes.

g. La prétention du canton à se servir des recettes générées par les appareils installés sur des biens-fonds privés violait la garantie de la propriété. Le champ d'application de l'arrêté attaqué ne se limitait pas aux places de stationnement payantes situées sur le domaine public ; la notion de « voie publique » se prêtait à une interprétation appréhendant toutes les voies ouvertes à la circulation, indépendamment de leur statut foncier, et le DETA avait annoncé vouloir opter pour une telle interprétation extensive. Le canton entendait donc mettre la main sur les recettes des appareils installés sur des terrains ou dans des ouvrages relevant de la propriété privée des communes. Il porterait ainsi atteinte aux intérêts patrimoniaux des communes, en violation de la garantie constitutionnelle de la propriété, de l'interdiction des mesures confiscatoires et de l'égalité de traitement.

h. Le régime transitoire prévu par le ch. 2 de l'arrêté attaqué pour les communes (la Ville de Genève non comprise) conduisait à un résultat arbitraire s'agissant des appareils installés par les communes sur le domaine public cantonal ou le domaine privé, en tant qu'il ne visait que ceux alors en place sur le domaine public communal. À rigueur de texte, les recettes générées par les appareils sis hors du domaine public communal devraient immédiatement revenir au canton, de plus sans transfert de charges. Ce serait contraire aux principes de la proportionnalité et de la bonne foi, dans la mesure où le DETA avait accompagné l'installation de ces appareils et induit des communes à prendre des dispositions s'avérant désormais préjudiciables.

i. La mise en œuvre immédiate de l'arrêté attaqué ne créait certes pas de préjudice irréparable pour les communes au bénéfice du régime transitoire, leur permettant de poursuivre d'exploiter, à leurs frais et leur profit, leurs appareils installés sur leur propre domaine public. Elle lésait en revanche les communes disposant d'appareils sur le domaine public cantonal et/ou dans des parkings privés communaux. Dans ce dernier cas, les communes concernées rencontreraient de sérieuses difficultés administratives et comptables de gestion.

10. Également le 14 mars 2016, la Ville de Genève a saisi la chambre administrative de la Cour de justice d'un recours contre le courrier précité du Conseil d'État du 10 février 2016, constituant selon elle une décision

administrative (cause A/840/2016). Le Conseil d'État ne pouvait nier à la Ville de Genève la compétence d'exercer elle-même le contrôle du stationnement sur son territoire, à l'égal des autres communes genevoises ; la Ville de Genève ne pouvait avoir renoncé, de surcroît définitivement, à cette compétence lui revenant de par la loi ; son accord était nécessaire pour que la FPark se la voie déléguée.

11. Par mémoire du 11 avril 2016, le Conseil d'État a conclu au refus de l'effet suspensif requis par les recourantes au recours A/868/2016.
12. Par décision du 20 avril 2016 sur effet suspensif (ACST/4/2016), la présidence de la chambre constitutionnelle a refusé d'octroyer l'effet suspensif à ce recours.
13. Le 20 avril 2016, le juge délégué a invité les parties à se déterminer sur une éventuelle compétence que la chambre constitutionnelle aurait pour se prononcer sur la cause, non (ou non seulement) sous l'angle, seul évoqué par le recours, d'une requête en contrôle abstrait, mais (ou mais aussi) en vertu de sa vocation constitutionnelle à trancher les conflits de compétence entre autorités.
14. Dans des déterminations sur compétence déposées le 18 mai 2016, les recourantes ont maintenu que l'arrêté attaqué comprenait des normes. Peu importait l'intitulé donné à l'acte attaqué. La chambre constitutionnelle était compétente pour contrôler la conformité de ce dernier au droit supérieur, en vertu tant de l'art. 124 let. a Cst-GE que de l'art. 130B al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05). Subsidiairement, la chambre constitutionnelle serait compétente pour connaître de la cause pour trancher un conflit de compétence entre autorités, compte tenu du sens que le législateur genevois avait déclaré donner à l'art. 124 let. c Cst-GE en adoptant l'art. 130B al. 2 LOJ, incluant les conflits de compétence entre autorités de rangs différents, à l'exemple de la Confédération plutôt que sur le modèle vaudois.
15. a. Par mémoire du 18 mai 2016, le Conseil d'État a conclu au rejet du recours, dont il disait ne pas contester la recevabilité en tant que recours en contrôle abstrait des normes. L'acte attaqué n'était pas une décision administrative, mais bien un acte normatif ; en l'adoptant, le Conseil d'État avait édicté des règles de droit dans le cadre de la mise en œuvre de la législation sur la circulation routière, à savoir posé le principe de la compétence du canton pour toute acquisition, installation et exploitation de nouveaux parcomètres et horodateurs sur la voie publique, ainsi que leur remplacement, de façon non limitée dans le temps, et il avait assorti ce régime de dispositions transitoires. La voie de l'action de droit administratif pour faire trancher un conflit de compétence, subsidiaire à celle d'un recours contre une décision, ne semblait pas ouverte dans le cas particulier.  
  
b. Le principe de l'autonomie communale n'était pas violé. Les taxes de stationnement perçues dans le canton de Genève étaient des taxes de contrôle ; le

canton était seul compétent en matière de régulation du trafic ; les recettes perçues lui revenaient de plein droit.

Les taxes de contrôle permettaient à une collectivité publique de financer l'activité qu'elle déployait en vue d'assurer le respect d'une réglementation. L'exigence d'une base légale était moindre à leur égard, dans la mesure où il était possible de contrôler la conformité de telles taxes aux droits constitutionnels, en particulier au regard des principes de la couverture des frais et de l'équivalence. Une taxe de contrôle qui reposait sur une base légale formelle n'était pas soumise au respect de ces principes-ci. L'usage commun du domaine public pouvait être assujéti à une taxe de contrôle, alors que son usage accru pouvait l'être à des taxes d'utilisation. Le critère de distinction résidait dans la durée-limite du stationnement. Une durée de stationnement d'une heure, voire de deux heures correspondait encore à un usage commun du domaine public. Les durées-limites de stationnement payant, pour les places munies d'appareils, dans les communes concernées oscillaient entre 30 et 90 minutes. La taxe de parcage sur la voie publique prévue par l'art. 7C LaLCR était une taxe de contrôle ; elle satisfaisait à l'exigence d'une base légale formelle.

La compétence de régler la circulation sur la voie publique, y compris le stationnement, revenait aux cantons, originairement, ainsi que le rappelait l'art. 3 LCR. Elle comportait celle de régler le parcage contre paiement (art. 48 de l'ordonnance sur la signalisation routière du 5 septembre 1979 - OSR - RS 741.21). Le canton de Genève avait conservé une compétence exclusive en matière de gestion de la circulation routière, y compris pour l'installation de parcomètres et horodateurs et la fixation du tarif des taxes de parcage sur la voie publique et les modalités de leur perception (art. 7C LaLCR). L'autonomie des communes n'était garantie que dans les limites fixées par le droit cantonal. Le droit genevois n'avait délégué aucune compétence de réglementation de la circulation aux communes. Le DETA rendait régulièrement des arrêtés fixant notamment la durée du parcage sur le territoire des communes.

La contreprestation étatique des taxes de parcage sur la voie publique résidait dans la régularisation du trafic par le contrôle de la durée du stationnement. Il était logique que l'État, seul compétent pour fournir cette prestation, le soit aussi pour encaisser les recettes des appareils.

c. C'était le législateur qui fixait les tâches respectives du canton et des communes. Il l'avait fait pour la réglementation du trafic routier exclusivement en faveur de l'État. L'arrêté attaqué ne faisait qu'user de cette compétence cantonale. Un recours dirigé contre cet arrêté ne pouvait être l'occasion de remettre en question l'arbitrage opéré par le biais d'une loi formelle adoptée il y a plusieurs décennies. Cette attribution exclusive de compétence en faveur du canton n'était nullement contraire aux principes énoncés par l'art. 133 al. 1 Cst-GE. Elle assurait

une certaine cohérence et uniformité de la réglementation de la circulation sur l'ensemble du territoire cantonal.

d. L'arrêté attaqué concernait uniquement les appareils situés sur le domaine public, ainsi que l'avaient explicité les courriers d'envoi de l'arrêté aux communes concernées et à l'ACG. Les communes conservaient la compétence d'installer des appareils sur leur domaine privé et même leur domaine privé ouvert au public et d'en encaisser les recettes. Le grief de violation de la garantie de la propriété soulevé par les recourantes n'était pas fondé.

Subsidiairement, s'il fallait considérer que le ch. 2 de l'arrêté attaqué faisait la distinction entre domaine public communal d'une part et domaine privé communal et domaine public cantonal d'autre part, il n'en faudrait pas moins comprendre le régime transitoire instauré par cette disposition comme ne concernant pas les appareils installés sur le domaine privé des communes. Les recettes générées par les appareils sis sur les fonds privés communaux continueraient à être perçus par les communes, et celles des appareils sis sur les fonds publics cantonaux et communaux reviendraient aux communes jusqu'au renouvellement desdits appareils, à intervenir au plus tard dans un délai de dix ans à compter de leur installation. Ce régime transitoire n'était pas arbitraire.

e. Il n'y avait pas d'utilité à produire la liste des appareils dont le canton ou la FPark étaient propriétaires ou assuraient l'exploitation sur le territoire des recourantes, ni les informations permettant de chiffrer les recettes de ces appareils. L'exigence d'une base légale formelle pour justifier le prélèvement de la taxe de parcomètre était remplie, de sorte qu'il n'y avait pas lieu de vérifier le respect du principe de la couverture des frais. Chaque commune pouvait d'ailleurs recenser tous les horodateurs se trouvant sur son territoire et différencier ceux qui lui appartenaient de ceux qui étaient la propriété de l'État ou de la FPark. Les actes juridiques passés entre le canton et la FPark ne concernaient en rien les recourantes.

16. a. Par réplique du 14 juin 2016, les recourantes ont persisté dans les termes et conclusions de leur recours.

b. Elles ont fourni des données synthétiques sur les appareils exploités sur leur territoire, hors Ville de Genève, ainsi que des données complémentaires sur ceux installés en Ville de Genève, sur la base des rapports annuels du Conseil d'État au Grand Conseil sur la gestion et les comptes de la FPark concernant l'exercice 2012, des annexes auxdits rapports, d'un exposé des motifs d'un projet de loi 11243 accordant une indemnité de CHF 29'914'095.- à la FPark pour les années 2014 à 2016. Selon ces données, pour l'exercice 2012, la FPark avait inscrit dans ses comptes des charges liées à l'entretien et la levée des appareils (en Ville de Genève et dans quelques autres communes genevoises) à hauteur de CHF 1'295'637.- ; elle n'avait pas fait figurer dans ses comptes les montants

qu'elle avait collectés dans les caisses des appareils, mais elle avait reversé au canton un montant de CHF 10'200'000.- sur les montants collectés dans les appareils ; les taxes de stationnement sur le territoire de la Ville de Genève avaient ainsi dégagé un résultat net de CHF 8'904'363.-.

c. Les taxes causales ne pouvaient être soustraites au principe de la couverture des frais, à l'exception des redevances domaniales. Si le législateur cantonal adoptait une base légale formelle qui déconnecterait une taxe a priori causale des coûts relatifs à la prestation censée justifier son prélèvement, il modifierait la nature de la taxe, en en faisant un impôt ou un impôt mixte. La fiscalisation du stationnement contreviendrait à l'interdiction constitutionnelle des péages en l'absence d'un usage accru du domaine public. Sur des aires publiques affectées à du parking non de courte durée contre paiement, la perception d'une taxe de stationnement dépassant le caractère d'une taxe de contrôle était possible, ladite taxe acquérant alors une composante domaniale. Le montant d'une telle taxe devait être défini par la loi. Le principe de la couverture des frais était alors inopérant, à la condition de reconnaître un caractère hybride à la taxe de stationnement ; celle-ci ne pouvait constituer une taxe de contrôle pour sa part dépassant manifestement le montant des coûts du contrôle ; elle constituait dans cette mesure une forme de valorisation pécuniaire du domaine public. Une fiscalisation du stationnement hors redevance domaniale serait également contraire à l'ordre constitutionnel genevois, dans la mesure où l'art. 7C LaLCR adopté en 1987 n'avait pas été assujéti au référendum populaire automatique alors prévu par l'ancienne constitution genevoise.

Le Conseil d'État confondait la compétence décisionnelle d'édicter des réglementations locale de la circulation avec la compétence de mettre en œuvre et appliquer des mesures concrètes de contrôle du stationnement. La LCR n'instaurait aucun monopole cantonal sur toute la chaîne des actes d'application ; elle n'avait en particulier pas pour but et objet de régler la dévolution des recettes générées par la taxation du stationnement. La répartition des tâches à ce sujet devait être fixée par une loi, et non être décrétée unilatéralement par le Conseil d'État. En l'état du droit genevois, le produit des taxes de stationnement, dépassant très largement le coût des prestations de contrôle, ne pouvait s'expliquer qu'à titre de redevance domaniale et, partant, se rattacher à la commune sur le territoire de laquelle s'exerçait le stationnement taxé.

17. Par courrier du 17 juin 2016, le juge délégué a imparti au Conseil d'État un délai pour présenter une duplique, en le priant d'apporter des éléments précis et concrets, étayés par pièces, justifiant, au regard des principes de la couverture des frais et de l'équivalence (pour le cas où ils seraient applicables), la qualification de taxe de contrôle qu'il attribuait aux taxes de stationnement perçues par le biais des parcomètres ou horodateurs, ainsi que de se déterminer, le cas échéant à titre subsidiaire, sur les griefs des recourantes pour le cas où lesdites taxes ne seraient

pas ou pas uniquement des taxes de contrôle, mais, en particulier, des taxes mixtes comportant une composante domaniale et/ou fiscale.

18. a. Par duplicque du 18 juillet 2016, le Conseil d'État a maintenu conclure au rejet du recours.

b. Les taxes de stationnement étaient des taxes de contrôle, dues en échange de la fourniture d'un service, à savoir du contrôle de la durée autorisée du stationnement, effectué en vue d'assurer le respect de la prescription. L'usage du domaine public qu'impliquait le stationnement considéré, oscillant entre 30 et 90 minutes, devait être considéré comme un usage commun du domaine public, soumis à des taxes de contrôle. Celles-ci reposant sur une base légale formelle, elles n'étaient pas soumises au respect du principe de la couverture des frais.

c. Subsidiatement, ce principe était respecté. D'après les contrats de prestations liant l'État et la FPark, renégociés environ tous les trois ans, l'État versait annuellement à la FPark, pour les années 2014 à 2016, une indemnité de CHF 9'971'365.- par an. La FPark devait veiller au contrôle de l'ensemble du stationnement sur le domaine public de la Ville de Genève, en se dotant des moyens nécessaires à cette fin. Au terme de chaque exercice comptable, elle conservait 25 % de l'éventuel résultat d'exploitation annuel de l'activité générale de contrôle du stationnement, et le solde revenait à l'État. En parallèle de ces contrats de prestations, l'État et la FPark avaient conclu des conventions portant sur les horodateurs et parcomètres sis en Ville de Genève ; celle pour les années 2015 à 2019 prévoyait le versement par la FPark à l'État d'une somme forfaitaire de CHF 9'500'000.- pour 2015 et progressive pour les années suivantes. La FPark encaissait les paiements effectués en espèces par le biais des appareils ou à l'aide d'autres moyens de paiement (carte de crédit, téléphone), et elle s'occupait de la gestion et de l'entretien des appareils. En 2015, les recettes des horodateurs avaient atteint un montant total de CHF 10'101'533.-, montant sur lequel la FPark avait reversé CHF 9'500'000.- à l'État ; le montant effectif net desdites recettes s'était donc chiffré à CHF 601'533.-. Déduction faite des charges liées à l'exploitation des appareils et au contrôle, d'un montant total de CHF 1'398'785.- (à savoir CHF 558'210.- pour les charges relatives au « Tri-monnaie » et CHF 840'575.- pour celles relatives à la « Voie publique »), la FPark avait subi en 2015 une perte d'exploitation de près de CHF 800'000.- pour l'activité considérée. L'État n'avait réalisé qu'une opération neutre. Cela démontrait que les taxes considérées respectaient le principe de la couverture des frais, correspondaient ainsi à la contrevaletur d'un avantage particulier presté par l'État, et devaient bien être qualifiées de taxes de contrôle uniquement. L'examen d'une nature mixte de ces taxes était donc inutile.

19. a. Dans des observations suite à duplicque du 19 août 2016, les recourantes ont persisté dans leurs conclusions.

b. Le Conseil d'État confondait délibérément plusieurs activités publiques. Le contrôle du stationnement – dans le sens du constat, en vue de répression, des infractions en matière de circulation routière « statique », générant des recettes propres et suffisantes à couvrir ses coûts – constituait une tâche distincte de la taxation du stationnement sur le domaine public, portant sur la mise en place, l'entretien et l'exploitation des appareils. L'analyse du rapport coût/bénéfice des appareils ne pouvait se limiter au périmètre des comptes de l'agent d'encaissement qu'était la FPark, délégataire contractuel du canton. Il fallait consolider les recettes et charges de la FPark et de l'État en lien avec la tâche publique en cause.

L'arrêté attaqué concernait uniquement l'acquisition et l'installation des appareils sur le domaine public et la perception des recettes de ces installations. Il n'avait pas d'influence sur la répartition des compétences en matière de contrôle du stationnement et de dévolution du produit des amendes, sujet réglé par 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).

c. Le contrat de prestations conclu entre l'État et la FPark avait pour objet le contrôle du stationnement sur le domaine public de la Ville de Genève – soit le stationnement contre paiement, le stationnement à durée limitée, le stationnement en zone bleue, le stationnement sur les emplacements réservés (livraison, mobilité réduite, deux-roues, etc.), le stationnement illicite –, dans une perspective de répression des infractions ; la FPark était chargée de dresser les rapports de contravention. C'était pour financer cette activité que l'État versait une indemnité à la FPark de CHF 9'971'365.- par année ; cette indemnité correspondait aux coûts estimés à la charge de la FPark pour lesdites tâches de contrôle, soit pour l'essentiel des charges salariales. La FPark devait tenir une comptabilité propre à cette activité de contrôle du stationnement, permettant d'en établir le résultat annuel, dont la FPark devait verser le 75 % au canton, sans préjudice du fait que le produit des amendes d'ordre infligées par la FPark revenait directement à l'État. La FPark n'encaissait ni ne collectait les montants des amendes ; elle était agent verbalisateur des infractions constatées. Pour l'exercice 2015, les comptes de la FPark mentionnaient, au titre des recettes du service du stationnement, l'indemnité (finalement) de CHF 9'871'651.- versée par l'État pour le financement du contrôle du stationnement, ainsi que, au titre des charges dudit service, un total de dépenses de CHF 9'502'469.- ; le contrôle du stationnement en Ville de Genève avait donc produit un résultat positif de CHF 369'182.-, montant dont le 75 %, représentant CHF 276'886.-, avait été versé au canton et le solde, de 25 %, représentant CHF 92'295.-, avait représenté le résultat annuel net de la FPark. De surcroît, pour l'État, il fallait mettre l'indemnité due à la FPark (un peu moins de CHF 10'000'000.-) en regard des recettes du contrôle du stationnement, soit du produit des amendes d'ordre infligées par la FPark, de l'ordre de CHF 15 millions

par année ; l'activité de contrôle du stationnement déléguée à la FPark dégagait ainsi un excédent d'environ CHF 5'000'000.- par année.

d. À teneur de la convention conclue entre l'État et la FPark sur les horodateurs et parcomètres sis en Ville de Genève, les tâches de la FPark dans le domaine de la gestion des appareils, agissant comme mandataire du canton, consistaient à collecter les paiements effectués en numéraires ou par voie électronique et à poser, gérer et entretenir les appareils. Pour 2015, l'encaissement des appareils avait totalisé CHF 10'101'533.-, montant sur lequel la FPark avait versé le forfait convenu de CHF 9'500'000.- au canton ; la FPark avait eu droit à la différence, soit à CHF 601'533.-. De ce montant devaient être déduites les charges liées aux tâches précitées, à savoir au total CHF 1'398'785.- (CHF 558'210.- pour le « tri-monnaie » + CHF 840'575.- pour la « voie publique Ville de Genève »). L'activité considérée avait donc été déficitaire pour la FPark en 2015 (mais elle avait été bénéficiaire en 2014, à hauteur de CHF 365'307.-).

En consolidant les résultats de la FPark et de l'État liés aux horodateurs et parcomètres en Ville de Genève, on obtenait un résultat global, pour 2015, de CHF 8'702'748.- (soit CHF 10'101'533.- de taxes de stationnement perçues, moins CHF 1'398'785.- de dépenses « tri-monnaie » et « voie publique Ville de Genève »). La rentabilité de la taxation du stationnement s'opérant par la FPark sur le territoire de la Ville de Genève était ainsi, globalement, significativement supérieure à 80 %.

e. Les activités de répression ainsi que de gestion et d'exploitation des parcomètres et horodateurs situés en Ville de Genève généraient ainsi des montants importants pour l'État, soit, pour l'exercice 2015, CHF 5'405'521.- pour le contrôle du stationnement et CHF 9'500'000.- pour l'exploitation des appareils.

f. La taxe de stationnement constituait, pour sa majeure partie, une valorisation économique de l'usage accru du domaine public que représentait le stationnement non de courte durée, donc principalement une redevance domaniale. Aucune base légale n'attribuait au canton le produit de la valorisation du domaine public communal dans le domaine du stationnement. Les dispositions invoquées par le Conseil d'État, relevant du domaine de la réglementation de la circulation routière, n'avaient pas une densité normative suffisante pour permettre au Conseil d'État de porter atteinte aux intérêts des communes. Une base légale claire devait exister pour que le Conseil d'État puisse faire main basse sur l'entier du produit de la taxe de stationnement.

20. Ainsi qu'il en a informé les parties par courriers des 2 et 29 mars 2017, le juge délégué a versé au dossier des photographies de la carte annexée à la loi sur les routes du 28 avril 1967 (LRoutes - L 1 10), un tirage du PL 11923 relatif à la ratification du contrat de prestations passé entre le Conseil d'État et la FPark pour le contrôle du stationnement en Ville de Genève pour les années 2017 à 2019

(y compris ses annexes), une copie des écritures et des pièces du dossier de la cause A/840/2016 pendante devant la chambre administrative, ainsi qu'une copie d'un arrêt du 31 janvier 2017 par lequel ladite chambre a déclaré irrecevable un recours interjeté par la Ville de Genève contre un courrier du Conseil d'État niant lui devoir une quelconque compensation financière pour des amendes infligées par les agents de la police municipale non recouvrées par le service des contravention (ATA/76/2017 dans la cause A/4169/2015). Il a en outre invité les parties, en particulier les recourantes (sauf la Ville de Genève), à produire divers renseignements et documents sur les dépenses liées à la gestion des parcomètres et horodateurs installés sur leur territoire et aux frais liés au contrôle du stationnement, avant que n'ait lieu une audience d'instruction pour l'audition de représentants de la FPark ainsi que de représentants de quelques-unes des recourantes (une ayant délégué la gestion des appareils à la FPark, une autre ne l'ayant pas déléguée et la Ville de Genève).

21. a. Le 5 avril 2017, le Conseil d'État a produit une copie de la lettre précitée qu'il avait adressée le 18 février 2015 aux communes de Bellevue, Carouge, Chêne-Bourg, Collonge-Bellerive, Grand-Saconnex, Lancy, Meinier, Meyrin, Onex, Plan-les-Ouates, Satigny, Thônex, Vernier, Versoix et Veyrier.
- b. Le 6 avril 2017, les communes recourantes ont versé au dossier un chargé de dix-neuf pièces complémentaires, accompagné d'une écriture explicative. Elles ont détaillé, pour l'exercice 2015, les charges et revenus liés respectivement à la gestion des appareils et au contrôle du stationnement dans celles d'entre elles qui étaient propriétaires de tels appareils, tout en précisant que leur recours ne concernait que la problématique des compétences communales en matière d'installation et d'exploitation des appareils d'automatisation du paiement du stationnement sur le domaine public, et non celle du contrôle du stationnement. Elles ont produit les diverses conventions passées entre respectivement les communes de Lancy, Vernier, Plan-les-Ouates et Carouge et la FPark concernant le contrôle du stationnement, ainsi que, pour celles de Carouge et Lancy, la gestion des parcomètres et horodateurs. De façon assez similaire, ces textes ne traitaient, en matière de contrôle du stationnement, que de la vérification du respect des règles en matière de stationnement par les agents de la FPark et de la gestion administrative des procès-verbaux d'infraction et imposaient auxdites communes de verser à la FPark une indemnité en couverture des frais liés à cette activité, et, en matière de gestion des appareils, ils prévoyaient une rétrocession complète auxdites communes des montants récoltés dans les parcomètres et horodateurs et imposaient auxdites communes de verser à la FPark une indemnité en couverture des frais liés à cette activité.

Les données relatives au contrôle du stationnement étaient synthétisées comme suit (étant précisé que ces données prenaient en compte l'ensemble des revenus et des charges liés au contrôle du stationnement, sauf pour la commune de

Versoix, pour laquelle les données concernaient uniquement les places faisant l'objet d'un contrôle par parcomètres ou horodateurs) :

	Revenus bruts (en CHF)	Charges (en CHF)	Revenus nets (en CHF)	Ratio net/brut
Carouge	1'344'491.-	673'295.-	671'196.-	50 %
Chêne- Bougeries	414'060.-	137'490.-	276'570.-	67 %
Chêne-Bourg	162'279.-	25'887.-	136'392.-	84 %
Lancy	1'151'659.-	663'172.-	488'487.-	42 %
Meyrin	573'287.-	350'293.-	222'994.-	39 %
Onex	393'000.-	287'000.-	106'000.-	27 %
Plan-les- Ouates	548'476.-	319'006.-	229'470.-	42 %
Thônex	204'155.-	167'564.-	36'591.-	18 %
Vernier	975'468.-	647'665.-	327'803.-	34 %
Versoix	22'820.-	1'958.-	20'864.-	91 %
	5'789'695.-	3'273'328.-	2'516'367.-	43 %

Les données relatives à la gestion des parcomètres et horodateurs étaient synthétisées comme suit :

	Recettes brutes (en CHF)	Charges d'exploit- ation et d'amortis- sement (en CHF)	Revenus nets (en CHF)	Ratio net/brut
Carouge	396'753.-	129'934.-	266'819.-	67 %
Chêne- Bougeries	4'112.-	2'418.-	1'694.-	41 %
Chêne-Bourg	192'332.-	72'914.-	119'418.-	62 %
Lancy	223'825.-	113'948.-	109'877.-	49 %

Meyrin	32'783.-	18'201.-	14'582.-	44 %
Onex	140'936.-	28'186.-	112'750.-	80 %
Plan-les-Ouates	357'564.-	23'530.-	334'034.-	93 %
Thônex	107'960.-	20'617.-	87'343.-	81 %
Vernier	50'474.-	10'392.-	40'082.-	79 %
Versoix	96'833.-	28'224.-	68'609.-	71 %
	1'603'572.-	448'364.-	1'155'208.-	72 %

22. Le 7 avril 2017, les recourantes ont communiqué à la chambre constitutionnelle des pièces récentes concernant l'application de la convention passée entre la commune de Carouge et la FPark sur la gestion des horodateurs.
23. a. En date du 11 avril 2017, le juge délégué a procédé à l'audition des parties – en particulier de la Ville de Genève (soit sa directrice du département des finances et du logement et un juriste au département des autorités), et des communes d'Onex (soit son secrétaire général), Vernier (soit son secrétaire général) et Versoix (soit son secrétaire général) –, ainsi qu'à celle de la FPark (soit de son directeur général et de son directeur du stationnement).
- b. La FPark comportait notamment un service du stationnement, auquel étaient rattachés nonante-cinq contractuels en uniforme chargés d'effectuer le contrôle du stationnement (vérification des prescriptions relatives au stationnement statique et infraction d'amendes d'ordre), et un service d'exploitation de trente-six personnes, en charge notamment de la gestion des parcomètres et horodateurs, soit du « tri-monnaie » (collecte de la monnaie versée dans les appareils, mise en cartouche et versement à la banque nationale) et de la « voie publique » (entretien des appareils : réparations et renouvellement des appareils, renouvellement des consommables).
- c. En Ville de Genève, les activités de contrôle du stationnement étaient prévues par un contrat de prestations passé entre l'État et la FPark, ratifié par une loi, et celles de gestion des appareils par une convention conclue entre l'État et la FPark, non soumise à ratification par le Grand Conseil. En 2014, la FPark avait racheté à l'État les parcomètres et horodateurs situés sur la voie publique en Ville de Genève, et elle renouvelait lesdits appareils sur trois ans dès 2015, investissements qui seraient amortis respectivement sur quatre et dix ans, ce qui expliquait que les activités de gestion des appareils étaient devenues déficitaires dès 2015 pour quelques années, d'autant plus que l'indemnité forfaitaire due à l'État augmentait en parallèle progressivement de CHF 9.5 à 10.5 millions.

Les dépenses comptabilisées pour le service du contrôle du stationnement concernaient l'ensemble des activités dudit service, donc pas uniquement celles déployées dans les zones blanches avec horodateurs (comptant quelque 4000 places de stationnement, alors qu'il y a environ 17000 places en zones bleues, 8500 places pour les deux-roues motorisés et 1500 places réservées pour les livraisons en Ville de Genève), mais aussi pour les contrôles effectués dans les zones blanches sans horodateurs, les zones bleues, les zones de rencontre, les zones piétonnes, sur les emplacements interdits au parage, les emplacements destinés au chargement et déchargement, les emplacements pour les deux-roues motorisés. La part des charges relatives au contrôle du stationnement dans les zones blanches avec horodateurs était estimée à 45 %. Une intensification dudit contrôle produisait une augmentation de recettes, mais supposait aussi une augmentation de charges. Le pourcentage de 45 % évoqué apparaissait pouvoir s'appliquer approximativement aussi au produit des amendes d'ordre infligées pour infraction aux prescriptions régissant le stationnement contre paiement en zone blanche avec horodateurs. Les durées maximales de parage dans les zones blanches avec horodateurs oscillaient entre une demi-heure et une heure et demie.

Pour l'exercice 2015, les dépenses comptabilisées par la FPark pour la gestion des parcomètres et horodateurs en Ville de Genève se montaient à CHF 558'210.- au titre du « tri-monnaie » et à CHF 840'575.- au titre de la « voie publique Ville de Genève » (dont CHF 300'972.- pour le rachat d'appareils et l'acquisition de nouveaux appareils), soit au total CHF 1'398'785.- (pour l'exercice 2014, ces dépenses s'élevaient à CHF 1'175'817.-).

d. Pour les communes de Carouge, Lancy, Plan-les-Ouates et Vernier, la FPark était chargée du contrôle du stationnement sous ses différentes formes, en vertu de conventions approuvées par l'État (pas par le biais d'une loi). La proportion de cases de stationnement sous le régime des horodateurs y était nettement inférieure à 25 % ; la proportion de zones bleues y était sensiblement plus élevée qu'en Ville de Genève. Les communes de Carouge et Lancy avaient délégué à la FPark également la gestion des parcomètres et horodateurs, mais elles restaient propriétaires de ces appareils et en assumaient les frais d'acquisition, d'entretien et d'amortissement, qui n'étaient donc pas compris dans les CHF 37'727.- de dépenses comptabilisées par la FPark au titre des frais de gestion des horodateurs pour ces deux communes.

La commune de Vernier disposait de six horodateurs pour 140 places de stationnement contre paiement, sur un total de 2844 places de stationnement. En 2015, quelque 35000 inspections avaient été faites par les contrôleurs du stationnement de la FPark dans les zones blanches avec horodateurs, sur un total d'environ 80000 inspections.

e. La commune d'Onex avait neuf horodateurs pour 191 places de stationnement contre paiement, sur un total de 1600 places de stationnement.

Trois agents y étaient affectés au contrôle du stationnement sous ses différentes formes (ainsi qu'à d'autres tâches, comme l'affichage des décisions politiques, la pose de panneaux de limitations temporaires de la circulation et l'observation sur le terrain) ; ils s'occupaient aussi du changement des consommables des appareils. Seule une très petite part des CHF 287'000.- des dépenses afférentes au contrôle du stationnement en général concernaient le contrôle du stationnement en zone blanche avec horodateurs. La durée maximale du parcage autorisé sous le régime des horodateurs était d'une heure et demie pour la plupart de ces cases de stationnement, d'une demi-heure pour quelques-unes et plus longue pour quelques autres.

f. La commune de Versoix a produit et commenté un tableau détaillant les charges afférentes à ses douze horodateurs installés pour 372 places de stationnement contre paiement (dont 166 sur le domaine privé communal accessible au public). Deux des quelque dix agents de la police municipale étaient affectés au contrôle du stationnement, sous ses différentes formes, ainsi qu'à la gestion des appareils (ils s'occupaient aussi de vider les appareils, trier la monnaie, l'apporter à la banque et changer les consommables), en sus d'autres activités. En 2015, les activités de contrôle du stationnement dans les zones avec horodateurs leur avaient pris environ 136 heures et celles afférentes à la gestion desdits appareils 80 heures. Il fallait corriger, pour Versoix, les données figurant dans les deux tableaux insérés dans l'écriture des recourantes du 6 avril 2017, pour retenir, au titre du contrôle du stationnement, des charges de CHF 9'897.-, des revenus nets de CHF 12'923.- et un ratio net/brut de 57 %, et, au titre de la gestion des horodateurs, des recettes brutes de CHF 140'828.-, des charges d'exploitation et d'amortissement de CHF 26'222.-, des revenus nets de CHF 114'605.- et un ratio net/brut de 81 %.

24. Dans leurs observations après enquêtes du 28 avril 2017, les communes recourantes ont persisté dans les termes et conclusions de leur recours.

En Ville de Genève, il se confirmait, sous l'angle des frais de gestion, que les parcomètres et horodateurs exploités par la FPark avaient un taux de rentabilité très élevé, de l'ordre de 87 %, en consolidant les résultats de la FPark et de l'État (CHF 8'802'748.- sur CHF 10'101'533.-), et, sous l'angle des charges afférentes au contrôle du stationnement dans les zones blanches avec horodateurs (estimées à 45 % des charges du service du stationnement), que la marge nette des amendes d'ordre encaissées par l'État (ramenées au même taux de 45 % pour ne tenir compte que de celles infligées dans ces mêmes zones) par rapport à ces frais était de 34 % (CHF 2'307'757.05 sur CHF 6'750'000.-). Dans les autres communes concernées (sauf Versoix), les chiffres produits au sujet du contrôle du stationnement étaient des estimations, non limitées aux zones avec horodateurs, mais le ratio des charges et des recettes pour le contrôle du stationnement indiqué par les représentants de la FPark pour la Ville de Genève fournissait un indice général utile au raisonnement ; il n'y avait pas d'élément démontrant que la

verbalisation des infractions dans les zones avec horodateurs présenterait un profil de rentabilité nettement moins bon que pour l'ensemble du contrôle du stationnement ; le pourcentage de 43 % résultant du tableau de synthèse produit le 6 avril 2017 donnait un ordre de grandeur fiable. À Versoix, les charges afférentes au contrôle des zones avec horodateurs avaient été évaluées en fonction d'une part du temps consacré par les agents municipaux en charge du contrôle à verbaliser des infractions de stationnement, et d'autre part du nombre d'heures de travail spécifiquement liées au contrôle des quatre aires de stationnement sises sur la commune ; le chiffre de 136 heures de travail par année pour le contrôle de ces zones pouvait paraître bas, mais cela s'expliquait par le fait qu'il n'y avait à Versoix que quatre périmètres totalisant 372 places de stationnement contre paiement, dont près de la moitié était située dans un secteur utilisé essentiellement à la belle saison.

Ces éléments confortaient la thèse originaire et principale des communes recourantes, selon laquelle les taxes de parcomètre ne pouvaient être de pures taxes de contrôle, faute de respecter le principe de la couverture des frais, au demeurant y compris dans une approche subsidiaire de la rentabilité des taxes de parcomètre combinant les charges de gestion des appareils et les charges du contrôle du stationnement. La rentabilité desdites taxes devait être considérée pour elle-même, au regard des seules charges de gestion (y compris d'amortissement) des appareils ; elle était de 87 % en Ville de Genève et de 72 % en moyenne dans les autres communes concernées. S'il fallait consolider ces deux types de charges, il n'en résulterait pas moins une marge bénéficiaire respectivement de 65 % en Ville de Genève et de 52 % dans les autres communes concernées en comparant lesdites charges consolidées aux recettes cumulées des appareils et des amendes encaissées dans les zones avec horodateurs, plus subsidiairement de 42 % en Ville de Genève et un résultat net déficitaire annuel de CHF 284'901.- dans les autres communes concernées en comparant les charges consolidées aux seules recettes des appareils (déficit s'expliquant par le fait que lesdites communes ne cherchaient pas à gérer leurs zones avec horodateurs en sorte de couvrir aussi les coûts du contrôle). Les résultats en la Ville de Genève, où la FPark exerçait les mandats de gestion et de contrôle, illustraient la réelle marge bénéficiaire susceptible d'être atteinte par une concentration des contrôles sur les zones avec horodateurs, telle que visée par le Conseil d'État.

25. Par mémoire après enquêtes du 28 avril 2017, le Conseil d'État a confirmé conclure au rejet du recours.

Les amendes infligées lors des contrôles du stationnement visaient à sanctionner la violation de prescriptions pénales ; elles ne constituaient pas une taxe causale ; elles ne servaient pas à couvrir les frais liés au contrôle du stationnement. Si – ce que le Conseil d'État contestait, parce que les taxes de parcomètres reposaient sur une base légale formelle suffisante – le principe de la couverture des frais s'appliquait à ces taxes, il faudrait mettre les frais tant du

contrôle du stationnement que de gestion des appareils en rapport avec leur produit. Ces deux activités étaient de nature connexe et relevaient d'une même branche ou unité administrative, entre les secteurs desquels des financements croisés étaient acceptables. Le résultat de la gestion des parcomètres et horodateurs était bénéficiaire, mais cela permettait de compenser partiellement les charges du contrôle du stationnement, forcément déficitaires dès lors qu'elles ne généraient aucun revenu, ainsi que les données fournies par les recourantes le démontraient pour les communes concernées, sauf celles de Chêne-Bourg, Plan-les-Ouates et Versoix. Notamment pour Versoix, les charges salariales avaient été diminuées fictivement, de façon à augmenter le résultat net de l'unité administrative chargée du stationnement, résultat en réalité déficitaire ; il devait en aller de même pour Chêne-Bourg, alors que pour Plan-les-Ouates le bénéfice de l'unité administrative chargée du stationnement n'était que de 4.4 %. Les revenus des appareils respectaient le principe de la couverture des frais.

Certaines communes avaient vraisemblablement mal compris la portée de l'arrêté attaqué, en particulier celle de Versoix. Sur les quatre parkings de cette commune-ci, les usagers pouvaient louer des places sans limite de temps ; deux d'entre ces parkings empiétaient sur le domaine privé communal ouvert au public et se situaient ainsi en dehors du champ d'application de l'arrêté entrepris ; les deux autres, situés sur le domaine public communal, semblaient exploités comme des parkings privés dont les emplacements sont loués à l'heure sans limite de temps et donc sans aucun objectif de régulation du trafic, alors que les zones blanches avec horodateurs n'étaient prévues, selon l'art. 7C LaLCR, que pour des « endroits où le parage [était] de durée limitée ».

26. Dans des observations du 4 mai 2017, les recourantes ont pris position sur les développements juridiques nouveaux du Conseil d'État.

Les coûts du contrôle du stationnement ne devaient pas être pris en considération pour vérifier le respect du principe de la couverture des coûts, mais uniquement ceux de la gestion des appareils. S'il fallait tenir compte de ces coûts, il faudrait consolider les recettes générées par les parcomètres et horodateurs avec le produit des amendes d'ordre. En droit des finances publiques, les amendes relevaient de la classe des taxes, tant au niveau du plan comptable de l'État que du budget de ce dernier. Le fait que, sur le plan budgétaire et comptable, les amendes n'étaient pas affectées aux tâches des organes de répression des infractions (en particulier du stationnement illicite) n'interdisait pas de considérer qu'il y avait un lien entre les recettes générées par les sanctions pécuniaires et les charges du domaine d'action étatique considéré. À défaut, le principe de la couverture des coûts ne pourrait se vérifier que si la loi affectait expressément un produit particulier au financement d'une tâche déterminée. En pratique, le vote de certaines charges intervenait en considération des recettes correspondantes, même d'amendes. Dans son rapport du 24 avril 2017 sur le PL 11923 (PL 11923-A), la commission des finances évoquait, après s'être renseignée à ce propos auprès du

DETA, que l'action de la FPark générerait, en contrepartie de l'indemnité prévue par ledit projet de loi, un « montant colossal » d'amendes directement encaissées par l'État (à savoir 19'860'000.- par année).

De plus, toujours à titre subsidiaire, seule la part des charges afférentes au contrôle du stationnement concernant les zones blanches avec horodateurs devait être prise en compte pour juger du respect de la couverture des frais pour la taxe de parcomètre, et non celle relative au contrôle du stationnement dans les zones de stationnement non payant ou du stationnement illicite. Non seulement au niveau de la Ville de Genève mais aussi à l'échelle du canton, les charges afférentes tant à la gestion des appareils qu'au contrôle du stationnement en zones blanches avec horodateurs s'avéraient profitables, à hauteur, pour l'exercice 2015, de près de CHF 4'000'000.-. Le Conseil d'État ne poursuivait pas le but de soulager les communes de charges financières, mais de consolider la mainmise de l'État sur les ressources financières générées par les parcomètres et horodateurs dans les zones urbaines denses, garantissant une rentabilité bien meilleure que n'importe quel placement spéculatif.

27. Le 5 mai 2017, le juge délégué a informé les parties que la cause était gardée à juger.

## EN DROIT

1. a. Selon l'art. 124 let. a et c Cst-GE, la Cour constitutionnelle – à savoir la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (art. 1 let. h ch. 3 1<sup>er</sup> tiret LOJ) – est compétente notamment pour contrôler sur requête la conformité des normes cantonales au droit supérieur et pour trancher les conflits de compétence entre autorités. Par la loi 11311 du 11 avril 2014 mettant en œuvre la Cour constitutionnelle, le législateur a concrétisé ces deux dispositions en prévoyant que cette dernière connaît des recours contre les lois constitutionnelles, les lois et les règlements du Conseil d'État (art. 130B al. 1 let. a LOJ) et, en instance cantonale unique, des actions portant sur un conflit de compétence entre autorités (art. 130B al. 2 LOJ).

En l'espèce, le recours a été formé en tant que requête en contrôle de conformité au droit supérieur d'un acte du Conseil d'État intitulé « arrêté », et non « règlement », soit un acte que ne cite pas explicitement l'art. 130B al. 1 let. a LOJ. Tant les recourantes que l'intimé estiment cependant que le recours est recevable à ce titre ; les recourantes considèrent à titre subsidiaire que la chambre constitutionnelle pourrait connaître de la cause en vertu de sa vocation à trancher les conflits de compétence entre autorités. Comme toute juridiction, la chambre constitutionnelle doit examiner d'office si et le cas échéant à quel titre elle est compétente pour connaître de l'affaire dont elle a été saisie (art. 11 et 64 al. 2 de

la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n. 1512).

b/aa. En adoptant l'art. 130B al. 1 let. a LOJ, le législateur cantonal a certes eu une conception restrictive des actes normatifs visés par l'art. 124 let. a Cst-GE, estimant, à l'instar de l'Exécutif (MGC en ligne [www.ge.ch/grandconseil/] ad PL 11311, p. 12), que notamment les normes communales ne font pas partie des actes sujets à un contrôle abstrait. Il a cependant souligné que cette disposition mettait « clairement en évidence qu'il s'agit d'actes généraux et abstraits et non pas individuels et concrets » (MGC [en ligne], Séance du 11 avril 2014 à 17h ; sur le sujet, cf. Arun BOLKENSTEYN, Le contrôle des normes, spécialement par les cours constitutionnelles cantonales, 2014, p. 291 ss ; Michel HOTTELIER / Thierry TANQUEREL, La Constitution genevoise du 14 octobre 2012, in SJ 2014 II 341 ss, 352 s. et 377 ss).

Dans sa jurisprudence, la chambre constitutionnelle a attaché de l'importance à l'exigence que l'acte dont un contrôle abstrait de conformité au droit supérieur est requis contienne des normes, niant ainsi que des lois purement décisionnelles – soit de simples actes administratifs pris sous la forme de lois – soient sujettes à recours (ACST/12/2015 du 15 juin 2015 consid. 1b ; ACST/1/2015 du 23 janvier 2015 consid. 2), mais aussi qu'un arrêté du Conseil d'État fixant l'entrée en vigueur d'une loi le soit, avec toutefois la précision que l'arrêté en question ne recelait pas de normes qui auraient dû être adoptées par voie légale ou réglementaire (ACST/9/2016 du 5 juillet 2016 consid. 4b).

b/bb. Lors de la désignation précitée des actes attaquables, référence a été faite aux art. 91 et 109 Cst-GE ainsi qu'à la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels du 8 décembre 1956 (LFPP - B 2 05 ; MGC en ligne, PL 11311, p. 12).

L'art. 91 al. 1 Cst-GE évoque l'adoption des lois par le Grand Conseil, et l'art. 109 al. 4 Cst-GE charge le Conseil d'État de promulguer les lois et de les exécuter, en adoptant à cet effet « les règlements et arrêtés nécessaires ». La mise à exécution des lois comporte diverses facettes, dont l'une revêt un caractère normatif certain, à savoir l'adoption de normes d'exécution et, sur la base d'une délégation législative valablement adoptée, de normes de substitution (David HOFMANN, Le Conseil d'État dans la constitution genevoise du 14 octobre 2012, in Actualités juridiques de droit public 2013, p. 111 ss, 138 ss ; ATF 138 I 196 consid. 4.5.1 ; 134 I 322 consid. 2.4). Elle comprend aussi l'adoption d'actes officiels qui s'inscrivent dans le cadre du processus législatif sans pour autant avoir en eux-mêmes un caractère normatif, comme la publication, la promulgation et la fixation de l'entrée en vigueur des lois (ACST/9/2016 précité consid. 3a), actes pris sous la forme d'arrêtés du Conseil d'État (art. 9, 11, 13, 14 et 14A LFPP ; art. 8 du règlement d'exécution de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels du 15 janvier 1957 - RFPP - B 02 05.01). De son

côté, l'art. 1 RFPP précise que les règlements sont les textes de portée générale adoptés par le Conseil d'État, et que sont également qualifiés de règlements les textes dont l'une au moins des dispositions est de portée générale (al. 1), tandis que les arrêtés et les décisions sont les textes sans portée générale adoptés par le Conseil d'État, conformément à l'art. 19 al. 1 let. a à f LFPP (al. 2), disposition qui énumère les textes officiels n'ayant pas vocation à être insérés dans le recueil systématique de la législation genevoise.

b/cc. En ne mentionnant pas, à l'art. 130B al. 1 let. a LOJ, les arrêtés du Conseil d'État dans la liste des actes normatifs sujets à un contrôle abstrait de conformité au droit supérieur, le législateur n'a pas entendu – et, au regard des principes de la bonne foi et de l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101), ne peut avoir voulu – ouvrir au Conseil d'État la possibilité de soustraire à un tel contrôle des actes normatifs devant normalement revêtir la forme de règlements, simplement en les dénommant arrêtés plutôt que règlements et, de plus, en ne les publiant pas dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (art. 15 LFPP).

c. La question est dès lors de savoir si l'acte attaqué, bien qu'intitulé arrêté, comporte des normes, auquel cas il doit être reconnu sujet à recours au sens des art. 124 let. a Cst-GE et 130B al. 1 let. a LOJ.

c/aa. Des normes sont des mesures générales, destinées à s'appliquer à un nombre indéterminé de personnes, et abstraites, se rapportant à un nombre indéterminé de situations, affectant au surplus la situation juridique des personnes concernées en leur imposant une obligation de faire, de s'abstenir ou de tolérer ou en réglant d'une autre manière et de façon obligatoire leurs relations avec l'État, ou alors ayant trait à l'organisation des autorités. Telle est la définition communément admise de la notion de norme (art. 164 al. 1 Cst. ; art. 22 al. 1 et 4 de la loi sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 [LParl - RS 171.10] ; Andreas AUER / Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, 3<sup>ème</sup> éd., 2013, vol. I, n. 1790 ss, 2074 et 2079 ; Pascal MAHON, *Droit constitutionnel*, vol. I, 3<sup>ème</sup> éd., 2014, n. 230 et 305 s. ; sur la notion d'acte normatif cantonal que retient le Tribunal fédéral dans l'interprétation de l'art. 82 let. b de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 [LTF - RS 173.110] lui conférant la compétence d'exercer le contrôle abstrait des normes cantonales, cf. ATF 139 V 72 consid. 2.2.1 ; 135 II 38 consid. 4.3 ; 133 I 286 consid. 2.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C\_589/2016 du 8 mars 2017 consid. 6.2 ; 1C\_469/2008 du 26 mai 2009 consid. 1 non publié in ATF 135 I 233 ; Alain WURZBURGER, in Bernard CORBOZ et al. [éd.], *Commentaire de la LTF*, 2<sup>ème</sup> éd., 2014, n. 91 et 91a ad art. 82 ; Heinz AEMISEGGER / Karin SCHERRER REBER, in Marcel Alexander NIGGLI / Peter UEBERSAX / Hans WIPRÄCHTIGER [éd.], *Bundesgerichtsgesetz*, 2<sup>ème</sup> éd., 2011, n. 23 ss ad art. 82).

c/bb. L'acte attaqué concerne, à teneur de son intitulé, « 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) ».

Pour l'essentiel, modifiant la situation prévalant jusqu'alors, cet arrêté pose, à son ch. 1, le principe que toute acquisition et installation de nouveaux parcomètres ou horodateurs sur la voie publique sont du ressort du canton et que les recettes provenant de leur exploitation reviennent au canton, assortit cette règle, à son ch. 2, d'un régime transitoire en faveur des autres communes que la Ville de Genève, et confirme à la fois la règle et le régime transitoire en prescrivant, à son ch. 4, que toute demande d'acquisition et de renouvellement d'appareils sur le domaine public communal doit être transmise à l'État (soit au DETA). Il vise un nombre indéterminé de situations, non seulement parce qu'au moment où il a édicté cet arrêté, l'intimé ne connaissait pas le nombre, la localisation et la date d'acquisition des appareils alors déjà installés sur le territoire des communes, mais aussi parce qu'il appréhende toute nouvelle installation d'appareils (y compris tout renouvellement d'appareils et toute introduction du paiement par téléphone des taxes de stationnement sur la voie publique). Il s'applique à un nombre non limité de communes, sinon par celui des communes genevoises (figurant à l'art. 1 de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 [LAC - B 6 05]) ; son application n'est pas limitée dans le temps, si bien que d'autres communes que celles qui, actuellement, exploitent des appareils se le verraient appliquer si elles entendaient en installer sur leur domaine public. L'arrêté considéré est censé expliciter le sens et la portée de la LaLCR en matière de stationnement contre paiement, autrement dit contenir des normes d'exécution de cette loi.

d. L'arrêté attaqué représente donc bien un acte normatif, qui aurait dû revêtir la forme d'un règlement à teneur de l'art. 1 RFPP (ceci étant dit sans préjudice du point de savoir si, compte tenu de son contenu, il n'aurait pas dû faire l'objet d'une loi). Il est sujet à un contrôle abstrait de conformité au droit supérieur par la chambre constitutionnelle (art. 124 let. a Cst-GE et 130B al. 1 let. a LOJ).

e. Il n'est dès lors pas nécessaire d'examiner si cette dernière aurait vocation à traiter la cause en vertu des art. 124 let. c Cst-GE et 130B al. 2 LOJ, compte tenu du conflit de compétence opposant les recourantes au Conseil d'État, constituant l'objet central et essentiel de leur contentieux (ACST/2/2017 du 23 février 2017 consid. 1).

2. a. Le délai de recours est de trente jours s'il s'agit d'une loi constitutionnelle, d'une loi ou d'un règlement du Conseil d'État (art. 62 al. 1 let. d LPA). En cas de recours contre un règlement, il court dès le lendemain de sa publication (art. 62 al. 4 phr. 2 LPA). L'arrêté attaqué n'a pas été publié ; il a été communiqué à l'ACG et notamment aux recourantes par courriers du 10 février 2016, sans indication des voies et délai de recours. Les recourantes allèguent l'avoir reçu le

lendemain de son envoi, soit le 11 février 2016, ce que ne conteste pas l'intimé. Interjeté le lundi 14 mars 2016, le recours l'a été en temps utile, étant précisé que l'échéance, tombée en l'espèce le samedi 12 mars 2016, s'est trouvée reportée légalement au premier jour utile suivant (art. 17 al. 3 LPA).

b. Le recours respecte les conditions de forme et de contenu prévues par les art. 64 al. 1 et 65 LPA. Il contient en particulier un exposé détaillé des griefs des recourantes (art. 65 al. 3 LPA ; ACST/3/2017 du 23 février 2017 consid. 1c).

Il est donc recevable sous cet angle, mais ses conclusions ne le sont que dans la mesure où, dans le respect de la nature en principe cassatoire du recours en contrôle abstrait des normes, elles tendent à l'annulation de l'arrêté contesté (ACST/19/2015 du 15 octobre 2015 consid. 1e ; ACST/17/2015 du 2 septembre 2015 consid. 26b ; ACST/12/2015 du 15 juin 2015 consid. 4c ; Arun BOLKENSTEYN, op. cit., p. 337 s.). Elles ne le sont en revanche pas dans la mesure où elles demandent à la chambre constitutionnelle de modifier ledit arrêté en substituant, au ch. 1 de son dispositif, les termes « voie publique » par ceux de « domaine public cadastré comme tel et assujetti à la LCR », et, au ch. 2, les termes « domaine public » par celui de « territoire ».

3. a. La Cst-GE ne détermine pas elle-même qui peut requérir un contrôle abstrait des normes cantonales devant la chambre constitutionnelle ; elle renvoie à la loi la définition de la qualité pour agir en la matière (art. 124 let. a Cst-GE). Par le biais de la loi 11311 du 11 avril 2014 portant mise en œuvre de la Cour constitutionnelle, le législateur genevois a défini la qualité pour recourir devant la chambre constitutionnelle de la même manière que pour les recours devant les autres juridictions administratives, sans faire de distinction selon les actes attaqués, simplement en ajoutant les lois constitutionnelles, les lois et les règlements aux décisions jusqu'alors mentionnées à l'art. 60 al. 1 let. b LPA, disposition qui pose l'exigence que le recourant soit touché directement par l'acte attaqué et ait un intérêt digne de protection à son annulation ou sa modification. Le législateur genevois n'a pas envisagé un autre mode de saisine de la chambre constitutionnelle que le recours de particuliers (ACST/3/2017 précité consid. 4d in fine). Bien qu'il n'ait pas évoqué cette autre disposition, il n'a cependant pas exclu l'applicabilité au contrôle abstrait des normes de l'art. 60 al. 1 let. d LPA, qui reconnaît, de façon générale, 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. Non seulement il n'y a pas de raison de ne pas reconnaître aux communes la qualité pour recourir contre des actes normatifs pour violation de leur autonomie, mais encore faut-il leur reconnaître cette vocation parce que l'art. 89 al. 2 let. c LTF, qui met en œuvre l'art. 189 al. 1 let. e Cst., la leur confère pour agir par la voie du recours en matière de droit public et que les juridictions cantonales ne sauraient adopter en la matière des définitions plus restrictives que celles que retiennent la LTF et le Tribunal fédéral (art. 111 al. 1 LTF ; ATF 139 II 233 consid. 5.2.1 ; 138 II 162

consid. 2.1.1 ; 136 II 281 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_663/2012 du 9 octobre 2013 consid. 6.5 ; Étienne POLTIER, Les actes attaquables et la légitimation à recourir en matière de droit public, in François BOHNET / Denis TAPPY [éd.], Dix ans de la Loi sur le Tribunal fédéral, 2017, p. 123 ss, 179, n. 151).

b. En l'espèce, les recourantes allèguent essentiellement une violation de leur autonomie. Cela suffit à leur conférer la qualité pour recourir en application de l'art. 60 al. 2 let. d LPA, dès lors que leur allégation est suffisamment vraisemblable ; les questions de l'existence et de l'étendue d'une autonomie communale dans la matière considérée relèvent du fond (ATF 136 I 404, consid. 1.1.3 ; 135 I 43 consid. 1.2 ; 129 I 313 consid. 4.2 ; ATA/236/2010 du 13 avril 2010 consid. 2 ; Florence AUBRY GIRARDIN, in Bernard CORBOZ, op. cit., n. 51 ad art. 89 LTF ; Pascal MAHON, op. cit., vol. I, n. 327 in fine, p. 395 in fine ; Andreas AUER / Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, op. cit., vol. I, n. 303).

Il n'est dès lors pas nécessaire d'examiner si les recourantes aussi auraient qualité pour recourir sur la base de l'art. 60 al. 1 let. b LPA dans la mesure, certes limitée, dans laquelle une collectivité publique peut recourir selon l'art. 89 al. 1 LTF (ATF 140 I 90 consid. 1.2 ; 138 II 506 consid. 2.1.1 ; 138 I 143 consid. 1.3.2 ; 136 II 274 consid. 4.3 ; Étienne POLTIER, op. cit., p. 123 ss, n. 105 ss ; Pascal MAHON, op. cit., vol. I, n. 328 ; Florence AUBRY GIRARDIN, op. cit., n. 39 ss ad art. 89 LTF ; Bernhard WALDMANN, in Marcel Alexander NIGGLI / Peter UEBERSAX / Hans WIPRÄCHTIGER [éd.], Bundesgerichtsgesetz, 2<sup>ème</sup> éd., 2011, p. 1177 n. 13 ad art. 89 LTF).

c. Le recours sera donc déclaré recevable.

4. a. L'arrêté attaqué entend faire passer dans la seule sphère cantonale l'installation et l'exploitation des appareils servant au paiement du stationnement, y compris – même s'il n'inclut pas dans ce transfert le contrôle du stationnement – les recettes provenant desdits appareils et autres modes de paiement de la taxe de parcomètre.

b. Il n'évoque pas explicitement les places de stationnement contre paiement sises sur le domaine privé des communes. Une ambiguïté à ce propos n'en existe pas moins. Lors des séances qu'il a organisées avec les communes concernées entre le 27 avril et le 12 août 2015, le DETA a indiqué que le transfert alors envisagé visait les appareils implantés sur fonds publics et sur fonds privés à usage public et faisant l'objet d'une mesure de réglementation de la durée du stationnement ; de plus, la législation sur la circulation routière, dont l'intimé prétend tirer sa compétence exclusive d'exploiter des appareils, s'applique sur la voie publique, notion devant être interprétée extensivement, désignant toute aire de circulation, y compris de stationnement, qui n'est pas exclusivement réservée à

l'usage privé de manière reconnaissable, indépendamment de son statut foncier et pouvant ainsi comprendre des espaces sur fonds privés de collectivités publiques ou de personnes privées (ATF 101 Ia 565 consid. 4a ; 100 IV 59 consid. 4 ; arrêt du Tribunal fédéral 6S.286/2003 du 26 septembre 2003 consid. 3.2 ; André BUSSY / Baptiste RUSCONI et al. [éd.], Code suisse de la circulation routière commenté, 4<sup>ème</sup> éd., 2015, n. 2.2, 2.3, 2.5, 2.6 ad art. 1 LCR ; Philippe WEISSENBERGER, Kommentar zum Strassenverkehrsgesetz, Bundesgerichtspraxis, 2011, n. 5-8 ad art. 1 LCR). Toutefois, selon le courrier du 10 février 2016 par lequel l'intimé a communiqué l'arrêté entrepris à l'ACG, le périmètre de la « régularisation » incluait uniquement le domaine public ; les appareils situés sur le domaine privé des communes restaient de la compétence de ces dernières, qui continueraient donc à en percevoir les recettes. Dans sa réponse au recours, l'intimé a indiqué que les communes conservaient la compétence d'installer des appareils sur leur domaine privé (y compris leur domaine privé ouvert au public) et d'en encaisser les recettes. Compte tenu de ces déclarations – et nonobstant leur contradiction avec celles précitées du DETA et avec le fondement même invoqué par l'intimé pour revendiquer le droit exclusif du canton d'exploiter des parcomètres et horodateurs –, il faut comprendre l'arrêté entrepris comme n'incluant pas le domaine privé des communes, même accessible au public. Les explications de l'autorité sur la manière dont elle applique ou envisage d'appliquer des dispositions dont le contrôle abstrait est requis doivent en effet être prises en considération pour en déterminer le sens (ATF 140 I 2 consid. 4 ; 134 I 293 consid. 2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C\_862/2015 précité consid. 3 ; 1C\_223/2014 précité consid. 4 , ACST/14/2016 du 10 novembre 2016 consid. 4a).

c. Rien ne permet de considérer que la Ville de Genève n'entrerait pas dans le champ d'application de l'arrêté entrepris. Celui-ci lui dénie à elle aussi la compétence d'acquérir, installer et exploiter des parcomètres et horodateurs sur le domaine public, à ses frais mais aussi à son profit. Sans la mentionner au nombre des communes alors (concrètement) concernées, l'intimé ne lui a pas moins fait parvenir cet arrêté, aux termes duquel elle est explicitement exclue du régime transitoire prévu. Il ne fait pas de doute qu'elle se verrait opposer l'obligation qu'il prescrit indifféremment aux communes de se dessaisir au profit du canton de tout projet qu'elle entendrait le cas échéant mener dans la matière considérée. La Ville de Genève s'est portée partie recourante contre l'arrêté attaqué, comme les dix-sept autres recourantes, pour violation de son autonomie, au demeurant sans que jamais l'intimé ne prétende qu'elle ne serait pas concernée par cet arrêté.

5. a. Toute commune suisse est titulaire d'un droit constitutionnel subjectif au respect de son autonomie, en vertu de l'art. 50 al. 1 Cst., qui garantit l'autonomie communale dans les limites fixées par le droit cantonal. L'art. 132 al. 2 Cst-GE la garantit dans les limites de la constitution et de la loi. C'est le droit cantonal qui définit les domaines dans lesquels les communes bénéficient d'une autonomie ainsi que l'étendue de celle-ci. Selon le Tribunal fédéral (ATF 136 I 395

consid. 3.2.1 ; 136 I 316 consid. 2.1.1 ; 136 I 265 consid. 2.1 ; 133 I 128 consid. 3.1), une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de manière exhaustive mais laisse en tout ou en partie dans la sphère communale, conférant par-là aux autorités municipales une appréciable liberté de décision. Celle-ci peut tenir dans la faculté d'adopter et/ou appliquer des normes communales, mais aussi dans une marge d'appréciation dans l'application du droit fédéral ou cantonal. Pour être protégée, l'autonomie ne doit pas nécessairement concerner toute une tâche communale, mais uniquement un domaine déterminé. Pour savoir si une commune est autonome, il suffit de déterminer si elle est libre de faire des choix, sous sa propre responsabilité et en fonction d'options qu'elle définit elle-même ; il n'est pas déterminant qu'elle agisse en vertu de compétences propres plutôt que déléguées, ni en étant soumise à un pouvoir de surveillance cantonal restreint à la légalité plutôt que s'étendant à l'opportunité (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_756/2015 du 3 avril 2017, consid. 2.3 ss ; ATA/170/2015 du 17 février 2015 consid. 6a ; ATA/122/2012 du 6 mars 2012 consid. 3a ; Ulrich HÄFELIN / Walter HALLER / Helen KELLER / Daniela THURNHER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 9<sup>ème</sup> éd., 2016, n. 974 ss ; Eva Maria BELSER / Nina MASSÜGER, in Bernhard WALDMANN / Eva Maria BELSER / Astrid EPINEY [éd.], *Bundesverfassung*, 2015, n. 15 ss ad art. 50 ; Andreas AUER /Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, op. cit. vol. I, n. 265 ss, 287 ss ; Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 168 ss ; Stéphane GRODECKI, *Les compétences communales – Comparaison intercantonale*, in Thierry TANQUEREL / François BELLANGER [éd.], *L'avenir juridique des communes*, 2007, p. 25 ss).

b. 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). Cela vaut aussi pour la réalisation de la tâche publique que représente, dans le contexte de la mobilité (art. 190 ss Cst-GE), la mise à disposition des usagers de la route d'aires de stationnement sur la voie publique, telle que l'énonce l'art. 7 LaLCR, à savoir celle d'organiser le stationnement à usage public de manière à répondre aux besoins propres des divers types d'usagers, selon un plan d'actions qu'établit le Conseil d'État, afin d'assurer une accessibilité optimale sur le territoire cantonal, en complémentarité avec les transports publics, la mobilité douce, et en tenant compte de l'offre à usage privé en matière de stationnement. Cette tâche, à l'égal des autres tâches publiques, doit être exécutée par le canton et, conformément à la constitution et à la loi, par les communes et les institutions de droit public (art. 148 al. 1 Cst-GE).

c. Selon l'art. 133 al. 2 Cst-GE, c'est la loi – à savoir un acte normatif voté par le Grand Conseil et exposé au référendum (Michel HOTTELIER / Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 353 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 305) – qui fixe les tâches qui sont attribuées au canton et celles qui reviennent aux communes et définit les tâches conjointes et les tâches complémentaires. C'est donc par le biais de lois formelles que l'autonomie communale peut être restreinte et de la sorte façonnée, sous réserve de restrictions qui relèveraient de normes de rang secondaire, que le Conseil d'État aurait la compétence d'édicter par voie réglementaire (art. 109 al. 4 phr. 2 Cst-GE), ou qui se fonderaient sur une clause de délégation législative.

6. a. Selon l'intimé, la compétence d'installer et exploiter des parcomètres et horodateurs sur la voie publique et de bénéficier du produit de la taxe de parcomètre reviendrait à l'État de par la compétence que détient le DETA de réglementer le trafic routier.

b. La compétence de légiférer en matière de circulation routière appartient à la Confédération (art. 82 al. 1 Cst.), qui exerce la haute surveillance sur les routes d'importance nationale et peut déterminer les routes de transit qui doivent rester ouvertes au trafic (art. 82 al. 2 Cst.). 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 (André BUSSY / Baptiste RUSCONI et al. [éd.], op. cit., n. 1.3.2, 3<sup>ème</sup> colonne *in initio*, p. 3 et jurisprudence citée) et en particulier le parcage (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 parquer s'ajoutent des emplacements réservés au parcage (art. 37 al. 2 LCR), pouvant, voire devant être signalés (art. 48 OSR) 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), dont la mention « Parcage avec disque de stationnement » – sans indication complémentaire d'une limitation horaire, désignant une « zone bleue » (art. 48 al. 2 let. a OSR), ou avec l'indication complémentaire d'une limitation de temps de parcage (art. 48 al. 2 let. b OSR) – ou la mention « Parcage contre paiement » (art. 48 al. 6 OSR), avec l'indication « Parcomètre collectif » figurant sur une plaque complémentaire si un parcomètre – qui est alors un horodateur (André BUSSY / Baptiste RUSCONI et al. [éd.], op. cit., n. 4.1 ad art. 48 OSR) – est destiné à plusieurs cases de stationnement (art. 48 al. 7 OSR ; cf. les signaux d'indication impliquant des règles de comportement 4.17 à 4.20 à l'annexe 2 à l'OSR). De telles restrictions et prescriptions requièrent l'adoption de mesures de réglementation locale du trafic.

c. Selon l'art. 3 LCR, sous réserve de quelques exceptions ici non pertinentes, la réglementation locale du trafic, y compris pour le stationnement, relève de la compétence des cantons (art. 3 al. 1 LCR), qui peuvent la déléguer aux communes

sous réserve de recours à une autorité cantonale (art. 3 al. 2 phr. 2 LCR). Les cantons sont ainsi compétents pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes (art. 3 al. 2 phr. 1 LCR). Ils peuvent édicter d'autres limitations ou prescriptions 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 (art. 3 al. 4 phr. 1 LCR). Pour de telles raisons, la circulation peut être restreinte et le parage réglementé de façon spéciale, notamment dans les quartiers d'habitation (art. 3 al. 4 phr. 2 LCR).

Dans le canton de Genève, le législateur a attribué au canton – soit pour lui au DETA – la compétence en matière de gestion de la circulation, notamment pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes (art. 2 al. 1 LaLCR), y compris pour édicter les mesures de réglementation locale du trafic (art. 3 ss LaLCR) nécessaires à l'aménagement sur la voie publique de périmètres de stationnement contre paiement. La LaLCR prévoit sur ce sujet d'une part qu'aux endroits où le parage est de durée limitée, des parcomètres peuvent être installés pour contrôler la durée autorisée du stationnement des véhicules motorisés (art. 7C al. 1 LaLCR), et d'autre part que la réglementation locale du trafic peut prescrire des dispositions particulières concernant le parage de véhicules des habitants d'un secteur ou de tout autre cercle déterminé d'usagers, selon des modalités que le Conseil d'État fixe par règlement, en particulier la délivrance, contre paiement d'une taxe, d'une autorisation écrite sous forme de macaron aux bénéficiaires potentiels qui la sollicitent (art. 7D al. 1 et 2 LaLCR).

Le législateur cantonal n'a délégué que très parcimonieusement des compétences aux communes en matière de réglementation locale du trafic. L'art. 2 al. 3 LaLCR n'en a prévu la possibilité que « pour certaines catégories de signaux et marquages », faculté dont le Conseil d'État a fait usage pour la pose de signaux de danger, la pose des signaux indicateurs de direction prévus à l'annexe 2 de l'OSR, le marquage et la pose de signaux pour les cases de stationnement destinées aux personnes handicapées, le marquage des emplacements interdits au parage et la pose de miroirs à un accès privé ou postérieurement à la pose d'un signal « STOP », non sans exiger un avis préalable au DETA (art. 1A du règlement d'exécution de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière du 30 janvier 1989 - RaLCR - H 1 05.01).

d. La compétence d'édicter les mesures de réglementation locale du trafic nécessaires à l'aménagement d'aires de stationnement contre paiement sur la voie publique revient donc au canton. Par ailleurs, en tant qu'il impliquerait des travaux, un tel aménagement devrait en outre être autorisé en vertu de l'art. 7 LRoutes et possiblement aussi des art. 1 ss de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), donc aussi par une autorité

cantonale, le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (ci-après : DALE).

Cependant, comme le Conseil d'État l'a indiqué dans son courrier du 10 février 2016 à l'ACG, « les communes demeurent à l'initiative des mesures à introduire sur leur territoire en matière de stationnement, sous réserve de validation a posteriori par la DGT par le biais d'arrêtés pour la mise en œuvre concrète ». Les compétences cantonales précitées ne préjugent pas de la liberté dont disposent les communes de décider d'aménager ou non sur leur domaine public des périmètres réservés au parcage contre paiement, pas plus qu'elles ne préjugent de la question de savoir au profit de quelle(s) collectivité(s) publique(s) les taxes de parcomètre et/ou de macaron prévues par les art. 7C et 7D LaLCR sont perçues. Lesdites taxes ne sont pas dues en contrepartie de l'activité déployée par le DETA pour réglementer le stationnement à usage public, se traduisant par la délivrance d'autorisations prenant la forme d'arrêtés réglementant le stationnement dans certains périmètres (cf. à l'inverse l'émolument prévu par l'art. 7 RaLCR pour l'autorisation de poser une signalisation routière particulière pour des tiers). Il n'y a pas de logique à attirer à l'État le produit desdites taxes pour le motif qu'un de ses départements est compétent pour réglementer le trafic, y compris le stationnement, comme divers départements sont compétents pour délivrer nombre d'autorisations d'effectuer des installations ou d'exercer des activités sans que l'État puisse pour autant prétendre profiter du produit de ces installations ou activités.

e. Il ne s'ensuit pas nécessairement que les communes disposent, en matière de stationnement contre paiement, d'une autonomie leur permettant d'acquérir, installer et exploiter des parcomètres et horodateurs et de bénéficier du produit de ces appareils. L'art. 7C LaLCR n'est pas explicite à ce propos. Pour le savoir, il faut déterminer quelles prestations le stationnement contre paiement requiert, quelles sont les collectivités publiques compétentes pour les fournir, si et à quelles conditions ces prestations peuvent donner lieu à perception de taxes, et le cas échéant auxquelles de ces collectivités leur produit doit revenir.

7. a. L'exploitation d'aires de stationnement contre paiement implique l'acquisition, la pose et la gestion de parcomètres ou horodateurs, à savoir, en plus d'un investissement et de travaux nécessaires à l'installation de ces appareils, le suivi et le remplacement des consommables (tickets à placer par l'automobiliste derrière le pare-brise de son véhicule), la levée des caisses, le tri et le dépôt à la banque de la monnaie ainsi récoltée, l'entretien et la réparation des appareils. Les communes concernées se sont dotées d'un personnel affecté à ces activités (quelquefois exercées par des contrôleurs du stationnement), de même que la FPark, au sein de son service d'exploitation.

b. Sauf à renoncer *de facto* à poursuivre la fin visée par la limitation de la durée du parcage – qui est d'assurer une rotation dans l'occupation desdites places

et, partant, de répondre aux besoins des usagers de la route en assurant une relative égalité de traitement –, la mise à la disposition de ces derniers de places de stationnement contre paiement s'accompagne logiquement d'un contrôle du paiement effectif de la taxe due et du respect de la limitation de durée du stationnement. Dans l'exposé des motifs du PL 11923 visant à la ratification du contrat de prestations passé entre l'État et la FPark pour les années 2017 à 2019, le Conseil d'État lui-même relève le lien direct existant entre une politique de contrôle adéquate du stationnement et une amélioration des recettes des taxes de parcomètre (MGC [en ligne], ad PL 11923, p. 9 s.).

Le contrôle du stationnement comporte le constat des infractions que constitue la violation des prescriptions et restrictions adoptées en matière de circulation, y compris de stationnement contre paiement, infractions passibles d'une amende (art. 90 al. 1 LCR), donc constitutives de contraventions (art. 103 du code pénal suisse du 21 décembre 1937 - CP - RS 311.0). Selon les art. 1 al. 1 et art. 2 de la loi sur les amendes d'ordre du 24 juin 1970 (LAO - RS 741.03), ces contraventions peuvent en principe être réprimées par une procédure simplifiée, prévue par la LAO (cf. ch. 200 ss de l'annexe 1 à l'ordonnance sur les amendes d'ordre du 4 mars 1996 - OAO - RS 741.031). L'une des conditions pour que s'applique cette procédure simplifiée est que les infractions considérées aient été constatées par des organes de police habilités à cet effet (art. 2 let. b LAO). Ces derniers sont désignés par les cantons et par les communes que ceux-ci ont chargées d'exercer la police de la circulation (art. 4 al. 1 LAO).

Dans le canton de Genève, la qualité d'organes de police habilités à infliger des amendes d'ordre revient, en matière de contrôle du stationnement, à la gendarmerie (art. 12 al. 1 LaLCR), aux contrôleurs du stationnement rattachés à la police (art. 12 al. 2 LaLCR), aux agents de la police municipale et aux contrôleurs municipaux du stationnement (art. 12 al. 3 LaLCR ; art. 5 al. 2 let. d et 13 al. 1 LAPM), ainsi qu'aux employés assermentés de la FPark dans les limites fixées par convention entre le Conseil d'État et la FPark (art. 12 al. 4 LaLCR ; cf. art. 13 al. 2 LAPM évoquant la possibilité pour les communes de déléguer cette mission à une entité publique tierce, moyennant l'accord de l'autorité cantonale compétente). À cet égard-ci, il faut rappeler que la FPark est chargée notamment d'exploiter les parcs de stationnement dont elle est propriétaire ou qui sont propriété de l'État ou de tiers et dont la gestion lui a été confiée, ainsi que d'assurer des prestations de service en matière de stationnement (art. 1 al. 2 let. b et c de la loi sur la Fondation des parkings du 17 mai 2001 - LFPark - H 1 13), d'une part, et que le Conseil d'État est compétent pour fixer par convention, en accord avec les communes concernées et la FPark, les conditions dans lesquelles cette dernière peut exercer un contrôle du stationnement des véhicules sur la voie publique, en particulier dans les secteurs soumis au régime des « macarons » (art. 11 al. 1 LFPark), d'autre part.

Les communes ayant sur leur territoire des places de stationnement contre paiement en confient pour la plupart le contrôle à des agents de la police municipale et/ou des contrôleurs municipaux du stationnement. La FPark dispose à cette fin de contractuels au sein de son service du stationnement, étant précisé qu'elle exerce le contrôle du stationnement pour la Ville de Genève ainsi que les communes de Carouge, Lancy, Plan-les-Ouates et Vernier.

c. Compte tenu d'arguments avancés par les parties, il faut indiquer qu'à défaut de paiement d'une amende d'ordre, la procédure ordinaire est engagée (art. 5 al. 3 et 6 al. 3 et 4 LAO), par le service (cantonal) des contraventions, à moins que le Conseil d'État ne délègue en tout ou partie ces tâches aux communes, avec l'accord de ces dernières, pour les amendes d'ordre infligées par leurs agents (art. 11 de la loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale du 27 août 2009 - LaCP - E 4 10 ; art. 18 al. 2 LAPM). Ce sont alors les dispositions du code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP - RS 312.0) qui s'appliquent, plus particulièrement l'art. 357 CPP – qui donne aux autorités administratives instituées en vue de la poursuite et du jugement des contraventions les attributions du ministère public (al. 1) et prévoit l'application par analogie des dispositions sur l'ordonnance pénale (al. 2 ; cf. art. 352 ss CPP) – et l'art. 442 al. 1 CPP, selon lequel le recouvrement notamment des amendes est régi par la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite du 11 avril 1889 (LP - RS 281.1 ; ATA/76/2017 du 31 janvier 2017 consid. 4). Selon l'art. 17 LAPM, le Conseil d'État fixe en accord avec les communes les conditions et modalités de recouvrement, d'attribution et de répartition du produit des amendes relatives aux contraventions sanctionnées par leurs agents. À teneur de l'art. 17 du règlement sur les agents de la police municipale du 28 octobre 2009 (RAPM - F 1 07.01), le produit des amendes infligées par leurs agents reste intégralement acquis aux communes, mais lorsque le recouvrement de l'amende est effectué par l'État, celui-ci en rétrocède le montant de base à la commune.

d. Ainsi – avant même d'aborder la question de l'usage du domaine public qu'implique la mise de places de stationnement à la disposition des usagers –, il s'avère que les communes détiennent des compétences et une certaine autonomie déjà pour le contrôle du stationnement et pour la gestion des parcomètres et horodateurs. De par la loi, leurs agents sont habilités à constater les contraventions et infliger des amendes d'ordre (donc, en amont, à contrôler le stationnement, y compris contre paiement) ; 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), 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 à celui des taxes de parcomètre. On ne voit par ailleurs pas ce qui priverait les communes du droit de gérer des

parcomètres et horodateurs. Le droit jusqu'alors reconnu aux communes de percevoir les taxes de parcage renforce leur autonomie dans la matière considérée.

8. a. Le domaine public, dont le stationnement implique l'usage, est régi par la législation cantonale (art. 664 al. 1 et 3 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 - CC - RS 210). Il comprend les ouvrages créés et affectés par l'homme à un but d'intérêt général, comme les routes et les places. Il est par essence cantonal, mais le droit cantonal peut en répartir la souveraineté entre le canton et les communes et en régler l'usage (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 180, 199 s., 204 ; Michel HOTTELIER, La réglementation du domaine public à Genève, in SJ 2002 II 123 ss [ci-après : Le domaine public]).

Dans le canton de Genève, selon l'art. 1 LDPu, les voies publiques cantonales et communales font partie du domaine public et leur régime est fixé par la LRoutes. Les voies publiques sont divisées du point de vue administratif en voies publiques cantonales et voies publiques communales ; les voies publiques cantonales comprennent les routes cantonales, selon une carte annexée à la LRoutes, ainsi que les quais, ponts, places et tunnels ; 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 ; le Conseil d'État établit par voie réglementaire la liste des voies publiques selon cette classification (art. 4 et 96 al. 2 LRoutes), ce qu'il a fait en dernier lieu en adoptant le règlement concernant la classification des voies publiques du 27 octobre 1999 (RCVP - L 1 10.03).

b/aa. Dans les autres communes que la Ville de Genève, le statut des aires de stationnement sur lesquelles sont implantés des parcomètres et horodateurs, en l'état sur le territoire de dix communes, est hétérogène : sur au total quelque 135 appareils, 60 relèvent du domaine public communal, 26 du domaine public cantonal, 24 du domaine privé communal, 18 de fonds privés accessibles au public et 7 de zones mixtes publiques/privées.

b/bb. Le statut des voies publiques situées en Ville de Genève a évolué au fil du temps.

La réunion des communes des Eaux-Vives, de Plainpalais et du Petit-Saconnex à la Ville de Genève, votée par le peuple le 18 mai 1930 (ROLG 1930 p. 247 ss), a été acceptée moyennant transfert de la Ville à l'État notamment du service des travaux et, avec lui, de la maîtrise du domaine public, de même que la police municipale (art. 118 al. 2 de l'ancienne Constitution de la République et canton de Genève du 24 mai 1847 [aCst GE - A 2 00 ; ROLG 1930 p. 98 ss], devenu art. 156 al. 2 aCst-GE lors de la mise à jour de cette dernière en 1958 [ROLG 1958 A ad A 2 1]). Pour le domaine public, ce transfert a été concrétisé par la loi du 28 mars 1931 modifiant la loi générale sur les routes, la voirie, les constructions, les cours d'eau, les mines et l'expropriation du 15 juin 1895, dont

l'art. 2 al. 2 let. a a précisé que « les voies publiques cantonales compren[ai]ent les voies publiques de la Ville de Genève, y compris les quais, places et ponts » (ROLG 1931 p. 134 ss), disposition reprise dans la version d'origine de la LRoutes du 28 avril 1967 comme art. 2 al. 2 let. c (ROLG 1967 p. 262 ss).

Dans les années 1974 et suivantes – alors que subsistait pourtant l'art. 156 al. 2 aCst-GE –, il a été estimé que l'État rétrocédait à la Ville de Genève, par le biais de protocoles d'accord et de lois, les compétences revenant aux autres communes en matière de voirie et nettoyage et de gestion du domaine public municipal, puis de travaux de génie civil, afin que « la Ville de Genève [fût] placée dans une position analogue à celle de l'ensemble des communes genevoises, ce qui [avait] pour mérite de supprimer une inégalité choquante du point de vue de l'autonomie communale » (MGC 1977 II 1901 s., IV 3595 ss ; cf. aussi MGC 1974 II 1828 ss et MGC 1998 VI 5874). L'art. 2 al. 2 let. c LRoutes précité a été abrogé par une loi du 27 juin 1974 (ROLG 1974 p. 354), et une modification ultérieure de la LRoutes, du 24 juin 1977 (ROLG 1977 p. 297 ss), a prévu que les voies publiques cantonales comprenaient « les routes cantonales, selon carte annexée à la présente loi, y compris les quais, ponts et places », sans plus faire mention des voies publiques de la Ville de Genève (art. 2 al. 2 let. b LRoutes, devenu art. 4 al. 2 LRoutes par modification du 25 janvier 2008 [ROLG 2008 p. 201 ss]). La carte annexée à la LRoutes n'a désigné aucune voie publique de la Ville de Genève comme route cantonale, et le RCVP n'a pas fait mention des voies publiques situées en Ville de Genève, sinon pour délimiter des routes cantonales et des routes communales par les mots « de [ou jusqu'à] la limite de la Ville de Genève [...] ».

L'art. 156 al. 2 aCst-GE n'a été abrogé que le 13 juin 1999, dès le 3 juillet 1999 (ROLG 1999 p. 408 s.), pour régulariser la situation (MGC 1997 VI 5963 s. ; 1999 I 325 ss). Dans l'intervalle, par un arrêt 1P.451/1998 du 9 novembre 1998 (publié in SJ 1999 I 268 et RDAF 1999 I 340), le Tribunal fédéral avait jugé – au regard de l'art. 156 al. 2 aCst-GE (visant donc la police municipale, en plus du domaine public de la Ville de Genève) – que les agents municipaux de la Ville de Genève ne pouvaient exercer aucune tâche de police sur le domaine public communal et, en particulier, celle d'infliger des amendes d'ordre.

Ainsi, du moins depuis le 3 juillet 1999, les voies publiques sises sur le territoire de la Ville de Genève relèvent du domaine public de cette dernière. L'historique de la législation sur les routes confirme l'interprétation résultant sur ce point de l'art. 4 al. 3 LRoutes, selon lequel les voies publiques communales comprennent les voies qui ne sont pas classées comme voies publiques cantonales, à l'instar, précisément, des voies publiques de la Ville de Genève.

c. Concernant l'usage du domaine public, tant la LDPu que la LRoutes distinguent l'usage commun de l'usage accru, dans le sens usuellement attribué à

ces notions : l'usage commun comprend toutes les utilisations du domaine public qui sont conformes à sa destination et ouvertes sans conditions à tous (art. 12 LDPu ; art. 55 LRoutes), tandis que l'usage accru désigne un usage qui ne correspond plus à la destination du domaine public en cause ou qui, par son intensité, n'est plus compatible avec une utilisation généralisée par un nombre indéterminé de personnes (ATF 135 I 302 consid. 3.2 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 205 ss). À teneur desdites lois, l'usage accru est subordonné à une permission ou, s'il est assorti de dispositions contractuelles, à une concession (art. 13 LDPu ; art. 56 LRoutes) ; les permissions sont accordées par l'autorité cantonale ou communale qui administre le domaine public (art. 15 LDPu) – 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) –, et ces autorités en fixent les conditions (art. 17 LDPu ; art. 57 al. 3 LRoutes).

L'art. 26 LDPu prévoit, de façon générale, que les permissions, concessions ou autorisations d'usage du domaine public sont soumises au paiement des émoluments, redevances et taxes fixés par les législations spéciales (al. 1), et que le produit des émoluments, des taxes et redevances provenant des autorisations, concessions et permissions appartient aux communes s'il s'agit du domaine public communal et à l'État dans tous les autres cas (al. 5). Pour les émoluments, redevances et taxes dont elle prévoit la perception en cas d'utilisation du domaine public, l'art. 59 al. 8 LRoutes retient, dans la même ligne, que leur produit appartient aux communes s'il s'agit de voies communales et à l'État dans tous les autres cas.

d. Les dispositions de la LDPu et de la LRoutes peuvent être complétées, modifiées, précisées par d'autres normes légales (les « législations spéciales », comme l'indique l'art. 26 al. 1 LDPu), normes qui ne seraient pas moins susceptibles de concerner le sujet de l'usage du domaine public qu'elles seraient insérées dans des textes législatifs traitant principalement d'autres matières, en particulier de circulation routière (Michel HOTTELIER, *Le domaine public*, op. cit., p. 144 s.).

e. Il résulte de ces dispositions générales que non seulement le canton mais aussi les communes disposent de larges compétences en tant que maîtres de leur domaine public respectif, dont celle de décider, ès qualités et sur le plan du principe, d'y aménager ou non des périmètres de stationnement contre paiement, sans préjudice de devoir obtenir à cette fin les autorisations requises (arrêt du Tribunal fédéral 2P.69/2006 du 5 juillet 2006 consid. 2.2, commenté par Michel HOTTELIER, in PJA 2006 p. 1590 ss ; Michel HOTTELIER, *Le domaine public*, op. cit., p. 162 ss).

9. Ainsi, les communes entendant exploiter sur leur domaine public des aires de stationnement contre paiement fournissent et, sauf disposition légale contraire, sont habilitées à fournir des prestations de trois ordres, à savoir contrôler le

stationnement, gérer des parcomètres et horodateurs et mettre des places de stationnement à la disposition des usagers. Sans doute l'arrêté attaqué ne les prive-t-il pas, formellement, de la compétence d'exercer les activités relevant de la première de ces prestations, voire de la troisième en tant que la mise de places de stationnement sur la voie publique n'interviendrait pas contre paiement, et apparaît-il dès lors soustraire à leur compétence la seule gestion des appareils. Ceci étant, il ne vise pas moins à transférer à l'État l'intégralité du produit de la taxe de parcomètre. Il n'en serait donc pas moins propre à porter atteinte à l'autonomie des recourantes dans les secteurs du contrôle du stationnement et de la mise d'espaces du domaine public à la disposition des usagers contre paiement, en plus de celui de la gestion des appareils, selon que ladite taxe représenterait une contreprestation des trois prestations précitées ou de l'une ou deux d'entre elles. La suppression d'un moyen spécifique de financement d'une prestation implique en effet une atteinte à l'autonomie de la collectivité publique en charge de la fournir, même si celle-ci conserve le cas échéant la compétence de fournir la prestation en question. Aussi faut-il établir la nature de la taxe de parcomètre prévue par l'art. 7C LaLCR, et ce au regard des critères pertinents régissant une telle taxe.

10. a. Selon l'art. 154 Cst-GE, pour financer les activités que la constitution ou la loi le chargent d'exercer, l'État – au sens large englobant les communes (Michel HOTELIER / Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 351 s.) – dispose de diverses ressources, à savoir les impôts et autres contributions, les revenus de sa fortune, les prestations de la Confédération et de tiers, les donations et les legs, et l'emprunt, ressources auxquelles s'ajoutent le produit des sanctions pécuniaires.

Les contributions publiques sont subdivisées en impôts, en contributions causales et en taxes d'orientation (arrêts du Tribunal fédéral 2C\_768/2015 du 17 mars 2017 consid. 4.1 ; 2C\_483/2015 du 22 mars 2016 consid. 4.1). Les contributions causales sont des contre-prestations en argent que des justiciables doivent verser à des collectivités publiques pour des prestations particulières que celles-ci leur fournissent ou pour des avantages déterminés qu'elles leur octroient. De leur nombre sont les émoluments, qui se subdivisent eux-mêmes en plusieurs catégories, dont les taxes de contrôle et les émoluments d'utilisation du domaine public (ATF 138 II 70 consid. 5 ; 137 I 257 consid. 4 ss et jurisprudence citée ; ACST/5/2017 du 12 avril 2017 consid. 3a ; Jacques DUBEY / Jean-Baptiste ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, n. 1825 ss ; Xavier OBERSON, Droit fiscal suisse, 4<sup>ème</sup> éd., 2012, p. 3 ss ; Arlette STIEGER, Les contributions publiques genevoises, in Actualités juridiques de droit public 2011, p. 77 ss ; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/ Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6<sup>ème</sup> éd., 2010, n. 2623 ss ; Adrian HUNGERBÜHLER, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, ZBl 104/2003 p. 505 ss, 507 ss, 512 ss).

Sous réserve de règles spécifiques de rang fédéral, qui prévoiraient la perception d'émoluments en contrepartie de certaines prestations (ATF 137 I 257

consid. 4.2 et 4.3), l'État n'est pas tenu de couvrir ses prestations, en tout ou en partie, par des contributions de nature causale plutôt que par l'impôt et d'autres de ses ressources.

b. La perception de contributions publiques est soumise aux principes constitutionnels régissant toute activité étatique (cf. not. art. 5, 8 et 9 Cst.). Le principe de la légalité est concrétisé en droit fiscal par l'art. 127 al. 1 Cst., qui pose des exigences de densité normative en tant qu'il prévoit que la loi doit définir les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul (Arlette STIEGER, op. cit., p. 94). Le principe de la légalité est applicable à toutes les contributions publiques, fédérales, cantonales et communales, y compris quoique avec des assouplissements aux contributions de nature causale (ATF 135 I 130 consid. 7.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C\_768/2015 précité consid. 5.1.1 ; 1C\_502/2015 du 18 janvier 2017 consid. 6.2.1 ; Xavier OBERSON, op. cit., p. 30 ss n. 2, p. 34 n. 17 et p. 55 n. 77).

Pour certaines redevances causales, les exigences découlant du principe de la légalité sont en effet moins strictes qu'en matière d'impôts, dans la mesure où les principes constitutionnels précités permettent suffisamment de contrôler leur montant. Tel est le cas pour les redevances causales dépendantes des coûts, dont les taxes de contrôle, auxquelles s'appliquent les principes de la couverture des frais et de l'équivalence (ATF 126 I 180 consid. 3 ; ACST/19/2015 précité consid. 6 ; Jacques DUBEY / Jean-Baptiste ZUFFEREY, op. cit., n. 1850 ss ; Xavier OBERSON, op. cit., p. 56 s. ; Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 249 et 482 ss ; Ulrich HÄFELIN / Georg MÜLLER / Felix UHLMANN, op. cit., n. 2625a ss ; Adrian HUNGERBÜHLER, op. cit., p. 516 ; Pierre MOOR, Droit administratif, vol. III, 1992, op. cit., p. 367). Ces assouplissements ne s'appliquent pas à des contributions causales telles que les émoluments d'utilisation du domaine public (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_609/2010 du 18 juin 2011 consid. 3.2 ; François BELLANGER, Commerce et domaine public, in François BELLANGER / Thierry TANQUEREL [éd.], Le domaine public, 2004, p. 43 ss, 54 ; Arlette STIEGER, op. cit., p. 96).

c. Selon le principe de la couverture des frais, le produit global des contributions causales ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la subdivision concernée de l'administration (ATF 135 I 130 consid. 2 ; 126 I 180 consid. 3a ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_519/2013 du 3 septembre 2013 consid. 5.1 ; Jacques DUBEY / Jean-Baptiste ZUFFEREY, op. cit., n. 1845 ; Pierre TSCHANNEN / Ulrich ZIMMERLI / Markus MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4<sup>ème</sup> éd., 2014, § 58 n. 13 ss ; Xavier OBERSON, op. cit., p. 57 n. 81 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 83 s. n. 254 ; Ulrich HÄFELIN / Georg MÜLLER / Felix UHLMANN, op. cit., n. 2637 ; Pierre MOOR, op. cit., p. 368). Les dépenses à prendre en compte ne se limitent pas aux frais directs ou immédiats générés par l'activité administrative considérée ; elles

englobent les frais généraux, en particulier ceux de port, de téléphone, les salaires du personnel, le loyer, ainsi que, dans une mesure appropriée, les intérêts des capitaux investis, les provisions, les amortissements et les réserves (ATF 120 Ia 171 consid. 2a ; arrêts du Tribunal fédéral 2C\_768/2015 précité consid. 5.2.1 ; 1C\_502/2015 précité consid. 6.3.1 ; ACST/19/2015 précité consid. 7). La subdivision administrative concernée se définit par référence à toutes les tâches administratives matériellement liées les unes aux autres, formant un ensemble cohérent (Ulrich HÄFELIN / Georg MÜLLER / Felix UHLMANN, op. cit., n. 2637 ; Adrian HUNGERBÜHLER, op. cit., p. 520 s.). Les émoluments perçus pour des prestations fournies dans une subdivision administrative ne doivent pas nécessairement correspondre exactement aux coûts de chacune de ces prestations ; la collectivité peut compenser par un émolument perçu sur des affaires importantes l'insuffisance des émoluments prélevés pour d'autres opérations qui, en raison du peu d'intérêt qu'elles présentent, ne permettent pas de réclamer des émoluments couvrant tous les frais qu'elles occasionnent (ATF 126 I 180 consid. 3a.aa = RDAF 2001 II 293, p. 300 ; Xavier OBERSON, op. cit., p. 57 n. 81). Un certain schématisme est par ailleurs inévitable, le calcul des coûts considérés ne relevant pas des sciences exactes mais comportant une part d'appréciation. Les excès que cela pourrait impliquer sont, le cas échéant, corrigés par l'application du principe de l'équivalence (Pierre MOOR, op. cit., p. 368).

d. Le principe de l'équivalence veut que le montant de la contribution causale exigée d'une personne déterminée se trouve 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. 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 (ATF 135 I 130 consid. 2 ; 130 III 225 consid. 2.3 = RDAF 2005 I 747 ; 118 Ib 349 consid. 5 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_609/2010 précité consid. 3.2 ; Jacques DUBEY / Jean-Baptiste ZUFFEREY, op. cit., n. 1848 ; Pierre TSCHANNEN / Ulrich ZIMMERLI / Markus MÜLLER, op. cit., § 58 n. 19 ss ; Xavier OBERSON, op. cit., p. 57 n. 82 ; Ulrich HÄFELIN / Georg MÜLLER / Felix UHLMANN, op. cit., n. 2641 ; Adrian HUNGERBÜHLER, op. cit., p. 522 s. ; Pierre MOOR, op. cit., p. 369). Le principe d'équivalence n'exclut pas une certaine schématisation ou l'usage de moyennes d'expérience, voire des tarifs forfaitaires (ATF 126 I 181 consid. 3a.aa = RDAF 2001 II 293, p. 300 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C\_768/2015 précité consid. 5.2.2 ; 2C\_519/2013 du 3 septembre 2013 consid. 5.1 ; Xavier OBERSON, op. cit., p. 57 n. 81 s.).

11. a. S'agissant des taxes de parcomètre, le Tribunal fédéral a jugé de longue date que la norme constitutionnelle exemptant de taxe l'utilisation des routes publiques (art. 82 al. 3 Cst. ; art. 37 al. 2 de la Constitution fédérale du 29 mai 1874)

n'exclut pas la perception de taxes pour l'utilisation de places de stationnement sur le domaine public (ATF 81 I 177 consid. 4 ss ; 89 I 533 consid. 3 ss), à des conditions ayant évolué au fil du temps (André BUSSY / Baptiste RUSCONI et al. [éd.], op. cit., n. 4.2 et 4.3 ad art. 48 OSR ; Jean-François AUBERT / Pascal MAHON, Petit commentaire de la Constitution de la Confédération Suisse du 18 avril 1999, n. 11 ad art. 82).

b. Dans l'ATF 81 I 177 précité, le Tribunal fédéral avait admis la constitutionnalité d'une taxe de stationnement de 10 centimes pour un quart d'heure et 20 centimes pour une demi-heure à la condition qu'existât à une distance convenable d'autres places de parc utilisables gratuitement, condition qui a été abandonnée quelque quarante ans plus tard (ATF 122 I 279 consid. 2d), après avoir été remise en question déjà dans l'ATF 112 Ia 39 (Tobias JAAG, *Gebührenpflichtiges Parkieren auf öffentlichem Grund*, PJA 1994 A p. 179 ss).

Concernant la nature juridique de la taxe, la jurisprudence a évoqué deux qualifications possibles, celle de taxe de contrôle et celle de taxe d'utilisation du domaine public (ATF 89 I 533 consid. 4d, où le Tribunal fédéral évoque un cumul possible des deux qualifications, sans trancher dans le cas particulier). Dans l'ATF 112 Ia 39 précité, le Tribunal fédéral avait retenu la qualification de taxe de contrôle, étant précisé qu'il s'agissait d'une taxe de 20 centimes par heure, ne pouvant servir qu'à la couverture des frais de contrôle et d'installation des parcomètres. Un arrêt de l'Obergericht du canton de Zurich du 5 avril 1991 (cité par Pierre TERCIER, *La route et la circulation routière*, JdT 1992 I 685 ss, n. 9) avait confirmé ce point de vue, en précisant qu'il fallait uniquement déterminer dans quelle mesure le stationnement mettait à contribution le domaine public, et non rechercher dans quelles proportions l'utilisation des places considérées pourrait contribuer à la pollution en ville ; un stationnement de courte durée pouvait être considéré comme un usage commun du domaine public.

c. 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). Ainsi, il a été jugé, en 1963, que relevait encore de l'usage commun du domaine public le stationnement pour une heure au centre-ville de Berne (ATF 89 I 533 consid. 3 ss), voire, en 1991, pour une durée de deux heures en ville de Zurich (arrêt précité de l'Obergericht du canton de Zurich). En 1996, il a été jugé qu'il pouvait y avoir usage accru du domaine public pour un stationnement en ville de Zurich dépassant une demi-heure (ATF 122 I

279 consid. 2e), en harmonie avec la doctrine alors récente envisageant même une durée minimale de quinze minutes au centre d'importantes agglomérations (cf. consid. 2e/bb in fine dudit ATF ; Adrian HAAS, *Staats- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der Regelung des Parkierens von Motorfahrzeugen auf öffentlichem und privatem Grund, insbesondere im Kanton Bern*, 1994, p. 81 ; Tobias JAAG, op. cit., p. 186 ; Roger Marco MEIER, *Verkehrsberuhigungsmassnahmen nach dem Recht des Bundes und des Kantons Zurich*, 1989, p. 61 et 193 ; Hugo WERREN, *Zur rechtlichen Analyse der Parkplatzbenützung*, 1986, p. 32 s. ; Walter MÜLLER, *Die öffentliche Strasse und ihre Benutzung nach aargauischem Verwaltungsrecht*, 1973, p. 179 s.).

En l'espèce, sur les places de stationnement munies de parcomètres ou d'horodateurs situées sur le territoire des communes de Carouge, 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.

d. De façon générale, tant la doctrine que la jurisprudence qualifient les taxes de parcomètre de taxes de contrôle (ATF 122 I 279 ; 112 Ia 39 ; 89 I 533 ; Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, op. cit., n. 1833 ; Xavier OBERSON, op. cit., p. 4 n. 7 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 79 n. 241 in fine) ; c'est ainsi que la taxe genevoise est désignée par un auteur (Arlette STIEGER, op. cit. p. 85). Dès lors qu'en soi, des taxes de parcomètre peuvent être perçues même pour de courtes durées de stationnement, il apparaît logique de voir en elles à la base une contrepartie en argent d'activités déployées en vue d'assurer le respect des prescriptions de stationnement considérées, donc des taxes de contrôle.

Il n'y a pas de raison de faire à cet égard une différenciation entre les activités de police et de gestion, consistant respectivement à constater les contraventions aux prescriptions de parcage contre paiement (cf. consid. 7a et b) et à installer, entretenir et relever les parcomètres et horodateurs (cf. consid. 7d). Les unes et les autres concourent à atteindre le but visé ; elles se complètent et sont interdépendantes ; elles sont intrinsèquement liées auxdits appareils. Peu importe que ces activités soient effectuées par des agents publics différents, rattachés à des services distincts d'une même institution (par exemple le service du stationnement et le service d'exploitation de la FPark, en Ville de Genève), voire à des entités différentes (par exemple le service du stationnement de la FPark et des agents communaux, dans les communes de Carouge et Lancy), ou par des agents d'un même service (par exemple par des contrôleurs du stationnement, par exemple dans la commune de Versoix). En qualifiant des taxes de parcomètre de taxes de contrôle, le Tribunal fédéral a cité, au nombre des

prestations qu'elles visaient à couvrir, non seulement la mise en place et l'entretien des appareils, mais aussi leur contrôle (ATF 112 Ia 39 consid. 2c in fine). En l'absence d'indice contraire, c'est la vocation première des taxes de parcomètre que d'être dues en contrepartie des activités précitées tant de contrôle que de gestion.

Une nature mixte, voire exclusivement domaniale peut cependant devoir être reconnue à de telles taxes (ATF 89 I 533 consid. 4d), étant ici rappelé que le législateur est libre de ne pas chercher à couvrir les prestations étatiques par le biais d'émoluments (en particulier de taxes de contrôle). Des éléments révélateurs de la nature d'une taxe de parcomètre se dégageant de l'interprétation de la loi sont déterminants.

12. a. Selon les recourantes, la taxe de parcomètre prévue par l'art. 7C LaLCR n'est pas qu'une taxe de contrôle, ne couvrant au demeurant à ce titre que les frais de gestion des appareils (ceux du contrôle du stationnement l'étant selon elles par le produit des amendes d'ordre), mais aussi – même principalement, sinon exclusivement – une taxe d'usage accru du domaine public. Pour l'intimé, elle constitue une taxe de contrôle, dépourvue de toute composante domaniale.
- b. L'analyse littérale de l'art. 7C LaLCR contient des éléments parlant en faveur tant d'une taxe de contrôle que d'une taxe d'usage accru du domaine public. En effet, si cette disposition comporte dans son intitulé, rejaillissant sur la dénomination même de la taxe, la mention d'un élément essentiel du domaine public, à savoir la voie publique, elle évoque à son al. 1 une finalité de contrôle de la durée autorisée du stationnement ; mais la notion de durée du stationnement renvoie à celle d'intensité de l'utilisation faite de la voie publique sous la forme du stationnement.
- c. Les travaux préparatoires des art. 7C et 7D LaLCR comportent des indices que tant les taxes de parcage sur la voie publique perçues par le biais de parcomètres (art. 7C LaLCR) que les taxes pour macaron de parcage (art. 7D LaLCR) sont en lien non simplement avec le contrôle du stationnement, mais aussi avec l'utilisation du domaine public. Ces deux dispositions ont été adoptées respectivement le 18 décembre 1987 (ROLG 1988 p. 186 ss), comme art. 7 LaLCR (complété le 1<sup>er</sup> avril 1993 par la possibilité d'indexer au coût de la vie le montant maximal de CHF 2.- par heure [ROLG 1993 p. 322 s.] et devenu art. 7C le 22 mars 2012 [ROLG 2012 p. 231 ss]), et le 19 juin 1997 (ROLG 1997 p. 432 ss), comme art. 7A La LCR (devenu art. 7D le 22 mars 2012 [ROLG 2012 p. 231 ss]).

En 1987, lors de l'adoption de l'art. 7 LaLCR (devenu art. 7C), il a été expliqué à la commission des transports qu'il s'agissait de donner aux taxes de parcomètre une base légale formelle comportant l'indication du plafond de la taxe, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral (MGC 1987 V 6885). C'était

l'époque où le Tribunal fédéral, par son arrêt précité 112 Ia 39 du 28 février 1986, avait qualifié des taxes de parcomètre de taxes de contrôle, toutefois non sans relever que ces dernières, de 20 centimes par heure, ne pouvaient servir qu'à la couverture des frais de contrôle et d'installation des parcomètres (consid. 2c dudit arrêt). Or, le législateur genevois fixait une taxe de CHF 2.- par heure, soit d'un montant dix fois supérieur ; ce faisant, il ne pouvait imaginer que les taxes de parcomètre qu'il prévoyait pussent avoir la même nature, d'autant plus que, dans ce même arrêt (à son consid. 2b), le Tribunal fédéral évoquait les qualifications alternatives de taxes d'utilisation du domaine public ou de taxes mixtes qu'il avait citées précédemment (ATF 81 I 177 ; 89 I 541).

De surcroît, lorsqu'en 1997 il a adopté l'art. 7A LaLCR (devenu art. 7D) sur la taxe pour macaron de parcage, le législateur a souligné la similitude avec la taxe de parcomètre, en disant : « À la suite de la disposition similaire sur le tarif des parcomètres et de la même manière, le [projet de loi] institue la base légale indispensable pour la taxe qui représente la contrepartie due par les bénéficiaires de l'avantage [...] conféré [...] qui] est bien réel, de sorte que l'on ne saurait se contenter d'un émolument administratif symbolique » (MGC 1996 VII 7541). En commission des transports et au Grand Conseil, des députés restés minoritaires ont estimé que la taxe discutée constituait un impôt « sur les automobilistes » ou « sur le stationnement », dont on escomptait un produit afin « d'encaisser plus d'argent que la nécessité administrative le demand[ait] pour gérer le système du macaron » (MGC 1997 V 4964 ; cf. aussi p. 4968 et 4974). Il leur a été objecté et il a été retenu que cette taxe représentait le prix des avantages d'un macaron, une redevance pour un privilège accordé, un prix juste pour l'occupation du domaine public, une redevance pour usage accru du domaine public, usage donnant, de jurisprudence constante, droit aux pouvoirs publics de percevoir une taxe, de surcroît supérieure aux frais de perception (MGC 1997 V 4968 s., 4970 s.).

d. Un indice supplémentaire en faveur d'une nature mixte de la taxe de parcomètre réside dans le fait même que cette dernière est de CHF 2.80/h dans le centre élargi de la Ville de Genève et de CHF 1.50/h dans le reste du canton (art. 5 RaLCR). Cette différence de montant ne saurait trouver d'explication dans des différences (un tant soit peu sensibles) de coûts de gestion des appareils et/ou de contrôle du stationnement dans ces deux espaces géographiques. Il est en revanche notoire que les difficultés de stationnement sont plus grandes en Ville de Genève qu'à l'extérieur du centre élargi de cette dernière, tel que défini par l'art. 5 RaLCR conformément au critère du lieu retenu par l'art. 7C LaLCR ; les places de stationnement y ont d'autant plus de valeur. Cette différence de montant apparaît donc se justifier par la valorisation accentuée de l'usage accru du domaine public qu'y implique ledit stationnement sur la voie publique.

e. L'application du principe de la couverture des frais est propre à révéler la nature de la taxe de parcomètre. S'il s'agit uniquement d'une taxe de contrôle, son produit ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts

engendrés par la subdivision concernée de l'administration, selon la définition du principe de la couverture des frais lui étant applicable (consid. 11c). Une taxe d'usage accru du domaine public peut en revanche procurer un excédent à la collectivité publique et se rapproche, sur ce point, de l'impôt (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_609/2010 du 18 juin 2011 consid. 3.2 ; François BELLANGER, Commerce et domaine public, in François BELLANGER / Thierry TANQUEREL [éd.], Le domaine public, 2004, p. 43 ss, 54 ; Arlette STIEGER, op. cit., p. 96).

Contrairement à ce que prétend l'intimé, le principe de la couverture des frais s'applique aussi à une taxe de contrôle fondée sur une loi formelle satisfaisant aux exigences plus strictes généralement applicables aux contributions publiques, et non uniquement lorsque la base légale d'une contribution causale dépendante des coûts a une faible densité normative, comme c'est possible pour de telles taxes du fait de l'assouplissement, en la matière, du principe de la légalité. Admettre le contraire reviendrait à tolérer, sous prétexte que de telles contributions causales sont régies par une loi formelle, qu'elles puissent enfreindre par exemple les principes de la proportionnalité (dont celui de la couverture des coûts est précisément une expression), de l'égalité de traitement, de l'arbitraire ou de la non-rétroactivité.

13. a. Les taxes de parcomètre génèrent des recettes annuelles brutes de l'ordre d'un peu plus de CHF 10'200'000.- en Ville de Genève (moyenne calculée sur les années 2012 à 2015), et de près de CHF 1'640'000.- dans l'ensemble des dix autres communes genevoises disposant actuellement sur leur territoire de places de stationnement contre paiement (recettes de l'exercice 2015). La question est dès lors de savoir si, déduction faite de l'ensemble des charges pertinentes, il subsiste, sur ce produit global, un excédent suffisamment substantiel pour qu'une composante domaniale puisse et doive alors être reconnue à ces taxes, en sus d'une nature de taxe de contrôle.
- b. Selon le sens même du principe de la couverture des frais, c'est bien avec le produit global de la taxe de parcomètre – et non avec le produit des amendes infligées lors des contrôles du respect des prescriptions de stationnement – que doit être mis en rapport le coût total des prestations fournies pour mettre à la disposition des usagers les places de stationnement contre paiement. Comme les autres sanctions pénales, les sanctions pécuniaires visent à punir le coupable, à produire son amendement, à le dissuader de récidiver et à déployer un effet de prévention générale. C'est aussi le cas des amendes d'ordre, même si leur montant est fixé selon des critères légaux, sans lien avec la situation de la personne sanctionnée, étant cependant précisé qu'à défaut de paiement, la procédure ordinaire est déclenchée et que la peine est alors déterminée en tenant compte de la faute du condamné, de ses antécédents et de sa situation économique, en application de l'art. 106 al. 3 CP (ATF 115 IV 137 ; arrêt du Tribunal fédéral 6B\_564/2012 du 14 octobre 2013 consid. 2.3). Elles ne constituent pas une contreprestation des activités déployées par des collectivités publiques pour faire

respecter une législation déterminée. Elles génèrent des recettes alimentant les caisses des collectivités publiques, comme d'autres sources de revenus, sans être justifiées d'une quelconque façon, dans leur principe ou leur quotité, par les activités de contrôle ayant amené à les infliger.

S'agissant de la taxe de parcomètre prévue par l'art. 7C LaLCR, rien n'indique qu'en l'instituant, le législateur a entendu ne pas en faire une taxe tendant à couvrir le coût des activités précitées de contrôle et de gestion, motif pris que du moins certaines d'entre elles (celles du contrôle du stationnement) comportent l'infliction d'amendes dont le produit servirait à financer ces ou certaines de ces activités. Il ne ressort pas non plus des travaux législatifs postérieurs à l'adoption de l'art. 7C LaLCR, ayant concerné la dévolution des amendes d'ordre pour contraventions aux prescriptions sur le stationnement, que les taxes de parcomètre ne devaient pas servir à couvrir les charges afférentes au contrôle du stationnement en zones blanches avec horodateurs. Il n'en a notamment pas été question lors de l'adoption de l'art. 17 LAPM ; le sujet de la répartition du produit des amendes a été présenté à cette occasion comme ayant « trait à l'architecture canton/communes (...) sans rapport avec les ASM (agents de sécurité municipaux) » (MGC 2008-2009/V A 6394), devant relever de négociations entre l'État et les communes, sans référence aux coûts générés par le contrôle du stationnement, sinon tout au plus – point ici hors sujet – à ceux du recouvrement des amendes (MGC 2008-2009/V 6415, 6417, 6433).

L'affirmation que le Conseil d'État a faite aux communes genevoises dans son courrier du 18 février 2015 que les recettes des amendes d'ordre leur permettent de couvrir leurs coûts relatifs au contrôle du stationnement ne trouve pas d'appui dans la loi en tant qu'il faudrait en déduire que la taxe de parcomètre ne serait pas due en contrepartie notamment de ces activités de contrôle.

c. Pour vérifier si la taxe de parcomètre respecte le respect du principe de la couverture des frais, il ne faut pas prendre en compte l'intégralité des charges afférentes au contrôle du stationnement en général, sous toutes ses formes, que ce soit celles du service du stationnement de la FPark ou des agents des communes concernées en charge dudit contrôle, respectivement en Ville de Genève et dans ces dernières. Sans doute ledit principe fait-il référence aux charges assumées et aux émoluments perçus au sein d'une subdivision administrative, dont les contours sont à géométrie variable, pouvant se limiter à n'appréhender que quelques-unes des prestations déployées au sein d'un service administratif (comme la photocopie et le scannage de dossiers pénaux [ACST/19/2015 du 15 octobre 2015 consid. 9 à 12]) ou aller jusqu'à englober l'ensemble des prestations fournies par plusieurs services (comme une unité regroupant le registre foncier, le registre des régimes matrimoniaux et des successions et le registre du commerce [ATF 126 I 180 consid. 3a/cc]). La structure administrative existante n'est pas déterminante ; l'important est que soient prises en compte des tâches administratives matériellement liées les unes aux autres, formant un ensemble

cohérent, mais aussi qu'il y ait une justification objective à conglomérer les émoluments perçus en contrepartie des diverses prestations fournies, dispensant d'avoir à établir une correspondance exacte entre leur montant et les coûts de ces prestations.

Dans cette perspective, si le contrôle du stationnement dans les différentes zones de parcage envisageables présente des similitudes, peut être confié aux mêmes agents et, du moins dans celles où la durée du stationnement est limitée, poursuit partiellement le même but (celui d'assurer une rotation propre à permettre aux usagers de pouvoir se garer pour un temps limité), on ne saurait attribuer à la taxe de parcomètre la vocation d'avoir non seulement à couvrir les coûts du contrôle du stationnement dans les zones blanches avec horodateurs, mais encore à compenser la gratuité du stationnement dans d'autres zones, autrement dit à financer le contrôle du stationnement dans les zones bleues, les zones blanches sans horodateurs, les zones de rencontre, les zones piétonnes, les emplacements pour les deux-roues motorisés, les emplacements destinés au chargement et déchargement et sur des emplacements interdits au parcage. Seules les charges afférentes au contrôle du stationnement dans les zones blanches avec horodateurs sont pertinentes.

14. a. Un certain schématisme est inévitable pour la fixation de contributions causales dépendantes des coûts. Les collectivités publiques qui perçoivent de tels émoluments n'en doivent pas moins disposer de données relativement précises justifiant – et permettant de vérifier – qu'ils respectent le principe de la couverture des frais. Logiquement, en tant qu'elles sont censées les avoir prises en compte pour fixer le montant de telles contributions, elles ne devraient pas se trouver dans la situation d'avoir à les établir *a posteriori*, en cas de contestation (ACST/5/2017 du 12 avril 2017 consid. 5b).

En l'espèce, les parties n'apparaissent pas disposer de données analytiques homogènes concernant les coûts annuels de la gestion des parcomètres et horodateurs ainsi que du contrôle du stationnement dans les zones blanches avec horodateurs. L'instruction du recours a cependant permis d'évaluer de façon approximative le coût annuel desdites activités, déployées respectivement par la FPark, notamment en Ville de Genève, et par les agents compétents des autres communes concernées. Cette approximation est en l'espèce admissible pour statuer sur le recours, compte tenu, en plus de l'inévitable schématisme entourant la fixation de contributions causales dépendantes des coûts, du résultat de la comparaison à effectuer entre le produit de la taxe de parcomètre et les charges afférentes à la gestion des appareils et au contrôle du stationnement dans les zones blanches avec horodateurs, résultat suffisamment net pour autoriser des conclusions que des chiffres plus précis ne sauraient aboutir à démentir.

- b. En Ville de Genève, il y a quelque 4000 places de stationnement en zones blanches avec horodateurs sur approximativement 31000 places de stationnement

(17000 places en zones bleues, 8500 places pour les deux-roues motorisés et 1500 places réservées pour les livraisons), ce qui représente moins de 15 % de toutes ces places de stationnement (et non 25 % comme indiqué par les représentants de la FPark). Même compte tenu de contrôles plus fréquents effectués en zones blanches avec horodateurs que dans les autres zones, en considération des indicateurs de performance fixés, il est douteux que la part des charges afférentes au contrôle du stationnement dans lesdites zones blanches atteigne environ le 45 % des charges globales du service du stationnement. En retenant néanmoins l'estimation de 45 % faite par les représentants de la FPark, la part annuelle pertinente des coûts du contrôle du stationnement est de l'ordre de CHF 4'200'000.- (soit 45 % x CHF 9'325'476.50, moyenne des exercices 2014 et 2015), ce qui représente le 41 % du produit annuel de la taxe de parcomètre en Ville de Genève. À ces charges s'ajoutent celles liées à la gestion des appareils, qui ont été de CHF 1'398'785.- pour l'exercice 2015 (soit CHF 558'210.- pour le « tri-monnaie » et CHF 840'575.- pour la « voie publique Ville de Genève », dont CHF 300'972.- pour le rachat de parcomètres et l'acquisition de nouveaux appareils), et de CHF 1'175'817.- pour l'exercice 2014 ; en moyenne sur ces deux années, ces charges de gestion ont été de l'ordre de CHF 1'300'000.-, ce qui représente le 13 % du produit annuel de la taxe de parcomètre. Ainsi, au total, les frais annuels de contrôle et de gestion pertinents sont de CHF 5'500'000.-, ce qui donne le 54 % du produit de la taxe de parcomètre.

c. Dans les communes de Carouge, Lancy, Plan-les-Ouates et Vernier, pour lesquelles la FPark est chargée conventionnellement du contrôle du stationnement, la proportion de cases de stationnement sous le régime des horodateurs par rapport aux autres places de stationnement est nettement moindre qu'en Ville de Genève (pour Vernier, elle n'est pas même de 5 %). Il doit en aller de même de la part des charges que le service du stationnement de la FPark consacre pour contrôler le respect des prescriptions dans les zones blanches avec horodateurs de ces quatre communes. En estimant cette part, raisonnablement, à 25 %, on obtient un total de charges pertinentes au titre du contrôle du stationnement de l'ordre de CHF 472'000.- pour l'exercice 2015 pour ces quatre communes prises globalement (CHF 1'888'611.- x 25 %). Pour les communes de Carouge et Lancy, les charges liées à la gestion des appareils se sont montées, en 2015, à respectivement CHF 129'934.- et CHF 113'948.-, soit à CHF 243'882.-, montant auquel il faut ajouter CHF 37'727.- de dépenses assumées pour ces deux communes par la FPark ; ces charges ont donc été globalement de CHF 281'609.- pour ces deux communes. Pour les communes de Plan-les-Ouates et Vernier, les données relatives à ces mêmes frais ont été, en 2015, respectivement de CHF 23'530.- et CHF 10'392.-. Le total des frais de gestion pour les quatre communes considérées a été ainsi de CHF 315'531.- en 2015. Le cumul des charges pertinentes de contrôle et de gestion pour ces quatre communes donne un total de quelque CHF 788'000.-, ce qui, sur un total de recettes de CHF 1'028'616.-, représente un ratio d'environ 77 %, étant rappelé d'une part que

les données fournies ne sont pas homogènes et d'autre part que le montant horaire de la taxe de parcomètre est de CHF 2.80 dans un périmètre recouvrant le centre élargi de la Ville de Genève et de CHF 1.50 dans le reste du canton.

d. Bien qu'approximatives, ces données concernant la Ville de Genève et ces quatre communes illustrent la situation devant prévaloir dans les autres communes, dès lors que les activités de gestion des appareils et de contrôle du stationnement doivent y être sensiblement comparables, sous réserve de l'intensité variable que chacune d'elles est libre de leur donner et compte tenu de la différence de montant de ladite taxe en Ville de Genève et dans le reste du canton.

Cela se confirme d'ailleurs au regard des données, non contestées par l'intimé, fournies pour les autres communes concernées sauf Versoix (soit Chêne-Bougeries, Chêne-Bourg, Meyrin, Onex, Thônex), une fois ces données pondérées, s'agissant des charges afférentes au contrôle du stationnement, par leur limitation à celles qui se rapportent au contrôle dans les zones blanches avec horodateurs. Il n'est pas arbitraire de retenir, à ce titre, un même pourcentage de 25 % des coûts indiqués par lesdites communes pour leurs dépenses générées par le contrôle du stationnement sous toutes ses formes (soit CHF 968'234.-) en 2015, donc quelque CHF 242'000.-. À ces frais doivent s'ajouter ceux de gestion des appareils, à savoir, pour ces mêmes communes en 2015, CHF 142'336.-. Cela donne un total de charges pertinentes d'environ CHF 385'000.-, ce qui, pour un total de recettes de CHF 478'123.-, représente un ratio de quelque 80 %.

Pour l'exercice 2015, la commune de Versoix a évalué à CHF 9'897.- les charges afférentes au contrôle du stationnement effectué dans ses seules zones blanches avec horodateurs, et à CHF 26'222.- les charges de gestion des appareils. Le total des charges pertinentes serait ainsi de CHF 36'119.-, ce qui, sur un total de recettes de CHF 140'828.-, donnerait un ratio d'environ 26 %. Toutefois, la situation du stationnement payant à Versoix n'apparaît guère comparable à celle prévalant dans les autres communes concernées ; les usagers peuvent louer des places de stationnement sans limite de temps sur les quatre parkings considérés de Versoix (dont deux empiètent au demeurant sur le domaine privé communal), et près de la moitié des 372 places considérées est située dans un périmètre utilisé essentiellement durant la belle saison (le parking de Port-Choiseul). Selon l'estimation faite par ladite commune, les deux contrôleurs du stationnement engagés à plein temps à Versoix ne consacrent que 216 heures par année aux activités ici pertinentes (136 pour le contrôle du stationnement en zones blanches avec horodateurs + 80 pour la gestion des appareils), donc pas même le 6 % de leur temps de travail. Le ratio précité de 26 % n'est pas représentatif des coûts du contrôle du stationnement et de la gestion des appareils que, de façon générale, la taxe de parcomètre est censée couvrir.

e. Il ne ressort pas moins de ces diverses données, aussi approximatives qu'elles soient, que la taxe de parcomètre non seulement permet de couvrir les

frais de contrôle et de gestion afférents au stationnement dans les zones blanches avec horodateurs, mais dégage un excédent substantiel, de 46 % (près de CHF 4'700'000.-) en Ville de Genève et d'en moyenne au moins 22 % (environ 360'000.-) dans les autres communes prises globalement. Ce sensible excédent que génère la taxe de parcomètre par rapport aux charges de contrôle et de gestion renforce les indices déduits de l'interprétation des art. 7C LaLCR et 5 RaLCR (cf. consid. 12).

Il s'impose dès lors d'admettre que, dans le canton de Genève, la taxe de parcomètre a une nature mixte, autrement dit combine une taxe de contrôle et une taxe d'usage accru du domaine public.

Cette conclusion s'imposerait *a fortiori* si – contrairement à ce que retient la chambre de céans (consid. 11d et 13b) – les charges afférentes au contrôle du stationnement ne devaient pas être intégrées aux charges pertinentes pour juger du point de savoir si la taxe de parcomètre respecte le principe de la couverture des frais compte tenu de la dévolution aux communes du produit des amendes infligées par leurs agents.

f. Tant en Ville de Genève que dans les autres communes du canton, la part domaniale de la taxe de parcomètre n'est pas excessive au regard du principe de l'équivalence, compte tenu de l'avantage que représente pour les usagers la possibilité d'y stationner leur véhicule durant la durée maximale autorisée sur les aires de stationnement considérées. Ladite taxe ne présente donc pas une composante fiscale, qui enfreindrait l'exemption de taxe prévue par l'art. 82 al. 3 Cst. pour l'utilisation des routes publiques.

15. a. L'art. 7C LaLCR constitue une base légale formelle suffisante pour la perception de la taxe mixte que représente la taxe de parcomètre genevoise, même si cette disposition ne dit pas explicitement au profit de quelle(s) collectivité(s) publique(s) cette taxe doit être perçue.

En l'absence de disposition légale contraire, du fait qu'il constitue une contrepartie financière à des prestations étatiques ou à des avantages particuliers fournis par une collectivité publique, un émolument doit revenir logiquement à la collectivité publique qui fournit et finance les prestations ou avantages considérés, ou à tout le moins les finance lorsqu'elle délègue à une autre entité la compétence de les fournir. Ce principe représente le corollaire de celui que cite l'art. 143 al. 1 Cst-GE, selon lequel chaque tâche est financée par la collectivité publique qui en a la responsabilité et qui en bénéficie. Le législateur dispose cependant d'une large marge de manœuvre pour moduler l'application de ce principe et même y déroger.

- b. C'est ce qu'il a fait pour le produit net de la taxe de macaron prévue par l'art. 7D LaLCR. Pour la taxe de parcomètre, il n'a en revanche pas prévu de

dévolution dérogeant au principe précité, ni en tant qu'elle constitue une taxe de contrôle, ni en tant qu'elle est une taxe d'usage accru du domaine public. À hauteur de la part domaniale de la taxe de parcomètre, les art. 26 al. 5 LDPu et 59 al. 8 LRoutes consacrent au contraire ce principe, puisqu'ils prévoient que le produit des émoluments, taxes et redevances perçus en cas d'utilisation du domaine public appartient aux communes s'il s'agit du domaine public communal et à l'État dans tous les autres cas.

Il sied de préciser, dans ce contexte, que la compétence que l'art. 7C al. 2 LaLCR attribue au Conseil d'État de fixer les modalités de perception et le tarif de la taxe de parcomètre dans les limites du montant adaptable au coût de la vie de CHF 2.- par heure n'emporte pas logiquement ou *ipso iure* la prérogative d'encaisser ces taxes, ni d'ailleurs un droit d'exclusivité sur la propriété des appareils utilisés pour leur perception.

16. a. Il s'avère, en conclusion, que l'arrêté enfreint le principe de la légalité.

C'est le cas, en premier lieu, en tant qu'il restreint l'autonomie des communes recourantes, à savoir d'une part en leur ôtant la compétence, comme maîtres de leur domaine public respectif, de valoriser l'usage accru qu'elles entendent le cas échéant faire de ce dernier par la mise à la disposition des usagers d'aires de stationnement contre paiement, et d'autre part en matière de contrôle du stationnement et de gestion des appareils nécessaires à cette fin, dès lors qu'il les prive, certes pas de la compétence formelle d'exercer ces activités, mais de la contrepartie financière associée à ces dernières par le biais de la taxe de parcomètre.

Ces restrictions apportent une modification significative des rapports entre l'État et les communes en matière de stationnement sur la voie publique contre paiement. Les dispositions de l'arrêté attaqué ne constituent des normes d'exécution ni de la LaLCR, ni d'une autre loi, et elles ne reposent pas sur une clause de délégation législative. Elles sont dépourvues de validité.

En second lieu, sous l'angle de la gestion du domaine public communal, l'arrêté attaqué implique au surplus une dérogation aux art. 26 al. 5 LDPu et 59 al. 8 LRoutes. N'étant pas de rang légal, il viole donc le principe de la primauté de la loi, voulant que toute autorité applique le droit en vigueur et ne le modifie qu'en respectant la règle du parallélisme des formes (art. 5 al. 1 Cst. ; art. 9 al. 2 Cst-GE ; Andreas AUER / Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, op. cit., vol. II, n. 183 ss, 1005 s, 1065 ; Bernhard EHRENZELLER / Benjamin SCHINDLER / Rainer J. SCHWEIZER / Klaus A. VALLENDER [éd.], Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar, 3<sup>ème</sup> éd., 2014, n. 18 ss et 32 ss ad art. 5 ; Pierre MOOR / Alexandre FLÜCKIGER / Vincent MARTENET, op. cit., vol. I, p. 53 ss, 314 ss et 621 ss ; Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 448 ss).

b. On ne saurait parvenir à une autre conclusion pour les communes de Carouge, Lancy, Plan-les-Ouates et Vernier, qui ont délégué conventionnellement à la FPark le contrôle du stationnement sur leur territoire respectif, de même que, s'agissant des deux premières citées, la gestion de leurs parcomètres et horodateurs. Ces conventions ne prévoient et n'impliquent aucun transfert à la FPark des compétences communales devant être mises en œuvre pour l'exploitation d'aires de stationnement contre paiement, mais uniquement une délégation à cette entité publique de l'exercice de certaines d'entre elles. La compétence des autorités étant déterminée par la loi et ne pouvant être créée par accord entre les parties, tant en droit administratif qu'en droit pénal, une telle délégation doit reposer sur une base légale, d'autant plus pour l'exercice de la parcelle de puissance publique qu'implique l'infliction d'amendes (art. 11 al. 1 LPA ; Benoît BOVAY, Procédure administrative, 2<sup>ème</sup> éd., 2015, p. 112 ss et 122 ss ; Yvan JEANNERET / André KUHN, Précis de procédure pénale, 2013, n. 3001 ss). C'est le sens et la raison d'être des art. 12 al. 4 LaLCR, 13 al. 2 LAPM et 11 al. 1 LFPark. Mais aucune de ces dispositions légales ne modifie en elle-même la répartition des compétences entre le canton et les communes dans les matières ici pertinentes.

c. En Ville de Genève, le contrôle du stationnement est confié à la FPark en vertu d'un contrat de prestations passé entre l'État et la FPark, contrat que le Grand Conseil est appelé à ratifier par le biais d'une loi formelle, et la gestion des parcomètres et horodateurs est également déléguée à la FPark, par le biais d'une convention conclue entre les mêmes parties.

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). Il apparaît dès lors douteux qu'une ratification de l'actuel contrat de prestations (conclu le 25 mai 2016 pour les années 2017 à 2019) – si elle intervenait finalement (comme cela a été le cas pour les deux précédents) – 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, il est douteux qu'une telle ratification pourrait priver la Ville de Genève 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), et/ou supprimer l'exigence qu'une délégation du contrôle du stationnement à la FPark recueille aussi l'accord de la Ville de Genève 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).

Cette question peut cependant rester ouverte, non seulement parce qu'actuellement il n'y a plus et le cas échéant pas encore de contrat de prestations ratifié qui soit en force, mais aussi et surtout parce qu'une telle loi ne conférerait force légale jamais qu'aux dispositions ratifiées. Or, ce n'est pas le contrat de prestations mais une convention, non soumise à ratification, qui porte sur les parcomètres et horodateurs sis en Ville de Genève, partant sur le sort des taxes de parcomètre collectées par le biais de ces appareils et autres modes de paiement de cette taxe ; c'est d'elle que se déduit, au demeurant implicitement, que la FPark conserve la différence le cas échéant positive entre le total des taxes de parcomètre collectées et l'indemnité forfaitaire à verser à l'État, l'utilise pour couvrir ses frais de gestion des appareils et profite d'un éventuel solde positif. Il ne peut donc en tout état être fait référence à une loi dérogeant aux normes et principes précités pour la Ville de Genève.

Il n'est pas contesté pour autant qu'en raison d'un historique spécifique, apparaissant n'avoir guère fait cas de la portée de l'art. 156 al. 2 aCst-GE puis de l'abrogation de cette norme constitutionnelle, la Ville de Genève n'est pas propriétaire des parcomètres et horodateurs sis sur son territoire, et qu'elle n'a investi, depuis de nombreuses années, ni dans la gestion de ces appareils ni dans le contrôle du stationnement. On verrait dès lors mal que la part des taxes de parcomètres couvrant les frais de ces activités doive et puisse lui revenir, alors que c'est l'État qui a assumé le financement desdites prestations. Ce n'est pas moins le domaine public de la Ville de Genève qui se trouve valorisé par l'exploitation des aires de stationnement sises sur les voies publiques de la Ville de Genève, dès lors que les voies publiques de cette dernière relèvent du domaine public communal, et non cantonal. Or, il n'y a pas de disposition légale dérogeant à l'affectation à la Ville de Genève de la part domaniale de la taxe de parcomètre. Une loi ratifiant le contrat de prestations passé entre l'État et la FPark ne pourrait en tout état se voir reconnaître le sens et l'effet de déroger aux art. 26 al. 5 LDPu et 59 al. 8 LRoutes. L'intimé ne l'a d'ailleurs pas prétendu, puisqu'il nie une telle composante domaniale ; sa position sur ce point est cependant erronée ; la négation d'une composante domaniale contraindrait au demeurant à devoir constater que cette taxe ne serait pas conforme au principe de la couverture des frais, et non à permettre de valider sa pleine dévolution à l'État.

17. Le recours sera donc admis dans la mesure de sa recevabilité, et l'arrêté attaqué annulé, faute de prévoir des restrictions revêtant la forme légale ou fondées sur une clause de délégation législative valablement adoptée.

18. a. Vu l'issue donnée au recours, il ne sera pas perçu d'émolument (art. 87 al. 1 LPA).
- b. Les recourantes obtenant gain de cause et y ayant conclu, une indemnité de procédure de CHF 6'000.- leur sera allouée, à la charge de l'État, 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 justifiant que les collectivités publiques que sont les recourantes aient recouru aux services d'un avocat pour défendre leurs intérêts quand bien même certaines d'entre elles disposent d'un service juridique.

\* \* \* \* \*

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

admet, dans la mesure où il est recevable, le recours interjeté le 14 mars 2016 par les communes d'Avully, Carouge, Cartigny, Céligny, Chêne-Bougeries, Chêne-Bourg, Collonge-Bellerive, Grand-Saconnex, Lancy, Meyrin, Onex, Perly-Certoux, Plan-les-Ouates, Thônex, Vernier, Versoix et Veyrier ainsi que la Ville de Genève contre l'« arrêté du Conseil d'État du 10 février 2016 concernant les horodateurs et les parcomètres conformément à la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière du 18 décembre 1987 » ;

annule cet arrêté ;

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

alloue aux communes recourantes, prises conjointement et solidairement, une indemnité de procédure de CHF 6'000.-, à la charge de l'État de Genève ;

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 ;

communiqué le présent arrêt à Me Nicolas Wisard, avocat des communes recourantes, et à Me Yvan Jeanneret, avocat du Conseil d'État.

Siégeants : M. Verniory, président, Mmes Baldé et Cramer, MM. Dumartheray et Martin, juges.

Au nom de la chambre constitutionnelle :

le greffier-juriste :

I. Semuhire

le président :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :