

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/920/2024-ABST

ACST/14/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre constitutionnelle

Arrêt du 9 septembre 2024

dans la cause

A _____

recourant

contre

CONSEIL D'ÉTAT

représenté par Me David HOFMANN, avocat

intimé

EN FAIT

- A. a.** Par arrêté du 13 mars 2024, publié dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) le 15 mars 2024, le Conseil d'État a approuvé les délibérations des Conseils municipaux des communes du canton de Genève fixant le taux des centimes additionnels pour l'année 2024.
- B. a.** Par acte du 15 mars 2024, A_____ a recouru auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle) contre cet arrêté, concluant à son annulation, subsidiairement à sa réforme dans le sens que les centimes additionnels pouvant être perçus par les communes genevoises correspondent, pour toutes celles-ci, au taux minimal de 25 centimes prévu par l'arrêté, plus subsidiairement au taux moyen des montants prévus par l'arrêté, de 41.37 centimes.

La délibération municipale n'avait aucune force légale tant qu'elle n'avait pas été approuvée par le Conseil d'État, de sorte que c'était ce dernier qui était titulaire du pouvoir législatif, via la procédure d'approbation, et qui agissait en tant qu'autorité normative par le biais de son arrêté. L'arrêté était à l'évidence un acte normatif cantonal. La chambre constitutionnelle était compétente pour contrôler la conformité des normes cantonales au droit supérieur et les actes du Conseil d'État étaient sujets à recours. Domicilié à Genève, le recourant était directement touché par l'arrêté. Le recours était interjeté dans le délai de 30 jours dès la promulgation et était recevable. Subsidiairement, si la chambre constitutionnelle s'estimait incompétente, le recours devait être transmis à l'autorité compétente, probablement le Tribunal fédéral.

b. Par réponse du 16 avril 2024, le Conseil d'État, soit pour lui le département des institutions et du numérique, s'en est rapporté à justice sur la recevabilité du recours et a conclu à son rejet.

c. Le 29 avril 2024, A_____ a maintenu son recours.

d. Le 15 mai 2024, le Conseil d'État a renoncé à dupliquer et a persisté dans ses conclusions.

e. Sur ce, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. La compétence des autorités est déterminée par la loi et ne peut être créée par accord entre les parties (art. 11 al. 1 et 76 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10). La chambre constitutionnelle examine d'office sa compétence (art. 11 al. 2 et 76 LPA). Si elle décline sa compétence, elle transmet d'office l'affaire à l'autorité compétente et en avise les parties (art. 11 al. 3 et 76 LPA).

2. **2.1** La chambre constitutionnelle est l'autorité compétente pour contrôler, sur requête, la conformité des normes cantonales au droit supérieur (art. 124 let. a de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 - Cst-GE - A 2 00). Selon la législation d'application de cette disposition, il s'agit des lois constitutionnelles, des lois et des règlements du Conseil d'État (art. 130B al. 1 let. a de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05). Le Conseil d'État est chargé de l'exécution des lois et adopte à cet effet les règlements et arrêtés nécessaires (art. 109 al. 4 Cst-GE).

Selon les travaux préparatoires du projet de loi modifiant la LOJ concernant la Cour constitutionnelle, les normes cantonales contrôlées par la chambre constitutionnelle sont les lois constitutionnelles, les lois et les règlements du Conseil d'État, au sens des art. 91 et 109 Cst-GE, ainsi que de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels du 8 décembre 1956 (LFPP - B 2 05). Le texte constitutionnel ne prévoyant pas le contrôle des normes communales, il n'était pas proposé de les assujettir à la juridiction constitutionnelle, étant précisé qu'elles sont soumises au contrôle du Conseil d'État en sa qualité d'autorité de surveillance des communes (MGC 28-29 novembre 2013, session II, tome I [12/20] ; ACST/25/2023 du 2 juin 2023 du 2 juin 2023 consid. 6 ; ACST/24/2023 du 2 juin 2023 consid. 6).

2.2 Les arrêtés du Conseil d'État peuvent également faire l'objet d'un contrôle abstrait par la chambre constitutionnelle, pour autant qu'ils contiennent des règles de droit (ACST/30/2021 du 29 juin 2021 consid. 1a ; ACST/5/2021 du 2 mars 2021 consid. 1a ; ACST/35/2020 du 23 novembre 2020 consid. 1b), à savoir 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 (ATF 135 II 328 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_1023/2017 du 21 décembre 2018 consid. 2.2).

3. **3.1** Les communes sont soumises à la surveillance du Conseil d'État, qui veille à ce qu'elles exercent leurs compétences conformément à la loi (art. 137 Cst-GE).

3.2 Le titre V de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC - B 6 05) traite de la surveillance de l'État. Les communes sont placées sous la surveillance du Conseil d'État. Celui-ci l'exerce plus spécialement par l'intermédiaire du département chargé des affaires communales (art. 82 LAC).

Toutes les délibérations du Conseil municipal sont transmises au département (art. 88 al. 1 LAC). Sous réserve des dispositions concernant le référendum facultatif et des art. 89, 90, 91, 92 et 93 LAC ainsi que de toute loi spéciale, elles sont exécutoires de plein droit (art. 88 al. 2 LAC).

Les délibérations du Conseil municipal concernant le budget de fonctionnement et les comptes annuels, à l'exception des communes de plus de 50'000 habitants, ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par le département chargé des affaires communales (art. 90 al. 1 let. a LAC). Lorsqu'une délibération du Conseil municipal visée ci-dessus ne reçoit pas l'approbation du département, ce dernier la communique au Conseil d'État qui statue par voie d'arrêté (art. 90 al. 3 LAC).

Les délibérations du Conseil municipal concernant le budget de fonctionnement et les comptes annuels des communes de plus de 50'000 habitants ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par le Conseil d'État (art. 91 al. 1 let. a LAC). Le Conseil d'État statue sur toutes les annulations totales ou partielles de délibérations (art. 91 al. 2 LAC). Le Conseil d'État peut statuer sur toute autre délibération, soit en se saisissant du dossier, soit sur renvoi du département (art. 91 al. 3 LAC). Lorsqu'une délibération du Conseil municipal est annulée totalement ou partiellement par le Conseil d'État, ce dernier communique sa décision au Conseil administratif ou au maire de la commune, qui peut recourir à la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) dans un délai de 30 jours (art. 91 al. 5 LAC).

3.3 Le budget de fonctionnement doit être approuvé par le Conseil municipal le 31 décembre au plus tard. Il est approuvé conformément aux art. 90 et 91 LAC le 20 février au plus tard. Dans l'intervalle, le budget tel qu'approuvé par le Conseil municipal peut être mis en œuvre, à titre provisoire, sans que la commune ne doive voter un ou plusieurs douzièmes provisionnels (art. 113 al. 1 LAC). Si le budget de fonctionnement n'est pas approuvé par le Conseil municipal avant le 31 décembre, le Conseil municipal doit voter un ou plusieurs douzièmes provisionnels. Le Conseil d'État fixe par voie réglementaire les règles d'application (art. 113 al. 2 LAC). Le Conseil d'État approuve par un arrêté le nombre des centimes additionnels communaux à percevoir pour l'exercice budgétisé (art. 113 al. 3 LAC). En approuvant le budget, le Conseil municipal ne peut pas dépasser la somme totale des charges fixées par l'exécutif, sans prévoir concurremment la couverture financière de ce dépassement. L'emprunt ne peut être considéré comme une couverture financière (art. 113 al. 4 LAC).

3.4 Lorsqu'une délibération d'un Conseil municipal fait l'objet d'un recours à la chambre administrative, ce recours est communiqué au Conseil d'État, qui a accès au dossier de la cause (art. 100 al. 1 LAC). La chambre administrative peut impartir un délai convenable au Conseil d'État pour décider s'il entend annuler la délibération attaquée en application de l'art. 89 LAC (art. 100 al. 2 LAC).

- 4.** 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 impôts, ou de ses autres ressources, ne lui permettent pas de subvenir à ses dépenses, elle est autorisée à percevoir un impôt communal, sous forme de centimes additionnels applicables en supplément : aux impôts cantonaux sur le revenu et la fortune des personnes physiques et sur le bénéfice net et le capital des personnes morales (let. a) ; aux taxes cantonales mentionnées à l'art. 293 let. C de la loi générale sur les contributions publiques du 9 novembre 1887 (LCP - D 3 05 ; art. 291 LCP).

Ces impôts sont perçus en vertu de délibérations des Conseils municipaux, qui sont soumises au référendum municipal et à l'approbation du Conseil d'État (art. 292 al. 1 LCP). L'imposition de centimes additionnels sur les impôts cantonaux et leur taux peuvent être votés pour une durée indéterminée dans les communes de Genève, Carouge, Lancy, Chêne-Bougeries, Vernier et Chêne-Bourg (art. 292 al. 2 LCP). Dans les autres communes, l'imposition de centimes additionnels doit être décidée et le taux en être fixé chaque année, lors de l'établissement du budget communal et suivant les besoins de la commune (art. 292 al. 3 LCP).

- 5. 5.1** Aux termes de l'art. 132 LOJ, la chambre administrative est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative ; les compétences de la chambre constitutionnelle et de la chambre des assurances sociales sont réservées (al. 1). Le recours à la chambre administrative est ouvert contre les décisions des autorités et juridictions administratives au sens des art. 4, 4A, 5, 6, al. 1, let. a et e, et 57 LPA ; sont réservées les exceptions prévues par la loi (al. 2). Le recours à la chambre administrative est ouvert dans d'autres cas lorsque la loi le prévoit expressément (al. 6).

5.2 Au sens de l'art. 4 al. 1 LPA sont considérées comme des décisions les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal ou communal et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits (let. b), de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c).

Constitue une décision un acte étatique qui touche la situation juridique de l'intéressé, l'astreignant à faire, à s'abstenir ou à tolérer quelque chose, ou qui règle d'une autre manière obligatoire ses rapports avec l'État (arrêt du Tribunal

fédéral 1C_150/2020 du 24 septembre 2020 consid. 5.2 et l'arrêt cité ; Stéphane GRODECKI/Romain JORDAN, Code annoté de procédure genevoise, 2017, p.18 n. 66).

- 6. 6.1** En l'espèce, le recourant recourt contre l'arrêté du Conseil d'État du 13 mars 2024 par lequel ce dernier a approuvé les délibérations des Conseils municipaux des communes genevoises fixant le taux des centimes additionnels communaux pour l'année 2024.

Un tel arrêté ne constitue ni une loi constitutionnelle, ni une loi, ni un règlement du Conseil d'État.

Il s'agit d'un arrêté du Conseil d'État rendu non pas en vertu d'une délégation législative lui permettant d'édicter des règles de droit, mais dans le cadre de ses compétences en tant qu'autorité de surveillance des communes au sens de la LAC. Cet arrêté ne fixe pas en tant que tel le taux des centimes additionnels mais se limite à approuver les taux arrêtés par les communes par délibération de leurs Conseil municipaux dans le cadre de leurs compétences. Il ne contient ainsi pas de règles de droit.

Il ne s'agit par conséquent pas d'un acte normatif sujet à recours devant la chambre constitutionnelle au sens des art. 124 let. a Cst-GE et 130B al. 1 let. a LOJ.

L'arrêt du Tribunal fédéral 2C_692/2008 du 24 février 2009 cité par le recourant, soit l'ATF 135 II 156, ne conduit pas à une autre conclusion. Cet arrêt, dont le recourant déduit que l'arrêté ici litigieux serait « à l'évidence un acte normatif », concerne la recevabilité d'un recours auprès du Tribunal fédéral, et non auprès de la chambre constitutionnelle, contre un arrêté du Conseil d'État d'un autre canton, soit Neuchâtel, qui n'a aucun rapport avec la problématique de l'approbation de taux de centimes additionnels communaux ici litigieuse, puisqu'il fixe les modalités de subventionnement des dépenses scolaires. L'arrêté litigieux contenait en l'occurrence des règles de droit, au contraire du cas d'espèce.

La chambre constitutionnelle est par conséquent incompétente et le recours interjeté devant elle est irrecevable.

6.2 Le recourant conclut subsidiairement à la transmission du recours à l'autorité compétente.

L'irrecevabilité du recours devant la chambre constitutionnelle soulève la question de savoir si cet arrêté est sujet à recours devant une autre juridiction. Seule entre en considération la chambre administrative. En effet, contrairement à ce que suggère le recourant, l'arrêté attaqué ne constitue pas non plus, faute de contenir des règles de droit (cf. consid. 6.1), un acte normatif cantonal au sens de l'art. 82 let. b de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110) contre lequel il y aurait un recours direct auprès du Tribunal fédéral en application

de l'art. 87 al. 1 LTF. Par ailleurs, les décisions rendues dans des causes de droit public sont sujettes à recours préalable devant les instances cantonales (art. 82 let. a, 86 al. 1 let. d, 113 et 114 LTF), ce qui amène à l'examen de la compétence de la chambre administrative.

Il convient donc d'examiner si l'arrêté attaqué doit être considéré comme une décision sujette à recours devant la chambre administrative.

Le recourant a formé son recours non pas contre la délibération du Conseil municipal fixant le ou les taux de centimes additionnels communaux qui lui est ou sont applicables, mais contre l'approbation par le Conseil d'État desdits taux. Or, comme vu précédemment, l'approbation est prononcée en vertu du pouvoir de surveillance des communes et n'a ni vocation, ni pour effet de régler la situation des contribuables. Ce n'est pas l'approbation du Conseil d'État qui touche le cas échéant aux droits et obligations de ces derniers, mais les délibérations communales fixant les taux. L'arrêté d'approbation n'est par conséquent pas une décision sujette à recours devant la chambre administrative.

La LAC prévoit d'ailleurs spécifiquement que la possibilité d'interjeter le recours contre un arrêté du Conseil d'État relatif à une délibération communale revient aux communes (Conseil administratif ou maire) et ceci seulement en cas d'annulation totale ou partielle de la délibération.

À cela s'ajoute que le recourant critique non pas le bien-fondé de l'approbation du Conseil d'État dans le cadre de ses tâches de surveillance des communes, mais le système de perception des centimes additionnels communaux lui-même, et donc la législation permettant leur perception. Ce sont là des griefs qui pourraient éventuellement être soulevés contre ladite législation, dans le cadre d'un recours abstrait – qui n'est aujourd'hui toutefois plus possible, les dispositions étant déjà adoptées de longue date – ou dans le cadre d'un recours concret – taxation ou éventuellement délibérations municipales à supposer qu'elles soient sujettes à recours –, mais qui sont exorbitants à un litige contre l'approbation des délibérations communales fixant les taux des centimes additionnels communaux. Tous les griefs sont par conséquent hors de l'objet du litige.

Dans ces circonstances, la chambre administrative ne serait en tout état pas compétente pour connaître du recours, qui serait devant elle manifestement irrecevable, faute de décision attaquable et de griefs recevables, de sorte qu'il ne se justifie pas de le lui transmettre.

Le recours ne pouvant pas faire l'objet d'une transmission, il sera seulement déclaré irrecevable.

7. Vu l'issue du litige, un émoulement de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant (art. 87 al. 1 LPA) et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE

déclare irrecevable le recours interjeté le 16 avril 2024 par A_____ contre l'arrêté du Conseil d'État du 13 mars 2024 ;

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

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

dit que conformément aux art. 82 ss 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 ;

communique le présent arrêt à A_____ ainsi qu'à Me David HOFFMANN, avocat du Conseil d'État.

Siégeant : Jean-Marc VERNIORY, président, Blaise PAGAN, Patrick CHENAUX, Philippe KNUPFER, Claudio MASCOTTO, juges.

Au nom de la chambre constitutionnelle :

la secrétaire-juriste :

le président :

J. BALZLI

J.-M. VERNIORY

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :