



2C_642/2023

Arrêt du 16 juillet 2024

Ile Cour de droit public

Composition

Mmes et MM. les Juges fédéraux

Aubry Girardin, Présidente, Donzallaz, Hänni, Ryter et Kradolfer.

Greffière : Mme Meyer.

Participants à la procédure

Commune de Cologny,

représentée par Me Antoine Berthoud, avocat,
recourante,

contre

Grand Conseil de la République et canton de Genève,
case postale 3970, 1211 Genève 3,
intimé.

Objet

Loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité (LRPFI),

recours contre l'arrêt de la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre constitutionnelle, du 12 octobre 2023 (AST/34/2023).

Faits :

A.

En juin 2022, l'assemblée générale de l'Association des communes genevoises a adopté une proposition de modification de la loi genevoise du 3 avril 2009 sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité (LRPFI; rs/GE B 6 08), afin d'inscrire dans cette loi les mécanismes de financement des prestations communales dédiées à l'aide aux personnes sans abri, de renforcer le financement du Fonds intercommunal, ainsi que la péréquation générale des ressources entre les communes pour leur permettre d'assurer le financement de tâches pouvant leur être transférées à l'avenir par le canton.

Le 12 octobre 2022, le Conseil d'État a déposé au Grand Conseil un projet de loi modifiant la LRPFI/GE (PL 13'193), qui reprenait en substance les propositions de l'Association des communes genevoises. Le Conseil d'État précisait notamment que l'entrée en vigueur du texte, initialement prévue au 1er janvier 2023 malgré son adoption ultérieure, engendrait une rétroactivité impossible à mettre en oeuvre puisque les charges et revenus visés par le projet de loi devaient être versés mensuellement dès cette date, sans garantie que la loi soit votée. Il convenait donc de remplacer cette disposition rétroactive par des dispositions transitoires.

Le Grand Conseil de la République et canton de Genève (ci-après: le Grand Conseil) a adopté la loi 13'193 modifiant la LRPFI/GE le 27 janvier 2023. Elle contient notamment les nouvelles dispositions suivantes:

Art. 5, al. 1 (nouvelle teneur)

1 Les communes à fort potentiel de ressources, apprécié en regard de la moyenne des communes, versent aux communes à faible potentiel de ressources une allocation dont le montant total équivaut à 3,5% de la somme des potentiels de ressources de chacune des communes.

Art. 13 (nouvelle teneur)

La contribution à charge de chaque commune au sens de l'article 12 est calculée en multipliant par 0,75 la valeur du centime de la commune concernée.

Art. 30, al. 2 et 3 (nouvelle teneur)

2 Le montant des contributions des communes est calculé de manière à ce que le Fonds intercommunal encaisse annuellement un montant total de contributions de 30 millions de francs, réduit toutefois du montant total des contributions des communes pour le financement de la prise en charge des intérêts selon le chapitre I du titre II de la présente loi.

3 A cet effet, la contribution de chaque commune est calculée en multipliant:

a) la valeur de centime de chaque commune, au titre des centimes additionnels sur l'impôt cantonal sur le revenu et la fortune des personnes physiques et des centimes additionnels sur l'impôt cantonal sur le bénéfice net et le capital des personnes morales (compte tenu également des attributions à la commune concernée en provenance du fonds de péréquation intercommunale institué par l'article 295 de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 novembre 1887);

par

b) le quotient obtenu en divisant, par la somme des valeurs de centime de toutes les communes, le montant de 30 millions de francs réduit de la somme des contributions des communes pour le financement de la prise en charge des intérêts selon le chapitre I du titre II de la présente loi.

Art. 36, al. 3 à 8 (nouveaux)

Modifications du 27 janvier 2023

4 En 2023, le pourcentage déterminant le calcul de la contribution des communes à fort potentiel de ressources, selon l'article 5, alinéa 1, est de 2,5%. Le facteur de multiplication déterminant le taux des contributions des autres communes en faveur de la Ville de Genève, au sens de l'article 13, est de 0,65. En 2024, le pourcentage est porté à 3% et le facteur de multiplication à 0,7. Le pourcentage et le facteur de multiplication introduits par la modification du 27 janvier 2023 sont pleinement applicables dès 2025. 5 L'année de l'entrée en vigueur de la modification du 27 janvier 2023, les montants versés et perçus par chaque commune sont calculés pour une année complète, quelle que soit la date d'entrée en vigueur de ladite modification.

7 Les versements mensuels prévus à l'article 13 du règlement d'application de la présente loi, du 18 novembre 2009, sont adaptés, dès l'entrée en vigueur de la modification du 27 janvier 2023, de manière à couvrir sur les mois restants de l'exercice budgétaire la totalité des sommes dues ou à percevoir par chaque commune.

Art. 3 Entrée en vigueur

Le Conseil d'État fixe l'entrée en vigueur de la présente loi.

Par arrêté du 22 mars 2023, publié dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève du 24 mars 2023, le Conseil d'État genevois a promulgué la loi 13'193 modifiant la LRPFI/GE. Cette modification est entrée en vigueur le lendemain.

B.

La Commune de Cologny (ci-après: la Commune) a contesté cette modification législative, en particulier les art. 5 al. 1, 13, 30 al. 2 et 3 et 36 al. 4, 5 et 7 dont elle demandait l'annulation, devant la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice de la République et canton de Genève (ci-après: la Cour de justice), qui a rejeté le recours par arrêt du 12 octobre 2023.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral, la Commune conclut, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de l'arrêt du 12 octobre 2023, au renvoi de la cause à la Cour de justice pour instruction complémentaire sur les faits allégués par les parties et établissement de ceux-ci, ainsi qu'à l'annulation des art. 5 al. 1, 13, 30 al. 2 et 3 et 36 al. 4, 5 et 7 de la LRPFI/GE, dans leur nouvelle teneur.

La Cour de justice persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt. Le Grand Conseil conclut au rejet du recours.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (**ATF 149 II 66** consid. 1.3; **148 I 160** consid. 1).

1.1. Selon les art. 82 let. b et 87 al. 1 LTF, il est possible d'attaquer directement par la voie du recours en matière de droit public des actes normatifs cantonaux ou communaux devant le Tribunal fédéral, en dehors d'un cas concret d'application (cf. **ATF 149 I 81** consid. 3.3.1; sur la notion d'acte normatif, cf. **ATF 139 V 72** consid. 2.2.1; **135 II 38** consid. 4.3). Les cantons restent toutefois libres de prévoir une voie de recours contre ces actes au niveau cantonal (cf. art. 87 al. 2 LTF; **ATF 149 I 81** consid. 3.3.1; **142 I 99** consid. 1.1; **141 I 36** consid. 1.2.1). Lorsqu'une telle voie de recours existe, comme c'est le cas en l'espèce (cf. art. 124 let. a de la Constitution du 14 octobre 2012 de la République et canton de Genève [Cst-GE; RS 131.234] et art. 130B al. 1 let. a de la loi genevoise du 26 septembre 2010 sur l'organisation judiciaire [LOJ; rs/GE E 2 05]), c'est la décision de l'autorité cantonale validant la norme qui doit être attaquée devant le Tribunal fédéral (cf. art. 87 al. 2, lequel renvoie à l'art. 86 LTF), mais le recours n'en demeure pas moins un recours contre un acte normatif au sens de l'art. 82 let. b LTF. Partant, les exceptions à la recevabilité du recours en matière de droit public contre les décisions (art. 83 LTF) n'entrent pas en considération (**ATF 149 I 81** consid. 3.3.4; **148 I 160** consid. 1.2; **145 I 26** consid. 1.1).

1.2.

1.2.1. Selon l'art. 89 al. 2 let. c LTF, les communes et autres collectivités publiques ont la qualité pour recourir lorsqu'elles invoquent la violation de garanties qui leur sont reconnues par les constitutions cantonales ou fédérale, en particulier la garantie de leur autonomie communale, ancrée au niveau fédéral à l'art. 50 al. 1 Cst. (**ATF 140 I 90** consid. 1.1 et les arrêts cités), dont la recourante dénonce la violation en l'espèce. En pareille hypothèse, la qualité pour recourir est en principe admise (art. 89 al. 2 let. c LTF) et la question de savoir si une commune est réellement autonome dans le domaine considéré ou si son autonomie a été violée relève du fond (cf. *infra* consid. 4) et non de la recevabilité (cf. **ATF 147 I 136** consid. 1.2; **146 I 83** consid. 1.2; arrêt 2C_94/2022 du 23 juin 2023 consid. 1.2).

1.2.2. La recourante argue en outre être touchée dans des intérêts centraux liés à sa puissance publique et avoir qualité pour recourir sous l'angle de l'art. 89 al. 1 LTF, dès lors que, selon ses projections, les contributions qu'elle sera amenée à verser au titre de la péréquation financière en 2024 et 2025, seront équivalentes, voire supérieures à ses recettes fiscales.

L'art. 89 al. 1 LTF revêt, pour les collectivités publiques, un caractère subsidiaire par rapport à l'art. 89 al. 2 LTF (Florence Aubry Girardin, in Commentaire de la LTF, 3e éd. 2021 n° 49 ad art. 89 LTF; cf. également **ATF 140 I 90**

consid. 1.2). Selon la jurisprudence, les communes sont légitimées à recourir, en application de l'art. 89 al. 1 LTF, si elles sont touchées dans leurs prérogatives de puissance publique et qu'elles disposent d'un intérêt public propre digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'acte attaqué. N'importe quel intérêt financier découlant directement ou indirectement de l'exécution de tâches d'intérêt public ne permet pas à la commune de se fonder sur l'art. 89 al. 1 LTF (**ATF 140 I 90** consid. 1.2.2; **134 II 45** consid. 2.2.1). Il faut que la commune soit touchée dans des intérêts centraux liés à sa puissance publique. L'atteinte à des intérêts centraux est présumée exister en présence de décisions mettant en cause le système même de la péréquation cantonale ou intercommunale, même s'il n'empiète sur aucune compétence relevant de leur autonomie (cf. **ATF 140 I 90** consid. 1.2.2; **135 I 43** consid. 1.3; **135 II 156** consid. 3.1 et 3.3; arrêt 2C_726/2022 du 11 décembre 2023 consid. 1.2.1 et 1.2.2). Ainsi, il convient, en l'espèce, de reconnaître la qualité pour recourir à la Commune, tant sous l'angle de l'art. 89 al. 2 let. c LTF que de l'art. 89 al. 1 LTF.

1.3. Lorsque la juridiction cantonale rejette le recours formé devant elle contre un acte normatif, la partie déboutée peut conclure non seulement à l'annulation de la décision de dernière instance cantonale, mais également à celle de l'acte normatif cantonal soumis à examen (cf. **ATF 149 I 81** consid. 3.3.6; **148 I 160** consid. 1.3; 2C_79/2023 du 23 février 2024 consid. 1.3). En l'espèce, la commune recourante demande tant l'annulation de l'arrêt de la Cour de justice du 12 octobre 2023 que des art. 5 al. 1, 13, 30 al. 2 et 3 et 36 al. 4, 5 et 7 LRPFI/GE, dans leur nouvelle teneur, dispositions qu'elle avait déjà contestées devant l'instance cantonale. Ces conclusions sont recevables.

1.4. Pour le surplus, le recours contre l'arrêt entrepris, qui est une décision finale (art. 90 LTF) relative à un acte normatif cantonal (art. 82 let. b LTF), a été déposé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes requises (art. 42 LTF). L'envoi du recours à l'adresse du Tribunal fédéral à Lucerne est sans conséquences pour la recourante (cf. art. 4 al. 2 LTF). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

2.

2.1. Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral contrôle librement le respect du droit fédéral, qui comprend les droits de nature constitutionnelle (art. 95 let. a LTF), ainsi que les droits constitutionnels cantonaux (art. 95 let. c LTF). La notion de droits constitutionnels cantonaux, au sens de l'art. 95 let. c LTF, ne s'étend pas à n'importe quelle disposition constitutionnelle cantonale, mais vise celles qui garantissent des droits individuels aux citoyens et sont, à ce titre, directement applicables (**ATF 136 I 241** consid. 2.2; sur la notion de droits constitutionnels cf. également **ATF 137 I 77** consid. 1.3.1). Les dispositions de nature organisationnelle ou à caractère purement programmatique ne remplissent en principe pas ces exigences (**ATF 137 I 77** consid. 1.3.1 et les références citées). Les normes garantissant l'autonomie communale font aussi partie des droits constitutionnels au sens de l'art. 95 let. a et c LTF (cf. **ATF 147 I 136** consid. 1.4; **141 I 36** consid. 5.4; **138 I 143** consid. 2). Saisi d'un grief de violation de l'autonomie communale, le Tribunal fédéral examine librement l'application du droit constitutionnel cantonal qui régit la répartition des tâches entre le canton et la commune (cf. **ATF 147 I 136** consid. 1.4; **143 II 553** consid. 6.3.1; **141 I 36** consid. 5.4). En revanche, un recours en matière de droit public ne peut pas être formé pour violation du droit cantonal en tant que tel, sauf dans les cas cités expressément à l'art. 95 LTF. Il est néanmoins possible de faire valoir que l'application du droit cantonal consacre une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. ou contraire à un autre droit constitutionnel (**ATF 145 I 108** consid. 4.4.1). Le grief doit être invoqué et motivé par la partie recourante, c'est-à-dire expressément soulevé et exposé de façon claire et détaillée (cf. art. 106 al. 2 LTF; **ATF 142 V 577** consid. 3.2).

2.2. Dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes cantonales, le Tribunal fédéral examine librement la conformité de l'acte normatif litigieux aux droits fondamentaux - et à la garantie de l'autonomie communale -, à condition que ceux-ci soient invoqués et motivés conformément aux exigences découlant de l'art. 106 al. 2 LTF (cf. **ATF 148 I 160** consid. 2). Le Tribunal fédéral s'impose toutefois une certaine retenue eu égard notamment aux principes découlant du fédéralisme et de la proportionnalité. Il n'annule une norme cantonale que si elle se soustrait à toute interprétation conforme au droit fédéral supérieur. Lors de cet examen, il est décisif que la norme mise en cause puisse, d'après les principes d'interprétation reconnus, se voir attribuer un sens compatible avec les dispositions du droit supérieur invoquées. Pour en juger, il 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 sera appliquée (cf. **ATF 149 I 105** consid. 2.2; **148 I 160** consid. 2; **147 I 136** consid. 1.4). Le juge ne doit pas se borner à traiter le problème de manière purement abstraite, mais il lui incombe de prendre en compte dans son analyse la vraisemblance d'une application conforme au droit supérieur. Les explications de l'autorité cantonale sur la manière dont elle applique ou envisage d'appliquer la disposition contestée doivent également être prises en considération. Si une réglementation de portée générale apparaît comme défendable au regard des droits fondamentaux en cause dans des situations normales, telles que le législateur pouvait les prévoir, l'éventualité que, dans certains cas, son application puisse se révéler contraire aux droits fondamentaux ne saurait en principe justifier une intervention du juge au stade du contrôle abstrait des normes (**ATF 148 I 160** consid. 2; **145 I 73** consid. 2; cf. arrêt 2C_79/2023 précité consid. 2).

2.3. Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits constatés par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF. Selon l'art. 97 al. 1 LTF, le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause. Conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. A défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait qui diverge de celui qui est contenu dans l'acte attaqué (**ATF 148 I 160** consid. 3; **137 II 353** consid. 5.1). En particulier, le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques de type appellatoire portant sur l'état de fait ou sur l'appréciation des preuves (cf. **ATF 145 I 26** consid. 1.3; **141 IV 369** consid. 6.3; **140 III 264** consid. 2.3). Ces règles s'appliquent également lorsque le droit cantonal instaure une voie de recours contre les actes normatifs cantonaux et qu'une juridiction constitutionnelle cantonale a, dans le cadre d'un contrôle abstrait, constaté les faits (**ATF 148 I 160** consid. 3; arrêt 2C_79/2023 précité consid. 3 et les arrêts cités).

3.

La commune recourante reproche à l'instance précédente d'avoir établi les faits de manière incomplète en omettant de prendre en compte les projections des charges supplémentaires que la Commune devra assumer en application des nouvelles dispositions cantonales relatives à la péréquation financière. Or, il ressort de l'arrêt attaqué que la Cour de justice a pris en considération ces estimations. Elle a notamment retenu que l'éventualité que la Commune doive relever le taux de ses centimes additionnels, au vu de l'augmentation possible du montant des contributions qu'elle devra verser, selon les nouvelles dispositions de la loi cantonale, n'impliquait pas de violation de son autonomie communale. En réalité, par son argumentation, la commune recourante ne critique pas l'établissement des faits, mais s'en prend au rejet, par l'instance précédente, de son grief de violation de son autonomie communale. Partant, les arguments de la commune recourante seront examinés dans le cadre de ce grief (cf. *infra* consid. 4).

4.

La commune recourante dénonce une violation des art. 50 Cst. et 132 Cst-GE garantissant l'autonomie communale. D'une part, elle argue que cette autonomie, de rang constitutionnel, devrait prévaloir sur les mécanismes de péréquation financière prévus dans la loi cantonale, de rang inférieur. D'autre part, elle estime que l'application de ces mécanismes viole son autonomie au vu des projections des montants qu'elle devra, selon elle, verser en 2024 et 2025 aux communes genevoises à faible potentiel de ressources (art. 5 al. 1 LRPFI/GE), à la Ville de Genève (art. 13 LRPFI/GE), ainsi qu'au Fonds intercommunal (art. 30 LRPFI/GE). Elle soutient que le montant total qu'elle devra assumer, en cumulant ces trois types de contribution, est équivalent, voire supérieur, à ses recettes fiscales provenant de l'impôt sur les personnes physiques. Pour faire face à une telle charge financière, elle se verrait obligée d'augmenter de manière importante ses impôts communaux, ce qui toucherait à son autonomie.

4.1. L'art. 50 al. 1 Cst. prévoit que l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Ce principe est repris à l'art. 132 al. 2 Cst-GE, dont il n'apparaît pas qu'il offrirait une protection supérieure à la Constitution fédérale (**ATF 140 I 285** consid. 4.1). Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de manière exhaustive, en lui laissant une liberté de décision relativement importante. L'autonomie protégée peut consister dans la faculté d'adopter ou d'appliquer des dispositions de droit communal ou encore dans une certaine liberté lors de l'application du droit fédéral ou cantonal. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (cf. **ATF 147 I 136** consid. 2.1; 433 consid. 4.1; **138 I 131** consid. 7.1). Dans le cadre d'un contrôle abstrait, ce n'est que lorsque la constitution cantonale garantit l'autonomie communale dans un domaine déterminé que les modifications de lois cantonales peuvent porter atteinte à cette autonomie (cf. **ATF 147 I 136** consid. 2.3.1; **144 I 81** consid. 3.1; **133 I 128** consid. 3.3 et les arrêts cités). Il s'agit alors de déterminer si l'acte normatif en cause est compatible avec l'autonomie conférée aux communes par le constituant (cf. Alain Thévenaz, in Commentaire romand, Constitution fédérale, 2021, n° 17 ad art. 50 Cst.).

4.2. En matière de péréquation financière intercommunale, il s'agit, selon la jurisprudence, d'arbitrer des conflits d'intérêts entre sujets de droit de même niveau, de sorte que la réglementation doit, par nature, être réservée à un organe de rang supérieur. Les prescriptions pertinentes doivent donc être édictées et appliquées par les autorités cantonales et non par les communes, lesquelles ne peuvent fixer librement la quotité de leurs contributions (cf. **ATF 135 I 143** consid. 1.2; **119 Ia 214** consid. 3b; arrêts 2C_542/2011 du 3 juin 2012 consid. 1.2; 2P.293/2004 du 1er décembre 2005 consid. 5.2). Ainsi, elles ne disposent en principe pas d'autonomie en matière de péréquation financière (cf. **ATF 144 I 193** consid. 7.4.2; **135 I 143** consid. 1.2; arrêt 2C_553/2021 du 21 février 2022 consid. 5.2.2 et les arrêts cités).

4.3. En l'occurrence, l'art. 132 al. 2 Cst-GE garantit l'autonomie communale, dans son principe. Cette disposition constitutionnelle prévoit toutefois expressément que les limites de cette autonomie sont fixées non seulement dans la Constitution genevoise, mais également dans la loi. L'art. 133 al. 2 Cst-GE précise que la loi fixe les tâches qui sont attribuées aux communes. Les autres dispositions de la Constitution genevoise ne garantissent aucune compétence aux communes dans le domaine de la péréquation financière intercommunale (art. 5 ss LRPFI/GE) ou s'agissant de la contribution à verser au Fonds intercommunal (art. 30 LRPFI/GE), ce qu'admet du reste la recourante. Dans ce contexte, elle ne saurait être suivie lorsqu'elle argue que les dispositions litigieuses, de rang infraconstitutionnel, porteraient atteinte à son autonomie communale, dont la garantie est inscrite dans la Constitution. La commune recourante ne prétend pas non plus qu'une loi cantonale lui attribuerait des compétences dans le domaine de la péréquation financière intercommunale ou s'agissant de la contribution à verser au Fonds intercommunal, ni que les nouvelles dispositions litigieuses auraient pour effet de restreindre une compétence attribuée par la loi aux communes. Les dispositions de la loi cantonale, même avant la modification législative contestée par la recourante, ne permettraient pas aux communes à fort potentiel de ressources de déterminer le montant de leurs contributions, pas plus qu'elles ne laisseraient les communes à faible potentiel de ressources définir l'ampleur des allocations qu'elles perçoivent (cf. art. 21 ss LRPFI/GE). De même, cette loi ne permet pas aux communes de déterminer le montant de leur contribution en faveur de la Ville de Genève (cf. art. 21 ss LRPFI/GE) ou de celle en faveur du Fonds intercommunal (cf. art. 30 s LRPFI/GE).

Il ressort de l'arrêt attaqué que la loi cantonale confère une autonomie à la Commune s'agissant de l'imposition de centimes additionnels (cf. art. 291 et 292 al. 3 de la loi générale genevoise du 9 novembre 1887 sur les contributions publiques [LCP; rs/GE D 3 05]) et de la fixation de leur taux (cf. **ATF 147 I 136** consid. 2.3.5 et 2.5.1), qu'elle demeure libre de décider chaque année, lors de l'établissement de son budget (cf. art. 292 al. 3 LCP/GE). Le projet de loi en cause (PL 13'193) ne modifie pas ces dispositions.

Ainsi, ni la Constitution genevoise ni les lois cantonales ne confèrent d'autonomie à la recourante s'agissant des calculs de la contribution qu'elle doit assumer en tant que commune à fort potentiel de ressources (art. 5 LRPFI/GE), de la contribution en faveur de la Ville de Genève prévue à l'art. 13 LRPFI/GE ou de celle à verser au Fonds intercommunal (art. 30 LRPFI/GE). En outre, les dispositions litigieuses ne restreignent pas directement l'autonomie fiscale dont elle dispose en lien avec l'imposition de centimes additionnels. Le premier argument formulé par la commune recourante en lien avec la garantie de son autonomie doit donc être écarté.

4.4. Reste à examiner si l'augmentation des contributions dues au titre de la péréquation intercommunale à la suite de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LRPFI/GE, qui, telle qu'estimée par la commune recourante, la contraindrait à relever le taux de ses centimes additionnels, porte indirectement atteinte à son autonomie fiscale découlant des art. 291 et 292 al. 3 LCP, comme elle le soutient (cf. *supra* consid. 4.3).

4.4.1. Selon la jurisprudence, le fait que les contributions dues au titre de la péréquation financière puissent indirectement obliger les communes à augmenter leurs impôts ou à recourir à des emprunts pour faire face à une hausse de leurs charges financières ne touche pas pour autant leur autonomie fiscale. D'une part, ces effets résultent nécessairement de toute obligation financière mise à la charge des communes et, d'autre part, les communes demeurent libres dans le choix du mode de financement des contributions en question (cf. arrêts 2P.170/2006 du 7 novembre 2006 consid. 3.3; 2P.293/2004 du 1er décembre 2005 consid. 5.2; cf. également **ATF 147 I 136** consid. 2 et arrêt 2C_553/2021 précité consid. 4.5 et 5.3).

4.4.2. En l'espèce, comme l'a retenu à juste titre l'instance précédente, les nouvelles dispositions légales ne portent pas atteinte, en elles-mêmes, à l'autonomie fiscale de la commune recourante, même si elles sont susceptibles, une fois les différentes contributions concrètement calculées et approuvées par les autorités cantonales compétentes, de l'amener à augmenter le taux de ses centimes additionnels, que l'arrêt attaqué indique du reste comme étant l'un des plus bas du canton. L'éventualité que la commune recourante doive assumer une augmentation de ses charges financières ne suffit pas à retenir, dans le cadre d'un contrôle abstrait, que les nouvelles dispositions de la loi cantonale seraient incompatibles avec une interprétation conforme au droit supérieur, ce d'autant plus que la loi cantonale offre une protection juridique suffisante aux communes, dans le cadre d'un contrôle concret (cf. *supra* consid. 2.2). Elle leur permet en effet de former opposition contre les calculs effectués par le département pour déterminer les montants des contributions à charge des communes à fort potentiel de ressources et les montants des contributions en faveur de la Ville de Genève (cf. art. 23 al. 1 et 25 al. 1 LRPFI/GE), avant que le Conseil d'État ne les approuve par arrêté et tranche simultanément les oppositions éventuelles des communes (art. 25 al. 2 LRPFI/GE). L'art. 32 LRPFI/GE traite de la voie de recours à la Chambre administrative de la Cour de justice. Ainsi, la loi genevoise offre aux communes non seulement la possibilité de se déterminer avant que les montants de leur contribution due au titre de la péréquation intercommunale et de la contribution en faveur de la ville de Genève ne soient approuvés par le Conseil d'État (cf. arrêt 2C_94/2022 précité consid. 3.6.3), mais également de les contester aux conditions de l'art. 32 LRPFI/GE. Le droit cantonal permet également aux conseils municipaux de s'opposer aux décisions de l'Association des communes genevoises - dont la commune recourante est membre - portant sur les subventions du Fonds intercommunal (cf. art. 79 al. 1 let. c de la loi genevoise du 13 avril 1984 sur l'administration des communes [LAC; rs/GE B 6 05]; Exposé des motifs du Projet de loi modifiant la loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité présenté par le Conseil d'État le 12 octobre 2022, p. 24 s.), qui est une fondation de droit public dotée de la personnalité juridique (cf. art. 27 LRPFI/GE). Dans ce contexte, le second argument formulé par la recourante en lien avec son autonomie communale doit également être écarté.

4.5. Il découle de ce qui précède que le grief de violation de l'autonomie communale doit être rejeté.

5.

Dans un grief distinct de celui de la violation de son autonomie communale, la recourante se plaint que les dispositions litigieuses seraient contraires au principe de la proportionnalité. Elle réitère que le montant des contributions à sa charge équivaudra, voire dépassera, ses recettes fiscales. Elle argue également qu'elle sera touchée de manière plus importante que les autres communes genevoises en devant supporter la majeure partie des prélèvements supplémentaires découlant de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

5.1. Consacré à l'art. 5 al. 2 Cst., le principe de la proportionnalité commande que la mesure étatique soit nécessaire et apte à atteindre le but prévu et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis. Le principe de la proportionnalité n'est pas, comme sa désignation l'indique, un droit fondamental mais uniquement un principe constitutionnel. Il peut être invoqué dans le cadre d'un recours en matière de droit public directement et indépendamment d'un droit fondamental (cf. **ATF 148 II 475** consid. 5; **141 I 1** consid. 5.3.2; **140 I 257** consid. 6.3.1). Toutefois, lorsque la partie recourante s'en prévaut en relation avec le droit cantonal et indépendamment de toute atteinte à un droit fondamental, le Tribunal fédéral ne revoit pas le respect du principe de la proportionnalité librement, mais seulement sous l'angle de l'arbitraire (cf. **ATF 141 I 1** consid. 5.3.2; arrêt 2C_236/2020 du 28 août 2020 consid. 1.4; cf. également **ATF 135 I 43** consid. 4.3).

Un acte normatif viole le principe de l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.) s'il ne repose pas sur des motifs objectifs sérieux ou s'il est dépourvu de sens et de but (**ATF 142 V 316** consid. 6.1.1). Le législateur cantonal, organe politique soumis à un contrôle démocratique, doit se voir reconnaître une grande liberté dans l'élaboration des lois. Le Tribunal fédéral n'a pas à revoir l'opportunité des choix effectués dans ce cadre. Il n'annulera pas une disposition légale au motif que d'autres solutions lui paraîtraient envisageables, voire même préférables (cf. **ATF 138 II 191** consid. 3.7 (non publié) et 5.6; **136 I 241** consid. 3.1; arrêts 2C_327/2018 du 16 décembre 2019 consid. 7.1; et les arrêts cités).

5.2. En l'espèce, la commune recourante, qui ne dispose pas d'autonomie dans le domaine de la péréquation financière intercommunale (cf. *supra* consid. 4.3), ne démontre pas, conformément aux exigences de l'art. 106 al. 2 LTF (cf. *supra* consid. 2.1), en quoi les dispositions cantonales litigieuses seraient arbitraires au regard du principe de la proportionnalité. L'hypothèse selon laquelle la recourante serait touchée de manière plus importante que les autres communes genevoises par les nouvelles dispositions cantonales en cause, en subissant une hausse plus importante de ses charges, ne signifie pas que les modifications législatives seraient *in abstracto* - soit pour toutes les communes genevoises - arbitraires ou contraires au droit supérieur, étant rappelé, comme susmentionné (cf. *supra* consid. 2.2), que le Tribunal fédéral s'impose une certaine retenue dans le cadre d'un contrôle abstrait, en particulier lorsqu'une protection juridique suffisante peut être obtenue dans le cadre d'un contrôle concret (cf. *supra* consid. 4.4.2). Partant, le grief de la commune recourante, pour autant qu'il soit recevable, devrait être rejeté.

6.

La commune recourante se plaint d'une violation du principe d'équivalence fiscale prévu aux art. 43a Cst. et 143 Cst-GE, selon lequel chaque tâche doit être financée par la collectivité publique qui en a la responsabilité et qui en bénéficie.

6.1. L'art. 143 Cst-GE fait partie des dispositions constitutionnelles de nature programmatique et n'a pas pour objet la répartition des tâches entre le canton et les communes. Ainsi, le Tribunal fédéral ne peut contrôler le respect de cette disposition qui n'est pas directement applicable (cf. *supra* consid. 2.1; par analogie avec l'art. 43a Cst., François Bellanger, in Commentaire romand, Constitution fédérale, 2021, n° 27 ad art. 43a Cst.; Jürg Marcel Tiefenthal, Das

Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nach Art. 43a Abs. 2-3 BV, ZSR 140/2021 I 583, p. 593). En outre, le Tribunal fédéral ne saurait revoir, dans le cas d'espèce, l'application de l'art. 43a Cst., qui concerne les relations entre la Confédération et les cantons, et ne vise donc pas les communes (cf. François Bellanger, in Commentaire romand, Constitution fédérale, 2021, n° 26 ad art. 43a Cst.; Jürg Marcel Tiefenthal, Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nach Art. 43a Abs. 2-3 BV, ZSR 140/2021 I 583, p. 589 s). Partant, le grief de la commune recourante n'a pas à être examiné.

7.

La recourante dénonce une violation de l'interdiction de la rétroactivité. Elle conteste la disposition transitoire de l'art. 36 al. 4 et 5 LRPFI/GE, qui prévoit que les montants versés et perçus par chaque commune sont calculés pour une année complète dès 2023, quelle que soit la date d'entrée en vigueur de la modification, en l'occurrence le 25 mars 2023. Elle estime que la modification du taux d'impôt de l'année en cours ne saurait s'appliquer rétroactivement au 1er janvier.

7.1. Selon un principe général de droit intertemporel, les dispositions légales applicables à une contestation sont celles en vigueur au moment où se sont produits les faits juridiquement déterminants pour trancher celle-ci (**ATF 146 V 364** consid. 7.1; arrêts 9C_648/2022 du 9 janvier 2024 consid. 6.1 proposé à la publication; 2C_339/2021 du 4 mai 2022 consid. 4.1). Liée aux principes de sécurité du droit et de prévisibilité, l'interdiction de la rétroactivité (proprement dite) 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.). Elle fait obstacle à l'application d'une norme à des faits entièrement révolus avant son entrée en vigueur, car les personnes concernées ne pouvaient pas, au moment où ces faits se sont déroulés, connaître les conséquences juridiques découlant de ceux-ci et se déterminer en connaissance de cause (**ATF 144 I 81** consid. 4.1; **138 I 189** consid. 3.4; arrêt 9C_648/2022 précité consid. 6.1 proposé à la publication). 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 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 (cf. **ATF 144 I 81** consid. 4.1; **140 V 154** consid. 6.3.2; **138 I 189** consid. 3.4). Il en va de même d'une loi qui ne s'applique qu'aux faits survenus après son entrée en vigueur, mais exige la prise en compte de faits antérieurs à celle-ci ("*Rückanknüpfung*"; cf. **144 I 81** consid. 4.1; arrêt 2C_1005/2021 du 26 avril 2022 consid. 4.3)

7.2. Selon la jurisprudence rendue en matière fiscale, laquelle peut être prise en considération par analogie, 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 (cf. **ATF 144 I 81** consid. 4.2; arrêt 2C_1005/2021 précité consid. 4.4). La quotité d'un impôt peut en revanche être déterminée sur la base de faits antérieurs à la promulgation de la loi (arrêts 2C_339/2021 précité consid. 4.1; 2C_1005/2021 précité consid. 4.4; 1C_366/2016 du 13 février 2017 consid. 2.1; et les arrêts cités). Autrement dit, des faits antérieurs à l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions fiscales, tels que les revenus réalisés au cours des années précédentes, peuvent être pris en considération en tant qu'éléments servant au calcul de l'impôt (cf. arrêt 2C_797/2009 du 20 juillet 2010 consid. 4.1; voir déjà **ATF 102 Ia 31** consid. 3a).

7.3. En l'occurrence, la commune recourante s'en prend à la disposition transitoire (art. 36 al. 4 et 5 LRPFI/GE) prévoyant de relever progressivement le taux appliqué pour le calcul de la contribution des communes à fort potentiel de ressources, de 2 % en 2022 à 3,5 % en 2025, en trois paliers de 0,5 % par année dès 2023, ainsi que d'augmenter le coefficient pour le calcul de la contribution en faveur de la Ville de Genève de 0,6 en 2022 à 0,75 en 2025, également en trois paliers de 0,05 par année dès 2023. Par cette disposition transitoire, introduite par le Conseil d'État afin de régler l'effet rétroactif de la modification de la loi cantonale, il est prévu de prélever des contributions plus élevées dès l'année 2023, malgré l'entrée en vigueur de la disposition transitoire en cause le 25 mars 2023. Comme le relève la Cour de justice, il est inhérent au système de la péréquation intercommunale prévu par la loi cantonale que les montants à verser par les communes soient calculés pour une année complète, sur la base de faits passés, soit les comptes communaux et données de l'année "N-2" (cf. art. 22 LRPFI/GE; cf. également arrêt 2P.215/2000 du 12 mars 2001 consid. 6c). à juste titre, la commune recourante ne conteste pas la prise en compte de ces faits passés, qui découlait déjà de l'ancien droit. En effet, la loi cantonale prévoyait déjà, dans sa version antérieure au 25 mars 2023, que les contributions devaient être calculées sur la base de données passées ("*Rückanknüpfung*"). Les nouvelles dispositions de la loi cantonale modifient seulement le taux (augmentation de 0,5 %) et le coefficient (augmentation de 0,05) appliqués dès 2023, de sorte que seules ces modifications peuvent être revues. Sur ce point, la disposition transitoire de l'art. 36 al. 5 LRPFI/GE a un effet rétroactif improprement dit, puisqu'elle répercute les augmentations pour l'entier de l'année 2023, y compris durant le premier trimestre, antérieur à son entrée en vigueur. Comme susmentionné, cette application rétroactive improprement dite des nouveaux taux et coefficient est en principe admise, à l'instar de la prise en compte des revenus passés des contribuables pour le calcul de l'impôt (cf. *supra* consid. 7.2). Elle ne porte atteinte à aucun droit acquis dont pourrait se prévaloir la recourante, étant rappelé que celle-ci ne dispose pas directement d'autonomie en matière de péréquation financière intercommunale (cf. *supra* consid. 4.3). Par ailleurs, la commune recourante ne saurait être suivie lorsqu'elle argue qu'elle n'était pas en mesure de prévoir les taux applicables dès 2023. Il ressort en effet de l'arrêt attaqué qu'elle ne pouvait ignorer les conséquences juridiques des modifications de la loi cantonale, puisque celles-ci ont été élaborées par l'Association des communes genevoises (cf. art. 33 al. 2 LRPFI/GE), dont elle est membre, et que les représentants de la recourante ont été entendus lors des travaux parlementaires. Elle a du reste anticipé l'entrée en vigueur de la modification législative en provisionnant, avec l'accord du Service des affaires communales de la République et canton de Genève, des montants en vue des contributions dues au titre de la péréquation intercommunale prévues pour l'année 2023. Partant, le grief de la recourante doit être rejeté.

8.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité. Succombant, la commune recourante, qui défend un intérêt patrimonial, doit supporter un émolument de justice (art. 66 al. 1 et 4 LTF), de 5'000 fr. Aucune indemnité de partie n'est allouée (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 5'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

Le présent arrêt est communiqué au représentant de la recourante, au Grand Conseil de la République et canton de Genève, et à la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre constitutionnelle.

Lausanne, le 16 juillet 2024

Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

La Présidente : F. Aubry Girardin

La Greffière : L. Meyer