NOTE SUR LES LITIGES ENTRE LA VILLE DE GENEVE ET LE CANTON AU SUJET DES PROBLEMATIQUES DU STATIONNEMENT SUR LE TERRITOIRE MUNICIPAL

INTRODUCTION

La question du stationnement sur le domaine public de la Ville de Genève fait actuellement l'objet de plusieurs litiges entre la commune et le canton. Les deux principaux sujets litigieux sont :

i) la dévolution des taxes perçues auprès des automobilistes dans les zones de stationnement contre paiement (zones blanches avec horodateurs ; ci-dessous I).

ii) la compétence de contrôler le stationnement (toutes zones) et la dévolution du produit des amendes d'ordre infligées suite à un constat d'infraction (ci-dessous II).

De plus, la Ville et le canton s'opposent sur les conséquences à tirer des défaillances du Service cantonal des contraventions dans le recouvrement des amendes d'ordre verbalisées par les agents municipaux (ci-dessous III).

I. TAXATION DU STATIONNEMENT – HORODATEURS

1. Historiquement, les horodateurs implantés sur le territoire de la Ville de Genève ont été acquis par le canton. Ils ont été cédés à la Fondation des parkings qui en assure la gestion des horodateurs dans le cadre d'une convention passée avec le canton, à laquelle la Ville de Genève n'est pas partie, qui attribue le produit des horodateurs intégralement au canton. Ce dernier prend en charge les frais de gestion et d'entretien des horodateurs.

   La Ville de Genève n'a jamais été associée à l'exploitation des horodateurs et n'a jamais bénéficié des taxes ainsi perçues.

2. Depuis 2014, la Ville de Genève a demandé une refonte de ce système, pour se voir attribuer une partie du produit des horodateurs.

3. Pour couper court aux revendications de la Ville, le Conseil d'Etat a adopté un arrêté le 10 février 2016 cantonalisant la gestion et les produits des horodateurs.

4. La Ville de Genève et dix-sept autres commune ont contesté cet arrêté devant la Chambre constitutionnelle. Par arrêt du 19 mai 2017, cette juridiction a annulé l'arrêté du Conseil d'Etat[1]. La Chambre a considéré que le produit des horodateurs, déduction faite des coûts d'investissement (amortissement) et de gestion des horodateurs, ainsi que des frais de contrôle du stationnement des zones blanches dotées de tels appareils, constitue en réalité une redevance pour l'usage accru du domaine public municipal que le canton ne peut pas s'approprier sans base légale expresse[2]. La Chambre constitutionnelle a évalué la part de

---

1 ACST/6/2017 du 19 mai 2017.

2 Par opposition au produit net des macarons habitants dont l'art. 7D al. 3 LaLCR spécifie la dévolution en faveur de la Fondation des parkings aux fins de construire des parkings habitants et des P+R.

redevance domaniale à 46% du total des taxes de stationnement perçues sur le territoire de la Ville. En se fondant sur les chiffres 2014-2015, elle a retenu que les revenus bruts annuels des horodateurs[3] sont de Fr. 10'200'000.-, les frais d'exploitation (y c. amortissements)[4] de Fr. 1'300'000.- et les coûts du contrôle des zones de stationnement payant de Fr. 4'500'000.-[5].

5. Le Conseil d'Etat a soumis aux communes, en fin d'été 2017, un avant-projet de loi prévoyant une base légale attribuant le produit des horodateurs au canton. Suite à l'opposition de l'ensemble des communes, exprimée par l'ACG, cet avant-projet a été retiré.

6. Le Conseil administratif considère que le produit net des taxes de stationnement doit être rétrocédé par le canton à la Ville en tant que redevance domaniale. Il n'accepte pas d'imputer sur le produit brut des horodateurs les frais de contrôle dans les zones concernées par la Fondation des parkings, tant et aussi longtemps que le canton refuse à la Ville de participer au régime du contrôle. Admettant en revanche des charges annuelles imputables pour Fr. 1'500'000.- en moyenne, le Conseil administratif réclame ainsi un montant annuel de Fr. 8'500'000.- depuis 2015.

7. Pour sa part, le canton soutient que l'activité de taxation du stationnement est déficitaire. Pour aboutir à cette conclusion, il impute sur le produit brut des horodateurs l'entier des coûts du contrôle du stationnement en Ville de Genève, sans distinction entre zones blanches et zones bleues contrairement au raisonnement de la Chambre constitutionnelle.

8. Face à la position du Conseil d'Etat, le Conseil administratif a pris le parti de formaliser sa prétention en paiement des redevances de stationnement depuis 2015 en notifiant au canton une décision administrative sujette à recours. Il a également demandé à la Fondation des parkings de consigner le produit des horodateurs depuis le 1er janvier 2018.

II. CONTRÔLE DU STATIONNEMENT – PRODUIT DES AMENDES

1. Jusqu'en 2003, le contrôle sur le territoire de la Ville de Genève était assuré par les agents de cette dernière. Le produit des amendes verbalisée par les agents municipaux était dévolu à la Ville.

   En 2003, la Ville de Genève a délégué, en accord avec le canton, cette tâche à la Fondation des parkings. Le canton a cependant dénoncé cette convention en 2008 et repris à son compte l'activité de contrôle, tout en la délégant directement à la Fondation des parkings par un mandat de prestations bilatéral. Afin de gérer la période de transition, des conventions prévoyant une indemnisation ponctuelle de la Ville de Genève pour le reclassement des collaborateurs précédemment affectés au contrôle du stationnement ont été conclues en 2009.

2. Le canton a renouvelé à deux reprises le mandat de prestations avec la Fondation des parkings, malgré l'opposition de la Ville.

   Actuellement, le contrôle systématique du stationnement sur le territoire de la Ville de Genève est assuré par la Fondation des parkings, dans le cadre d'un contrat de prestations conclu avec

---

3 Pour l'année 2012.

4 Moyenne 2014 et 2015, comprenant la levée des caisses, le tri de la monnaie, l'entretien et l'amortissement des appareils.

5 La gestion des horodateurs ne fait pas l'objet d'une comptabilité analytique publiée, que ce soit par le canton ou la Fondation des parkings. Il n'est ainsi pas possible, en l'état, d'affiner ces chiffres.

le canton pour 2017-2019. Le canton verse une indemnité annuelle d'environ Fr. 9'500'000.- à la Fondation des parkings pour cette activité[6].

Le canton encaisse intégralement le produit des amendes verbalisées pour le stationnement illicite sur le territoire de la Ville de Genève, à savoir environ Fr. 20'000'000.- [7]. Considéré globalement, le contrôle du stationnement sur le territoire de la Ville rapporte donc annuellement au canton un bénéfice de Fr. 10'500'000.-.

3. Dans ce contexte, la Ville de Genève a ouvert deux procédures l'encontre du canton :

   - Une procédure (recours et action de droit public) devant la Chambre administrative de la Cour de Justice en vue d'obtenir la confirmation que la commune dispose de la compétence du contrôle du stationnement sur son territoire. Cette procédure a été déclarée irrecevable. La Chambre administrative a considéré qu'il s'agit d'un conflit de compétences à porter par devant la Chambre constitutionnelle[8].

   - Une procédure devant la Chambre constitutionnelle de la Cour de Justice pour contester la loi L 11923 par laquelle le Grand Conseil a ratifié le contrat de prestations 2017-2019 en faveur de la Fondation des parkings[9]. Cette cause est actuellement pendante. Le Grand Conseil soutient que la loi L 11923 crée un régime spécifique qui soustrait à la Ville de Genève la compétence ordinaire des communes pour contrôler le stationnement sur leur territoire, dans le prolongement des conventions de 2009 par lesquelles la Ville aurait définitivement renoncé à toute compétence en la matière. La Ville conteste que les accords de 2009 aient constitué une renonciation de compétence éternelle et définitive. Elle conteste également que le canton puisse créer une *lex specialis* à son encontre sans violer l'égalité de traitement et la garantie constitutionnelle de l'autonomie communale.

III. RECOUVREMENT DES AMENDES

1. En application de l'art. 18 LAPM, les amendes d'ordre – tant en matière de stationnement que relevant des autres domaines de compétence des APM[10] – font l'objet d'une procédure de recouvrement diligentée par le Service cantonal des contraventions.

2. Dans le cadre des échanges de données relatives aux dossiers transmis au Service des contraventions, la Ville de Genève a constaté que l'annulation de très nombreux dossiers lui était demandée. Après un examen de détail, il est apparu que le principal motif d'annulation était la prescription de l'action pénale, respectivement du montant de l'amende, faute pour le Service cantonal des contraventions d'avoir traité les dossiers en temps utile.

   La Ville de Genève a identifié que l'ensemble des annulations qui lui ont été demandées jusqu'au 31 décembre 2014 représente un montant de Fr. 15'227'000.-. Ce montant constitue un maximum mais la Ville de Genève n'a pas pu obtenir du canton les données permettant de distinguer les cas dans lesquels une annulation était justifiée par les circonstances de ceux dans lesquels elle découlait de l'incurie du Service des contraventions.

---

6 Loi 11923, art. 2 et 3.

7 PL 11923A, p. 46 et la p. 127 qui mentionne exactement Fr. 19,86 mios en se référant aux chiffres de l'exercice 2015.

8 ATA/1502/2017 du 21 novembre 2017.

9 Par prudence, la Ville a également recouru contre la même loi devant le Tribunal fédéral. La procédure est suspendue dans l'attente de l'issue de la procédure cantonale.

10 Art. 5 LAPM et art. 8 ss RAPM.

3. Le Conseil administratif a demandé des explications et requis une compensation financière pour le manque à gagner pour la Ville résultant des manquements du service cantonal, estimé aux quelque Fr. 15'000'000.- précités. Le Conseil d'Etat a rejeté catégoriquement les prétentions de la Ville en octobre 2015. La Ville a alors saisi la Chambre administrative de la Cour de Justice d'un recours, qui a été déclaré irrecevable par arrêt du 31 janvier 2017. Sur recours de la Ville de Genève, le Tribunal fédéral a cependant annulé l'arrêt cantonal[11]. Constatant que les intérêts financiers juridiquement protégés de la commune étaient en jeu dans cette procédure, il a renvoyé la cause à la juridiction cantonale pour qu'elle rende une décision sur le fond. Cette cause est actuellement pendante devant la Chambre administrative de la Cour de Justice.

4. Parallèlement, par prudence, la Ville a introduit une action en responsabilité fondée sur la LREC[12] à l'encontre du canton devant le Tribunal de première instance. Cette cause a été suspendue en conciliation dans l'attente de l'issue de la procédure administrative.

---

11 Arrêt 2C_282/2017 du 4 décembre 2017.
12 Loi sur la responsabilité de l'Etat et des communes (LREC – RSGE A 2 40).