

# GE\_GERICHTE ACST/34/2023 vom 12. Oktober 2023

GE Cour de justice, 2023-10-12, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_ACST\\_34\\_2023](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ACST_34_2023)

FR: GE\_GERICHTE ACST/34/2023 du 12 octobre 2023

IT: GE\_GERICHTE ACST/34/2023 del 12 ottobre 2023

## Erwägungen

### E. 36

al. 4, 5 et 7 de la loi 13'193, à savoir une loi cantonale, et ce en l'absence de cas d'application (ACST/20/2023 du 9 mai 2023 consid. 1.2). Il a été interjeté dans le délai légal à compter de l'arrêté de promulgation de ladite loi, lequel a été publié dans la FAO du 24 mars 2023 (art. 62 al. 1 let. d et al. 3, art. 63 al. 1 let. a

- 8/17 -

A/1296/2023

LPA), et satisfait également aux réquisits de forme et de contenu prévus aux art. 64 al. 1 et 65 LPA. 2) La recourante, qui est une collectivité publique, fonde sa qualité pour recourir sur l'art. 60 al. 1 let. d LPA, ce que l'autorité intimée conteste.

2.1 Selon cette disposition, ont qualité pour recourir les organes compétents des communes, établissements et corporations de droit public lorsqu'ils allèguent une violation de l'autonomie que leur garantit la loi et la Constitution. Cette disposition s'applique aussi au contrôle abstrait des normes (ACST/14/2018 du 28 juin 2018 consid. 3a).

Sont en particulier visés les cas où les communes peuvent invoquer la garantie de leur autonomie communale, ancrée au niveau fédéral à l'art. 50 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et, en droit genevois, à l'art. 132 al. 2 Cst-GE. Il suffit à cet égard que la commune, touchée dans ses prérogatives de puissance publique par l'acte attaqué, fasse valoir de manière défendable une violation de son autonomie, le point de savoir si l'autonomie qu'elle invoque existe réellement étant une question de fond et non de recevabilité (ATF 146 I 36 consid. 1 ; ACST/20/2023 précité consid. 2.1 et les références citées).

2.2 En l'espèce, la commune est touchée par la loi attaquée comme détentrice de la puissance publique et elle allègue de manière suffisamment vraisemblable une violation de son autonomie. Aussi faut-il lui reconnaître la qualité pour recourir contre la loi 13'193 pour se plaindre d'une violation de son autonomie, la question de savoir si elle est réellement autonome dans le domaine considéré relevant du fond du litige (ATF 143 I 272 consid.

2.3.2). Dans ce contexte, la recourante est également habilitée à se plaindre d'autres griefs en rapport suffisamment étroit avec celui de la violation de l'autonomie communale (ACST/14/2018 précité consid. 3b et les références citées).

La commune dispose également de la qualité pour recourir sur la base de la clause générale de l'art. 60 al. 1 let. a et b LPA, interprétée à l'aune de la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à la disposition correspondante figurant à l'art. 89 al. 1 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110) et s'imposant sur le plan cantonal en vertu de l'art. 111 LTF, dès lors qu'elle se trouve affectée de manière qualifiée dans ses

intérêts de puissance publique en présence d'un acte mettant en cause la péréquation intercommunale et des montants en question (ATF 140 I 90 consid. 1.2.2 et 1.2.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_878/2020 du 26 octobre 2020 consid. 3.2).

Le recours est donc recevable.

- 9/17 -

A/1296/2023

3) La chambre constitutionnelle, lorsqu'elle se prononce dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, s'impose une certaine retenue et n'annule les dispositions attaquées que si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme au droit ou si, en raison des circonstances, leur teneur fait craindre avec une certaine vraisemblance qu'elles soient interprétées ou appliquées de façon contraire au droit supérieur. Pour en juger, il lui faut notamment tenir compte de la portée de l'atteinte aux droits en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante et des circonstances dans lesquelles ladite norme serait appliquée. Le juge constitutionnel doit prendre en compte dans son analyse la vraisemblance d'une application conforme – ou non – au droit supérieur. Les explications de l'autorité sur la manière dont elle applique ou envisage d'appliquer la disposition mise en cause doivent également être prises en considération. Si une réglementation de portée générale apparaît comme défendable au regard du droit supérieur dans des situations normales, telles que le législateur pouvait les prévoir, l'éventualité que, dans certains cas, elle puisse se révéler inconstitutionnelle ne saurait en principe justifier une intervention du juge au stade du contrôle abstrait (ATF 148 I 198 consid. 2.2 ; 147 I 308 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_810/2021 du 31 mars 2023 consid. 3.2 ; ACST/20/2023 du 9 mai 2023 consid. 3). 4) Le recours porte sur la contribution à verser par les communes à fort potentiel de ressources en faveur de celles à faible potentiel de ressources (art. 5 al. 1 LRPFI), sur le taux de la contribution à charge des communes en faveur de la Ville de Genève (art. 13 LRPFI) ainsi que sur le montant à verser au fonds (art. 30 al. 2 et 3 LRPFI) et les dispositions transitoires y relatives (art. 36 al. 3, 5 et 7 LRPFI). 5) La recourante fait grief aux dispositions contestées de violer son autonomie communale.

5.1 Selon l'art. 50 al. 1 Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie ainsi de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de manière exhaustive, mais laisse en tout ou partie dans la sphère communale, lui accordant une liberté de décision importante. Le domaine d'autonomie protégé peut consister dans la faculté d'adopter ou d'appliquer des dispositions de droit communal ou encore dans une certaine liberté dans l'application du droit fédéral ou cantonal. Pour être protégée, l'autonomie ne doit pas nécessairement concerner l'ensemble d'une tâche communale, mais uniquement le domaine litigieux. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la Constitution et la législation cantonales (ATF 145 I 52 consid. 3.1 ; 143 II 553 consid. 6.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C\_84/2020 du 28 janvier 2021 consid. 3.2).

5.2 Selon l'art. 132 Cst-GE, les communes sont des collectivités publiques territoriales dotées de la personnalité juridique (al. 1), leur autonomie étant

- 10/17 -

A/1296/2023

garantie dans les limites de la constitution et de la loi (al. 2). La loi fixe les tâches qui sont attribuées au canton et celles qui reviennent aux communes (art. 133 al. 2 Cst-GE).

L'art. 2 al. 1 LAC précise que l'autonomie communale s'exerce dans les limites de l'ordre juridique et plus particulièrement des compétences cantonales et fédérales, ainsi que du pouvoir de surveillance auquel la commune est soumise. En particulier en matière fiscale, le conseil municipal est compétent pour délibérer du nombre de centimes additionnels communaux à percevoir, cette décision étant soumise à l'approbation du Conseil d'État (art. 30 al. 1 let. b LAC).

En effet, en application de l'art. 291 de la loi générale sur les contributions publiques du 9 novembre 1887 (LCP - D 3 05), lorsque les recettes d'une commune, provenant de ses propres biens, des allocations ou des répartitions qui lui sont faites par l'État sur des taxes ou des impôts ou de ses autres ressources, ne lui permettent pas de subvenir à ses dépenses, elle est autorisée à percevoir des centimes additionnels et une taxe professionnelle. Le droit genevois ne permet ainsi pas aux communes d'introduire leurs propres impôts communaux mais seulement de prélever un supplément aux impôts cantonaux. Les communes disposent ainsi d'une compétence réduite, dès lors qu'elles sont dépendantes du droit cantonal, qui se concrétise par la perception de centimes additionnels en tant que multiples de l'impôt cantonal, et de la taxe professionnelle (ATA/920/2014 du 25 novembre 2014 consid. 7c et les références citées).

L'art. 295 LCP institue un fonds de péréquation intercommunale alimenté par la perception de centimes additionnels sur 20% de l'impôt cantonal sur le bénéfice et le capital des personnes morales et dont les recettes sont réparties entre les communes, compte tenu des charges qu'elles doivent assumer et de leur capacité financière.

La LRPFi complète ce régime de péréquation au moyen de mécanismes supplémentaires, à savoir une contribution générale des communes à fort potentiel de ressources en faveur des communes à faible potentiel de ressources (art. 2 let. a ch. 1 et art. 5 ss LRPFi), une contribution de « ville-centre » en faveur de la ville, à la charge des autres communes (art. 2 let. a ch. 2, art. 12 et art. 13 LRPFi), une contribution destinée à la prise en charge des intérêts des dettes contractées par les communes à faible indice de capacité financière pour leurs équipements publics (art. 2 let. a ch. 3 et art. 14 ss LRPFi), une contribution destinée au financement partiel des frais de fonctionnement des structures d'accueil à plein temps pour la petite enfance et des places d'accueil familial de jour (art. 2 let. a ch. 4 et art. 17 ss LRPFi) ainsi qu'une contribution destinée au financement de l'accueil d'urgence des personnes sans abri (art. 2 let. a ch. 4 LRPFi). La LRPFi instaure en outre un fonds intercommunal participant, au moyen de contribution des communes, au financement de certains investissements et dépenses de fonctionnement relatifs à des prestations de caractère intercommunal assumées par

- 11/17 -

A/1296/2023

une entité intercommunale, des prestations assumées par une seule commune mais bénéficiant aux habitants d'autres communes ou des prestations incombant à l'ensemble des communes (art. 2 let. b et art. 27 ss LRPFi).

5.3 Les législations cantonales sur la péréquation financière intercommunale ne s'adressent en principe qu'aux communes. Toutefois, celles-ci ne sont normalement pas habilitées à prendre elles-mêmes les décisions fixant les contributions dues ou les prestations exigibles à ce titre, une telle compétence incombant exclusivement aux organes cantonaux. En ce sens, les communes n'ont donc aucun droit à déterminer librement la quotité de leurs propres contributions ou prestations. Au demeurant, soustraire de telles décisions du champ d'autonomie des communes n'est pas sans fondement. En effet, la péréquation financière intercommunale implique, à l'instar des questions de délimitation de souveraineté fiscale entre communes, un conflit d'intérêts entre des sujets de droit de même niveau, contestation que seul un organe de rang supérieur est apte à régler d'une manière contraignante pour les parties (ATF 119 Ia 214 consid. 3b). Certes, un canton peut attribuer expressément aux communes l'exécution de certains points du système de péréquation financière intercommunale, notamment en ce qui concerne l'utilisation des sommes allouées, de sorte qu'il est alors tenu de respecter la liberté d'action de la commune en cette matière, sous peine de violer son autonomie. Cependant, une telle latitude n'altère en rien la compétence des organes cantonaux quant à la détermination des contributions ou prestations annuelles. De même, s'il est vrai que la contribution réclamée affaiblit les finances des communes (y compris les ressources destinées aux activités relevant de leur champ d'autonomie), ce qui pourrait indirectement les obliger à augmenter leurs impôts, de telles conséquences ne constituent pas une atteinte à leur autonomie. D'une part, ces effets résultent nécessairement de toute obligation financière mise à la charge des communes et, d'autre part, celles-ci demeurent libres d'aménager leur budget et de choisir la manière dont elles entendent financer la contribution litigieuse (arrêt du Tribunal fédéral 2P.293/2004 du 1er décembre 2005 consid. 5.2 et les références citées).

5.4 En l'espèce, même si les contributions à verser par la recourante au titre de la péréquation la touchent dans ses intérêts, il n'en demeure pas moins que les communes genevoises ne disposent d'aucune compétence constitutionnelle en matière de péréquation financière, du ressort du seul canton. La recourante ne peut ainsi se prévaloir d'une autonomie dont elle ne dispose pas pour contester la loi 13'193.

Elle soutient toutefois que les prélèvements induits par la loi 13'193 seraient de nature à détériorer son budget, puisque la totalité de ses recettes seraient dédiées à la péréquation intercommunale, ce qui conduirait à l'augmentation du taux du centime additionnel, domaine dans lequel elle serait autonome. La recourante perd toutefois de vue que l'autonomie fiscale des communes n'est pas garantie de

- 12/17 -

A/1296/2023

manière illimitée, mais uniquement dans les limites du droit cantonal et que seules la LCP et la LAC, et non la Cst-GE, confèrent la faculté aux communes genevoises de percevoir des centimes additionnels. Par ailleurs, même si les contributions litigieuses peuvent avoir une influence indirecte sur les finances communales en amenant les communes à augmenter leurs impôts ou à recourir à des emprunts, celles en cause gardent néanmoins le choix du financement desdites contributions. Au vu toutefois de la situation financière de la recourante, rien ne permet d'affirmer qu'elle devrait recourir à de tels mécanismes, comme le rappelle au demeurant l'autorité intimée en indiquant qu'elle a constitué des provisions, que son centime additionnel est l'un des plus bas du canton et que sa situation financière est

excellente. Ainsi, le seul fait qu'en raison de ces participations financières imposées, la recourante doit porter une charge supplémentaire dans son budget et qu'elle puisse, le cas échéant, être amenée à augmenter le taux de ses centimes additionnels ou recourir à des emprunts ne touche pas son autonomie fiscale. Le grief doit dès lors être écarté. 6) La recourante se plaint d'une violation de l'art. 143 al. 1 Cst-GE.

6.1 Aux termes de cette disposition, la répartition des responsabilités financières tient compte du principe selon lequel chaque tâche est financée par la collectivité publique qui en a la responsabilité et qui en bénéficie.

6.2 En l'espèce, selon la recourante, l'augmentation annuelle de la dotation au fonds contreviendrait à l'art. 143 al. 1 Cst-GE, en l'absence respectivement d'implication des communes dans le processus d'engagement des dépenses et de charges supplémentaires. Il en irait de même de l'augmentation du taux de l'allocation versée par les communes à fort potentiel de ressources, qui la contraindrait à contribuer potentiellement à hauteur de la totalité de ses recettes fiscales.

À l'instar de l'autorité intimée, il y a lieu de nier l'application de l'art. 143 al. 1 Cst-GE, et du principe de l'équivalence fiscale repris de l'art. 43a al. 2 et 3 Cst., à la présente cause, en l'absence de nouvelles tâches confiées par la loi 13'193 aux communes, comme le reconnaît du reste implicitement la recourante en se plaignant du fait que ladite loi ne confère pas de nouvelles prérogatives aux communes mais seulement de nouvelles charges financières. En effet, les dispositions contestées ne prévoient pas l'affectation des contributions à verser par les communes à des tâches spécifiques, mais se situent au niveau de la péréquation financière et visent à rééquilibrer les rentrées fiscales des communes, en leur permettant d'assumer leurs tâches, comme le rappelle l'art. 1 LRPFI, loi dont le but est notamment de renforcer les ressources des communes à faible capacité financière (let. a) et d'encourager le développement de l'intercommunalité (let. b). Outre le financement de l'accueil d'urgence des personnes sans abri, qui n'est pas contesté, la loi 13'193 vise ainsi seulement à

- 13/17 -

A/1296/2023

mieux répartir les ressources entre les communes pour leur permettre d'assumer leurs tâches, sans en établir de nouvelles. Le grief sera par conséquent écarté. 7) La recourante soutient que les dispositions litigieuses seraient contraires au principe de la proportionnalité.

7.1 Le principe de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.) exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats d'intérêt public escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) ; en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et requiert un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts ; ATF 146 I 157 consid. 5.4). Il peut être invoqué directement et de manière autonome (ATF 141 I 1 consid. 5.3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_747/2022 du 14 février 2023 consid. 12.2).

7.2 En l'espèce, il n'est pas contesté que les modifications litigieuses de la LRPFI, par l'augmentation des contributions des communes à fort potentiel de ressources, dont fait partie la recourante, sont aptes à permettre une meilleure distribution des revenus fiscaux entre les communes ainsi qu'à les aider à assumer leurs tâches.

La recourante soutient toutefois que les motivations des modifications litigieuses, ne ressortiraient pas de l'exposé des motifs relatif au PL 13'193. Elle ne saurait toutefois être suivie sur ce point, dès lors que ledit exposé des motifs indique précisément les raisons de l'élaboration de la loi 13'193, qui a été effectuée sous l'égide de l'ACG, et qu'en qualité de membre de l'ACG, la commune y a pleinement participé, ses représentants ayant même été entendus par la commission parlementaire chargée de l'étude du PL 13'193. Elle ne peut ainsi arguer avoir été dans l'ignorance des motifs ayant conduit à l'élaboration des dispositions qu'elle conteste. La recourante ne peut pas davantage arguer de l'absence de besoins nouveaux clairement identifiés justifiant les contributions litigieuses, dès lors que, comme précédemment indiqué, la LRPFPI ne vise pas à affecter spécifiquement les ressources versées par les communes à des tâches définies, mais à renforcer leurs contributions et à mieux répartir les revenus fiscaux des communes, ce qui constitue le principe même de la péréquation intercommunale, tel que rappelé à l'art. 1 LRPFPI. Par ailleurs, comme l'indique l'autorité intimée, étant donné que certaines communes à fort potentiel ont vu leurs recettes fiscales par habitant massivement augmenter durant les dernières années, dont celles de la recourante, alors que d'autres ont vu ce même revenu fiscal moyen par habitant diminuer, un renforcement des contributions des premières en faveur des secondes s'avérerait nécessaire, afin que ces dernières puissent assumer leurs charges malgré leur manque de moyens.

- 14/17 -

A/1296/2023

La recourante se plaint du caractère déraisonnable des montants à sa charge, qui ne tiendraient pas compte de ses contributions à d'autres fonds intercommunaux ni du départ d'un important contribuable en 2022. Tel n'apparaît toutefois pas être le cas, en considération des capacités financières de la recourante, telles qu'elles ressortent de ses états financiers et de ses comptes, de sorte que les montants qu'elle doit verser au titre de la loi 13'193 lui permettent néanmoins de continuer à offrir les prestations qui sont à sa charge en faveur de ses habitants et de contribuer aux autres fonds intercommunaux. Par ailleurs, il ressort également du dossier qu'elle a été autorisée par le SAFCO à effectuer des provisions en lien avec la présence d'un important contribuable sur son territoire jusqu'à son départ en 2022. En outre, le fait que la contribution des communes ne soit pas plafonnée n'est pas pertinent, car, comme l'a expliqué l'autorité intimée, le mécanisme péréquatif vise précisément à empêcher une commune, comme la recourante, à trop fortement réduire son centime additionnel afin de ne plus devoir contribuer à la péréquation à hauteur de son potentiel.

Les dispositions litigieuses respectent dès lors le principe de la proportionnalité, de sorte que le grief doit être écarté. 8) Selon la recourante, l'art. 36 al. 5 LRPFPI contreviendrait au principe de la non-rétroactivité des normes.

8.1 En règle générale, la loi applicable est celle qui est en vigueur au moment où les faits pertinents doivent être régis (ATF 146 V 364 consid. 7.1).

Liée aux principes de sécurité du droit et de prévisibilité, l'interdiction de la rétroactivité des lois résulte du droit à l'égalité de traitement (art. 8 Cst.), de l'interdiction de l'arbitraire et de la protection de la bonne foi (art. 5 et 9 Cst.). L'interdiction de la rétroactivité (proprement dite) fait obstacle à l'application d'une norme à des faits entièrement révolus avant son entrée en vigueur (ATF 147 V 156 consid. 7.2.1), car les personnes concernées ne

pouvaient, au moment où ces faits se sont déroulés, connaître les conséquences juridiques découlant de ces faits et se déterminer en connaissance de cause (ATF 144 I 81 consid. 4.2). Une exception à cette règle n'est possible qu'à des conditions strictes, soit en présence d'une base légale suffisamment claire, d'un intérêt public prépondérant, et moyennant le respect de l'égalité de traitement et des droits acquis. La rétroactivité doit en outre être raisonnablement limitée dans le temps (ATF 147 V 156 consid. 7.2.1). En matière fiscale, il y a rétroactivité lorsque l'obligation imposée au contribuable se fonde sur des faits antérieurs et entièrement révolus lors de l'entrée en vigueur de la loi. La quotité d'un impôt peut en revanche être déterminée sur la base de faits antérieurs à la promulgation de la loi (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_339/2021 du 4 mai 2022 consid. 4.1 et les références citées).

Il n'y a toutefois pas de rétroactivité proprement dite lorsque le législateur entend réglementer un état de choses qui, bien qu'ayant pris naissance dans le passé, se

- 15/17 -

A/1296/2023

prolonge au moment de l'entrée en vigueur du nouveau droit ; cette rétroactivité improprement dite est en principe admise, sous réserve du respect des droits acquis (ATF 140 V 154 consid. 6.3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_520/2022 du 1er décembre 2022 consid. 6.2).

8.2 En l'espèce, selon la recourante, l'art. 36 al. 5 LRPFI aboutirait au résultat que le Conseil d'État avait voulu éviter, à savoir fixer la date d'entrée en vigueur de la loi de manière rétroactive au 1er janvier 2023, ce qui serait contraire à l'interdiction de la rétroactivité, absolue en matière fiscale.

Ce point de vue ne saurait être suivi, dès lors que la présente cause ne relève pas du droit fiscal ni de la capacité de la recourante de prélever un impôt, compétence dont elle ne dispose du reste pas en droit genevois, mais de la péréquation horizontale entre les communes, plus précisément la distribution de la part d'impôt communal à chaque commune. La recourante ne saurait ainsi alléguer être dans une situation similaire à celle d'un contribuable qui doit verser des impôts et des taxes à l'État, puisque la loi litigieuse ne vise qu'à répartir les ressources fiscales entre les différentes entités publiques qui en bénéficieraient. La recourante ne peut pas davantage être suivie lorsqu'elle indique qu'elle ignorait l'effet de la loi 13'193 avant son entrée en vigueur, étant donné les provisions effectuées à ce titre, conformément à son rapport administratif et financier 2021-2022, ainsi que sa participation à l'élaboration du PL 13'193 sous l'égide de l'ACG.

Au demeurant, même à admettre l'existence d'un effet rétroactif de l'art. 36 al. 5 LRPFI, cet effet ne constituerait qu'une rétroactivité improprement dite, comme l'indique à juste titre l'autorité intimée, puisque la répartition intercommunale se base de toute manière sur des faits passés, soit les comptes communaux de l'année « N-2 », et qu'il importe ainsi peu que l'art. 36 al. 5 LRPFI prévoie que les montants versés et perçus par chaque commune soient calculés pour une année complète, indépendamment de la date d'entrée en vigueur de la loi 13'193, puisque ce système est inhérent à celui mis en place par le législateur en matière de péréquation intercommunale.

Entièrement mal fondé, le recours sera par conséquent rejeté. 9) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 2'000.-, qui comprend la décision sur effet suspensif, sera mis à la charge de la recourante, qui succombe alors qu'elle conteste une norme qu'elle n'a pas

elle-même adoptée (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

- 16/17 -

A/1296/2023

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