



## Arrêt du 23 juin 2023 Ile Cour de droit public

---

Composition

Mme et MM. les Juges fédéraux  
Donzallaz, Juge président, Hänni et Hartmann.  
Greffier : M. de Chambrier.

---

Participants à la procédure

**2C\_94/2022**

1. **Commune de Pully**, représentée par sa Municipalité,  
avenue du Prieuré 1, 1009 Pully,  
recourante,

et

**2C\_98/2022**

2. **Commune de Founex**, 1297 Founex,  
3. **Commune de Chésereux**, 1275 Chésereux,  
4. **Commune de Gingins**, 1276 Gingins,  
5. **Commune d'Arzier-Le Muids**, 1273 Arzier-Le Muids,  
6. **Commune de Paudex**, 1094 Paudex,  
toutes les cinq représentées par Me François Roux,  
Rue de la Paix 4, Case postale 7268, 1002 Lausanne,  
recourantes

et

**2C\_108/2022**

7. **Commune de Crans**, 1299 Crans,  
8. **Commune de Rolle**, 1180 Rolle,  
9. **Commune d'Echandens**, 1026 Echandens,  
10. **Commune de Borex**, 1277 Borex,  
11. **Commune de Mies**, 1295 Mies,  
12. **Commune de Coppet**, 1296 Coppet,  
13. **Commune de Vaux-sur-Morges**,  
1126 Vaux-sur-Morges,

toutes les sept représentées par Me Benoît Bovay,  
Place Benjamin-Constant 2, 1002 Lausanne,  
recourantes,

**contre**

**1. Département des institutions, du territoire et du sport du canton de Vaud,**

**2. Département de la santé et de l'action sociale du canton de Vaud,**

représentés par la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes,  
Place du Château 1, 1014 Lausanne,

autorités intimés.

---

Objet

Décompte final des péréquations 2019 et décompte final de la participation à la cohésion sociale 2019,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, du 10 décembre 2021 (GE.2020.0204, GE.2020.0208, GE.2020.0209).

## **Faits :**

### **A.**

La Cour des comptes du Canton de Vaud (ci-après: la Cour des comptes) a publié en octobre 2019 un rapport intitulé "Audit des dépenses thématiques de la péréquation intercommunale et de la gouvernance de l'ensemble du dispositif" (ci-après: rapport n° 56) qui émettait un certain nombre de critiques sur l'ensemble du système péréquatif, ainsi que sur l'établissement et la prise en compte des dépenses thématiques communales dans le cadre de la péréquation intercommunale vaudoise.

### **B.**

**B.a** Le 9 octobre 2020, la Cheffe du Département des institutions et du territoire du canton de Vaud (actuel Département des institutions, du territoire et du sport) a adressé aux municipalités des communes vaudoises et à leurs boursiers/ères communaux un courrier pour les informer que son département avait validé les résultats liés aux décomptes 2019 des péréquations. Elle notifiait ainsi à chaque commune la décision fixant le montant qu'il lui revenait de verser, accompagnée du décompte y relatif. Elle précisait que les calculs établis par la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes du canton de Vaud (ci-après: la DGAIC) avaient préalablement été vérifiés par le Contrôle cantonal des finances du canton de Vaud (ci-après: le Contrôle cantonal des finances) avant d'être validés et approuvés le 9 octobre 2020 par la Commission paritaire en matière de péréquation intercommunale (ci-après: la Commission paritaire). Elle ajoutait que la décision tenait compte des éléments suivants:

- rendement des impôts 2019 sur la base des données transmises par les communes à la DGAIC;
- population au 31 décembre 2019 sur la base des données publiées dans la feuille des avis officiels;
- taux d'imposition communaux 2019;
- facture sociale 2019 de 825'655'960 fr. Ce montant prenait en considération des éléments négociés dans le cadre des relations

financières entre l'Etat et les communes et avait été communiqué à la DGAIC par le Secrétariat général du Département de la santé et de l'action sociale du canton de Vaud (ci-après également: DSAS) après validation par le Conseil de politique sociale (CPS) qui s'était notamment basé sur le rapport du Contrôle cantonal des finances;

- dépenses "thématiques" relatives aux routes, transports et forêts transmises par les communes à la DGAIC sur la base d'un questionnaire dont les montants avaient été attestés soit par le réviseur communal, soit par la commission des finances ou de gestion communale;

- facture 2019 de la réforme policière: sur la base de l'art. 45 de la loi cantonale du 13 septembre 2011 sur l'organisation policière vaudoise (LOPV; BLV 133.05) et conformément au protocole d'accord entre l'Etat et les communes de juin 2013, un montant de 67'922'837 fr. avait été mis à la charge des communes.

La décision mentionnait également que "[l]e fichier Excel ayant servi aux calculs et indicateurs techniques sont disponibles sur le thème des communes du site internet de l'Etat de Vaud ([www.vd.ch/communes](http://www.vd.ch/communes)), pages «Finances communales», rubrique «Péréquation». Elle indiquait que la DGAIC se tenait à disposition pour donner toutes les explications nécessaires sur les différents calculs.

Pour la Commune de Pully, la facture sociale se montait à 39'946'403 fr., plus les montants dus au titre de la péréquation intercommunale, par 15'075'700 fr, et au titre de la réforme policière, par 1'827'795 fr., pour un total de 56'849'898 francs.

Pour la Commune de Crans, la facture sociale se montait à 8'691'805 fr., plus les montants dus au titre de la péréquation intercommunale, par 4'164'203 fr., et au titre de la réforme policière, par 340'606 fr., pour un total de 13'196'614 francs.

Pour la Commune de Rolle, la facture sociale se montait à 23'640'880 fr., plus les montants dus au titre de la péréquation intercommunale, par 10'669'153 fr., et au titre de la réforme policière, par 1'454'724 fr., pour un total de 35'764'757 francs.

Pour la Commune d'Echandens, la facture sociale se montait à 3'100'696 fr., plus les montants dus au titre de la péréquation intercommunale, par 1'930'195 fr., et au titre de la réforme policière, par 431'178 fr., pour un total de 5'462'069 francs.

Pour la Commune de Borex, la facture sociale se montait à 1'591'318 fr., plus les montants dus au titre de la péréquation intercommunale, par 1'362'119 fr., et au titre de la réforme policière, par 190'343 fr., pour un total de 3'143'780 francs.

Pour la Commune de Mies, la facture sociale se montait à 22'008'010 fr., plus les montants dus au titre de la péréquation intercommunale, par 3'720'946 fr., et au titre de la réforme policière, par 866'566 fr., pour un total de 26'595'522 francs.

Pour la Commune de Coppet, la facture sociale se montait à 11'800'015 fr., plus les montants dus au titre de la péréquation intercommunale, par 5'706'958 fr., et au titre de la réforme policière, par 744'420 fr., pour un total de 18'251'393 francs.

Pour la Commune de Vaux-sur-Morges, la facture sociale se montait à 7'368'679 fr., plus les montants dus au titre de la péréquation intercommunale, par 41'118 fr., et au titre de la réforme policière, par 211'263 fr., pour un total de 7'538'824 francs.

Pour la Commune de Founex, la facture sociale se montait à 9'407'615 fr., plus les montants dus au titre de la péréquation intercommunale, par 5'680'719 fr., et au titre de la réforme policière, par 740'665 fr., pour un total de 15'828'999 francs.

Pour la Commune de Chésereux, la facture sociale se montait à 2'479'999 fr., plus les montants dus au titre de la péréquation intercommunale, par 1'779'851 fr., et au titre de la réforme policière, par 226'721 fr., pour un total de 4'486'571 francs.

Pour la Commune de Gingins, la facture sociale se montait à 4'110'897 fr., plus les montants dus au titre de la péréquation intercommunale, par 2'293'399 fr., et au titre de la réforme policière, par 277'944 fr., pour un total de 6'682'240 francs.

Pour la Commune d'Arzier-le-Muids, la facture sociale se montait à 3'864'331 fr., plus les montants dus au titre de la péréquation

intercommunale, par 2'445'398 fr., et au titre de la réforme policière, par 452'155 fr., pour un total de 6'761'884 francs.

Pour la Commune de Paudex, la facture sociale se montait à 3'415'241 fr., plus les montants dus au titre de la péréquation intercommunale, par 2'379'897 fr., et au titre de la réforme policière, par 160'459 fr., pour un total de 5'955'597 francs.

**B.b** Le 20 octobre 2020, la Cheffe du DSAS a adressé aux municipalités des communes vaudoises et à leurs boursiers/ères communaux les détails de leur contribution au décompte définitif de la participation à la cohésion sociale 2019, compte tenu de la répartition adoptée par la Commission paritaire. Elle expliquait que le décompte final, basé sur les comptes 2019 de l'Etat de Vaud, s'élevait à 825'655'956 fr., y compris une déduction de 5 millions de fr., conformément au Décret du 2 octobre 2007 réglant les modalités d'application de l'impact financier de la RPT [réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons] sur les communes vaudoises pour la facture sociale (DRPTC; RS/VD 175.517). Y était jointe une annexe 1 qui présentait le détail par régime de la participation définitive, ainsi que le montant net dû ou à recevoir par la commune concernée. Ce montant résultait de la répartition définitive du montant global entre les communes, des acomptes facturés et des intérêts de retard éventuels. Les communes créancières étaient informées qu'elles recevraient leur dû dans quelques jours, tandis que les communes débitrices trouvaient, en annexe, un bulletin de versement comportant le montant final à payer. Etait également jointe une annexe 2 qui expliquait les principales variations des différents régimes et qui présentait un tableau comparatif, par régime, entre le montant global des acomptes et celui du décompte final.

**B.c** Le 9 novembre 2020, la Commune de Pully a recouru contre les décisions susmentionnées des 9 et 20 octobre 2020 auprès de la Cour de droit administratif du Tribunal cantonal du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal cantonal) en concluant en substance à leur annulation, ainsi qu'à la déclaration de l'inconstitutionnalité des art. 16, 17, 17a, 18 de la loi cantonale du 24 novembre 2003 sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF; RS/VD 850.01) et des articles 2, 2a, 3, 4, 5, 6, 7, 8 et 14 de la loi cantonale du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales (LPIC; RS/VD 175.51), ainsi qu'au remboursement des acomptes versés par la Commune de Pully pour 2019, pour un total de 55'228'825 fr. (cause GE.2020.0204). Elle

faisait notamment valoir que les charges cantonales représentaient 65.1 % de toutes les recettes fiscales de la commune.

Par acte daté du 11 novembre 2020, les Communes de Crans, Rolle, Echandens, Borex, Mies, Coppet et Vaux-sur-Morges ont agi devant le Tribunal cantonal, en concluant à l'annulation des décisions susmentionnées des 9 et 20 octobre 2020 et au renvoi du dossier à l'autorité précédente pour nouvelles décisions dans le sens des considérants (cause GE.2020.0208). Selon les indications fournies par les communes précitées dans leurs recours, les charges cantonales représentaient 78.31 % de toutes les recettes fiscales de la commune de Crans, 80.5 % de toutes les recettes fiscales de la Commune de Rolle, 61.7 % de toutes les recettes fiscales de la Commune d'Echandens, 67.7 % de toutes les recettes fiscales de la Commune de Borex, 92.94 % de toutes les recettes fiscales de la Commune de Mies, 78.3 % de toutes les recettes fiscales de la Commune de Coppet et 82.79 % de toutes les recettes fiscales de la Commune de Vaux-sur-Morges.

Le 11 novembre 2020, les Communes de Founex, Chésereux, Gingins, Arzier-le-Muids et Paudex ont recouru auprès du Tribunal cantonal en concluant également à l'annulation des décisions des 9 et 20 octobre 2020 et au renvoi du dossier à l'autorité précédente pour nouvelles décisions dans le sens des considérants (cause GE.2020.0208). Selon les indications fournies par ces communes dans leurs recours, les charges cantonales représentent 70.92 % de toutes les recettes fiscales de la Commune de Founex, 71.52 % de toutes les recettes fiscales de la Commune de Chésereux, 80.58 % de toutes les recettes fiscales de la Commune de Gingins, 63.01 % de toutes les recettes fiscales de la Commune d'Arzier-le-Muids et 70.49 % de toutes les recettes fiscales de la Commune de Paudex.

A titre de mesure d'instruction, l'ensemble des communes susmentionnées (la Commune de Pully dans un deuxième temps; cf. *infra*) a sollicité la mise en œuvre d'une expertise en vue de reprendre de manière synthétique les points suivants:

"1. Conformité de la facture sociale, de la péréquation intercommunale et de la police cantonale 2019 de la Commune de [...] par rapport à ses revenus fiscaux et conformité des pourcentages indiqués dans le Recours et la Réplique [...];

2. Conformité de la méthode de calcul de la péréquation telle qu'elle ressort de la décision notifiée à la Commune de [...] le 9 octobre 2020 par le Département des institutions et du territoire du Canton de Vaud et de la décision notifiée à la Commune de [...] le 20 octobre 2020 par la cheffe du Département de la santé et de l'action sociale [...];
3. Etendue du contrôle pratiqué par l'Administration cantonale sur les données qui lui sont fournies par les communes [...];
4. Détermination de l'expert sur les dysfonctionnements relevés par le rapport de la Cour des comptes du Canton de Vaud du 2 octobre 2019, rappelé et synthétisé aux pages 10 et 11 du Recours [...];
5. Détermination de l'expert sur la question de savoir si les communes sont ou non en mesure de contrôler la conformité du calcul péréquatif qui leur est présenté par les services du Canton, alors qu'elles ne disposent d'aucune donnée comptable concernant les autres communes, données qui sont pourtant indispensables au calcul de la péréquation et, par conséquent, à sa vérification".

Le 20 avril 2021, la juge instructrice a ordonné la jonction des causes GE.2020.0204, GE.2020.0208 et GE.2020.0209.

Le 22 avril 2021, la Commune de Pully s'est jointe à la requête de mise en œuvre d'un expert, en la reformulant en partie et en y ajoutant deux points supplémentaires:

- "6. Détermination de l'expert sur l'application des mêmes méthodes et critères de calcul à la péréquation intercommunale et à la facture sociale.
7. Détermination de l'expert sur la tenue par l'Administration cantonale des dossiers relatifs aux décomptes finaux et factures adressées aux communes, notamment à celle de Pully".

Par arrêt du 10 décembre 2021, le Tribunal cantonal a rejeté les recours dans la mesure de leur recevabilité et confirmé les décisions du Département des institutions et du territoire du 9 octobre 2020 et du Département de la santé et de l'action sociale du 20 octobre 2020. Dans ce même arrêt, le Tribunal cantonal a rejeté la demande d'expertise déposée par les communes.

### **C.**

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, la Commune de Pully a recouru contre l'arrêt susmentionné du 10 décembre 2021 auprès du Tribunal fédéral, par acte du 26 janvier 2022, en demandant, sous suite de frais et dépens, son annulation (conclusion n° 2 du recours), ainsi que l'annulation de la décision sur le "décompte 2019" du 9 octobre 2020 (conclusion n° 3 du recours) et de la décision intitulée "participation à la cohésion sociale (ex-facture sociale): décompte final 2019" du 20 octobre 2020 (conclusion n° 4 du recours). Elle requiert également le constat de l'inconstitutionnalité des art. 16, 17, 17a et 18 de la LOF (conclusion n° 5 du recours), ainsi que des art. 2, 2a, 3, 4, 5, 6, 7, 8 et 14 de la LPIC (conclusion n° 6 du recours). Enfin, elle conclut au remboursement des acomptes versés par la Commune de Pully pour 2019, pour un montant de 55'228'825 fr. (conclusion n° 7 du recours) (cause 2C\_94/2022).

Le 27 janvier 2022, les Communes de Founex, Chésereux, Gingins, Arzier-le-Muids et Paudex ont également interjeté un recours en matière de droit public contre l'arrêt du Tribunal cantonal du 10 décembre 2021 en demandant au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, la réforme de celui-ci en ce sens que les montants des décisions portant sur le décompte final des péréquations 2019 et sur le décompte final de la participation à la cohésion sociale 2019 s'élèvent à 0 fr. Subsidièrement, elles requièrent l'annulation de cet arrêt et le renvoi du dossier au Tribunal cantonal pour nouvelle décision dans le sens des considérants (cause 2C\_98/2022).

Le 28 janvier 2022, agissant par la voie du recours en matière de droit public, les Communes de Crans, Rolle, Echandens, Borex, Mies, Coppet et Vaux-sur-Morges ont retenu les mêmes conclusions que celles indiquées dans la cause 2C\_98/2022, à savoir tendant, sous suite de frais et dépens, à la réforme de l'arrêt du Tribunal cantonal du 10 décembre 2021 en ce sens que les montants des décisions portant sur le décompte final des péréquations 2019 et sur le décompte final de la participation à la cohésion sociale 2019 s'élèvent à 0 fr. Subsidièrement, elles requièrent l'annulation de cet arrêt et le renvoi

du dossier au Tribunal cantonal pour nouvelle décision dans le sens des considérants (cause 2C\_108/2022).

Dans les trois causes, le Tribunal cantonal a renoncé à se déterminer. Les autorités intimées requièrent la jonction des causes et concluent au rejet de l'ensemble des recours dans la mesure de leur recevabilité. Les communes recourantes ont répliqué dans leur cause respective et les autorités intimées ont dupliqué. Les communes recourantes ont déposé des déterminations complémentaires.

### **Considérant en droit :**

#### **1.**

**1.1** Les trois recours déposés devant la Cour de céans sont dirigés contre le même arrêt cantonal. Les trois procédures portent sur un état de fait identique et les questions juridiques soulevées par les trois recours, qui sont tous trois recevables (cf. infra consid. 1.2), se recourent très largement. Il se justifie par conséquent de joindre les causes 2C\_94/2022, 2C\_98/2022 et 2C\_108/2022 et de les traiter en un seul arrêt (cf. art. 71 LTF, en relation avec l'art. 24 PCF [RS 273]; ATF 142 II 293 consid. 1.2 in fine).

**1.2** Les recours ont été déposés en temps utile (art. 100 LTF) et dans les formes requises (art. 42 LTF) à l'encontre d'un arrêt final (art. 90 LTF) rendu dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF), qui ne tombe sous le coup d'aucune des exceptions de l'art. 83 LTF, par une autorité cantonale de dernière instance (art. 86 al. 1 let. d LTF). La voie du recours en matière de droit public est donc en principe ouverte. En ce qui concerne la qualité pour recourir, les recourantes font valoir une violation de leur autonomie communale au sens de l'art. 50 al. 1 de la Constitution fédérale (art. 50 al. 1 Cst.; RS 101) et de l'art. 139 de la Constitution du canton de Vaud (Cst./VD; RS/VD 101.01). 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 et non de la recevabilité (cf. ATF 147 I 136 consid. 1.2 et les références). En outre, les recourantes s'en prennent à la péréquation financière imposée par le canton et les montants contestés portent sur plusieurs millions de francs, représentant entre 63 % et 92 % de leurs recettes fiscales. Il ne s'agit donc à l'évidence pas de cas-bagatelles et les recourantes sont touchées dans des intérêts centraux liées à leur puissance publique. Il faut donc partant également leur reconnaître la qualité pour recourir sous l'angle de l'art. 89 al. 1 LTF

(cf. ATF 140 I 90 consid. 1.2; 138 II 506 consid. 2.1.1 s.; 138 I 143 consid. 1.3.1; 135 I 43 consid. 1.3; arrêts 2C\_455/2020 du 2 décembre 2020 consid. 1 non publié aux ATF 147 I 173; 2C\_486/2017 du 1er février 2018 consid. 1.2.2; 2C\_366/2009 du 3 mars 2010 consid. 2.4).

Les recours sont recevables, sous réserve de ce qui suit.

**1.3** Il ressort de l'arrêt attaqué que devant le Tribunal cantonal, la Commune de Pully avait conclu à l'annulation des décisions du 9 et 20 octobre 2020 et au remboursement des décomptes versés pour 2019. En revanche, les autres communes recourantes avaient conclu à l'annulation des décisions précitées et au renvoi de la cause pour nouvelles décisions au sens des considérants. La conclusion principale de ces dernières, devant le Tribunal fédéral, tendant à la réforme de l'arrêt attaqué en ce sens que les montants des décomptes en cause soient fixés à 0 fr. est donc nouvelle et partant irrecevable (cf. art. 99 al. 2 LTF).

**1.4** En raison de l'effet dévolutif complet du recours déposé auprès du Tribunal cantonal (ATF 136 II 539 consid. 1.2), les conclusions de la Commune de Pully tendant à l'annulation des décisions des 9 et 20 octobre 2020 sont irrecevables.

**1.5** Les conclusions de la Commune de Pully visant à constater le caractère inconstitutionnel des art. 16, 17, 17a et 18 LOF et des art. 2, 2a, 3, 4, 5, 6, 7, 8 et 14 LPIC sont également irrecevables. En effet, les conclusions constatatoires sont subsidiaires (ATF 142 V 2 consid. 1.1; 141 II 113 consid. 1.7) et, dans le cadre d'un contrôle concret des normes, c'est-à-dire en rapport avec un acte d'application comme en l'espèce, l'éventuel caractère inconstitutionnel desdites normes ne pourrait qu'entraîner l'annulation de la décision qui les applique (arrêts 2C\_959/2016 du 17 mars 2017 consid. 1.3; 2C\_164/2015 du 5 avril 2016 consid. 3.2 et les références).

## **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), ainsi que des droits constitutionnels cantonaux (art. 95 let. c; art. 106 al. 1 LTF). Sauf dans les cas cités expressément à l'art. 95 LTF, un tel recours ne peut toutefois pas être formé pour violation du droit cantonal en tant que tel. 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 et les références). Le Tribunal fédéral n'examine toutefois le moyen tiré de la violation de droits fondamentaux, ainsi que celle de dispositions de droit cantonal notamment, que si ce grief a été invoqué et motivé de manière précise par la partie recourante (art. 106 al. 2 LTF; cf. ATF 142 V 577 consid. 3.2).

**2.2** Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits constatés par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), hormis dans les 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 (art. 9 Cst.) – 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 (ATF 145 V 188 consid. 2). Aucun fait nouveau ni preuve nouvelle ne peut en principe être présenté devant le Tribunal fédéral (art. 99 al. 1 LTF).

### **3.**

Soulevant un grief de nature formelle qu'il convient d'examiner en premier lieu (cf. notamment ATF 141 V 557 consid. 3), les recourantes se plaignent sous plusieurs aspects d'une violation de leur droit d'être entendues (art. 29 al. 2 Cst.).

**3.1** Une violation du droit d'être entendu peut être invoquée par une commune en lien avec une violation de son autonomie (cf. ATF 136 I 265 consid. 3.2; 131 I 91 consid. 3.1; arrêt 1D\_5/2011 du 12 juin 2012 consid. 1.2 non publié aux ATF 138 I 242) ou en lien avec ses intérêts centraux liés à sa puissance publique (cf. arrêt 1C\_302/2018 du 14 mars 2019 consid. 2; 2C\_366/2009 du 3 mars 2010 consid. 4).

**3.2** Garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de caractère formel, dont la violation doit entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recourant sur le fond (ATF 144 I 11 consid. 5.3; 142 II 218 consid. 2.8.1).

Une violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen. Toutefois, une telle réparation doit rester l'exception et n'est admissible, en principe, que dans l'hypothèse d'une atteinte qui n'est pas particulièrement grave aux

droits procéduraux de la partie lésée. Cela étant, une réparation de la violation du droit d'être entendu peut également se justifier, même en présence d'un vice grave, lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure, ce qui serait incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (ATF 146 III 97 consid. 3.5.2; 142 II 218 consid. 2.8.1).

**3.3** Les recourantes reprochent tout d'abord à l'autorité précédente de ne pas avoir donné suite à leur demande d'expertise, visant notamment l'examen de la conformité de la facture sociale, de la péréquation intercommunale et de la réforme policière 2019 des communes concernées par rapport à leurs revenus fiscaux, ainsi que de la méthode de calcul de la péréquation. En substance, elles font valoir que le Tribunal cantonal verse dans l'arbitraire lorsqu'il admet, d'une part, que les communes sont dans l'incapacité de vérifier le bien-fondé des montants réclamés et qu'il rejette, d'autre part, leur demande d'expertise.

**3.3.1** Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. garantit notamment le droit pour l'intéressé d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves, à condition quelles soient pertinentes (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1; 145 I 167 consid. 4.1 et les arrêts cités). Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas le juge de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, il a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1). Le refus d'une mesure probatoire par appréciation anticipée des preuves ne peut être remis en cause devant le Tribunal fédéral qu'en invoquant l'arbitraire (art. 9 Cst.) de manière claire et détaillée (art. 106 al. 2 LTF; cf. ATF 146 III 73 consid. 5.2.2 et les arrêts cités).

**3.3.2** Le Tribunal cantonal a rejeté la demande d'expertise au motif que celle-ci n'était pas nécessaire au vu du dossier. Il a ajouté qu'il incombait aux recourantes d'établir la non-conformité éventuelle de la facture sociale, de la péréquation intercommunale et de la facture de la police cantonale 2019, ainsi que la non-conformité de la méthode de calcul de la péréquation et qu'il ne lui appartenait pas "de mandater un expert pour effectuer le travail des recourantes à leur place". Il a en outre relevé que les pourcentages indiqués dans les recours et les répliques n'avaient pas été contestés par l'autorité intimée et pouvaient être admis sans faire l'objet d'une expertise.

**3.3.3** En l'occurrence, sur le vu des éléments au dossier, en particulier du rapport n° 56 de la Cour des comptes, le Tribunal cantonal pouvait considérer, sans arbitraire, que la consultation d'un expert n'était pas indispensable.

En outre, concernant la possibilité de vérifier le bien-fondé des montants réclamés, le Tribunal cantonal retient en définitive que les communes disposaient de suffisamment d'informations pour comprendre les décisions portant sur les décomptes de la péréquation intercommunale 2019 (consid. 6b/bb). Dans ces circonstances, il pouvait de façon soutenable considérer qu'il appartenait aux recourantes de démontrer en quoi ces décisions étaient viciées. Les questions posées à l'expert concernant l'examen de la conformité des factures sociale et de la police cantonale, ainsi que de la péréquation intercommunale 2019, concernant la conformité de la méthode de calcul de la péréquation fondant les décisions du 9 octobre 2020, ainsi que le mandat de se déterminer sur les dysfonctionnements relevés par la Cour des comptes sont d'ordre trop général. Faute de questions sur des éléments factuels précis portant sur les décisions attaquées, l'expertise requise aurait consisté en une recherche indéterminée de preuves ("fishing operation").

Le Tribunal cantonal pouvait également considérer sans arbitraire qu'il n'avait pas besoin d'un expert pour traiter les éventuelles questions juridiques liées à l'étendue du contrôle pratiqué par l'Administration cantonale sur les données fournies par les communes, portant sur l'application des mêmes méthodes de calcul à la péréquation intercommunale et à la facture sociale ou encore sur les questions liées à la tenue des dossiers relatifs aux décomptes finaux. Par définition, l'expertise vise à permettre l'élucidation de questions de fait et non pas de droit (cf. ATF 133 II 257 consid. 4.4.1; 130 I 337 consid. 5.4.1). Les recourantes ne démontrent pas en quoi l'appréciation du Tribunal cantonal était sur ces points insoutenable.

Dans ces circonstances, il n'était pas arbitraire de refuser d'ordonner l'expertise requise.

**3.4** Les recourantes dénoncent également une violation de leur droit de consulter le dossier.

Le Tribunal cantonal a laissé la question de l'accès au dossier ouverte après avoir constaté que les recourantes n'avaient pas requis la consultation de celui-ci auprès de l'autorité administrative. Sous l'angle

du droit de consulter le dossier, l'appréciation de l'autorité précédente ne prête pas le flanc à la critique. En effet, pour obtenir un tel droit, une partie doit en principe en faire la demande (ATF 132 V 387 consid. 6.2). Faute d'avoir déposé une telle requête, l'objet de la contestation devant le Tribunal cantonal ne pouvait pas porter sur un refus de consulter le dossier prononcé par l'autorité de première instance et, en particulier, sur un éventuel refus de donner accès aux chiffres des autres communes dans la phase précédant le prononcé du décompte final.

**3.5** Les recourantes, s'appuyant sur les art. 29 Cst. et 42 de la loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RS/VD 173.36), reprochent aussi à l'autorité précédente d'avoir nié un défaut de motivation de la décision du 9 octobre 2020 propre à entraîner une violation de leur droit d'être entendues. Elles font valoir que cette décision ne comporte aucune indication, ni sur les règles juridiques, ni sur les modes de calcul, ni sur les motifs qui la légitiment. Les recourantes ne se plaignent toutefois pas d'arbitraire dans l'application de l'art. 42 LPA-VD, contrairement aux exigences de motivation de l'art. 106 al. 2 LTF (cf. supra consid. 2.1). La question du défaut de motivation ne sera partant examinée que sous l'angle de l'art. 29 Cst.

**3.5.1** La jurisprudence a également déduit du droit d'être entendu de l'art. 29 al. 2 Cst. l'obligation pour l'autorité de motiver sa décision, afin que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 146 II 335 consid. 5.1; 143 III 65 consid. 5.2; 142 I 135 consid. 2.1; 138 I 232 consid. 5.1). Pour satisfaire à cette exigence, il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision. Elle n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à ceux qui, sans arbitraire, peuvent être tenus pour pertinents (ATF 146 II 335 consid. 5.1; 142 II 154 consid. 4.2; 138 I 232 consid. 5.1 et les références). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 et les références); une motivation par renvoi à une précédente décision ou à un élément du dossier est également admissible, pour autant que les motifs auxquels il est renvoyé soient développés de manière suffisante (arrêt 1C\_45/2019 du 7 novembre 2019 consid.3.1).

**3.5.2** Le Tribunal cantonal retient que "la décision du 9 octobre 2020 ne contient pas tous les éléments qui permettraient d'en vérifier le bien-fondé". Il relève que les communes moyennes, petites, voire très petites, ne disposent pas d'importants services administratifs, juridiques et financiers qui seraient capable de procéder eux-mêmes aux contrôles suffisants. Il ajoute qu'en raison de la complexité de la matière, en particulier du fait que les calculs sont basés sur les chiffres de toutes les communes vaudoises, il est pratiquement impossible de rendre des décisions complètes sur ce point. Le Tribunal cantonal relève toutefois que les communes étant rompues aux arcanes de la chose publique, notamment en matière de finances, elles devraient être en mesure de comprendre les prescriptions légales topiques. Il estime en outre que le tableau Excel, auquel renvoie la décision précitée, le contenu de la décision du 20 octobre 2020, qui donne des informations sur les éléments de la facture sociale, et la possibilité de poser des questions à la DGAIC permettent de retenir que les mesures d'accompagnement mises en place par le canton, sans être optimales, sont suffisantes et ainsi d'écarter une violation du droit d'être entendu sur ce point.

**3.5.3** En l'espèce, pour déterminer si la motivation de la décision du 9 octobre 2020 notifiée aux recourantes est suffisante, il faut prendre en compte non seulement son contenu, mais également les éléments auxquels elle renvoie, à savoir le fichier Excel. Le Tribunal cantonal retient à juste titre que la possibilité de demander des explications auprès de la DGAIC ne saurait être déterminante sur ce point. Admettre le contraire viderait de son sens l'obligation de motivation, puisque l'on pourrait alors considérer qu'une autorité motive suffisamment sa décision chaque fois qu'elle se montrerait disposée à l'expliquer dans un deuxième temps.

Il ressort en l'occurrence des faits de l'arrêt entrepris, qui lie le Tribunal fédéral (cf. supra consid. 2.2), que le fichier Excel consultable sur le site de l'Etat de Vaud (sous [www.vd.ch/Etat](http://www.vd.ch/Etat), Droit, Finances/Communes/Finances communales/Participation à la cohésion sociale et péréquation actuelle) (cf. infra consid. 3.6.3) permet de calculer les montants qui reviennent aux communes ou dont elles sont débitrices et leur donne des indications utiles pour l'établissement des calculs de la péréquation. Toujours selon l'arrêt attaqué, ce fichier "permet aux communes de comprendre – au moins en partie – leur décompte et de décider si elles entendent recourir". Les recourantes contestent ce qui précède, sans toutefois invoquer ni démontrer l'arbitraire sur ce point, ne respectant pas leur obligation de motivation (cf. supra consid. 2.2).

Elles se contentent d'indiquer de façon générale que les éléments mis en avant par l'autorité précédente ne leur permettraient pas de comprendre les décisions en cause, mais sans préciser quel poste, quel critère ou quel calcul n'était pas compréhensible à la lumière des informations alors à leur disposition. La violation du droit d'être entendu, en lien avec un défaut de motivation, est insuffisamment motivée sur ce point au regard des exigences de motivation accrues de l'art. 106 al. 2 LTF (cf. supra consid. 2.1).

Par ailleurs, la Commune de Pully invoque à tort un défaut de motivation concernant les deux points supplémentaires qu'elle avait ajoutés à la requête de mise en oeuvre d'une expertise. Le Tribunal cantonal y a répondu au consid. 3c de l'arrêt attaqué, en relevant qu'il s'agissait de questions qui relevaient de compétences juridiques et non techniques.

**3.6** Les recourantes reprochent également à l'autorité précédente d'avoir nié une violation de leur droit d'être entendues en lien avec le droit de se déterminer avant le prononcé de décisions les concernant. Elles n'ont, selon elles, pas eu "la possibilité de connaître les bases de la procédure, ni de s'expliquer, ni de prendre position sur les éléments essentiels, ni sur les preuves ni sur les faits allégués par les autres communes" avant le prononcé des décisions du 9 octobre 2020. Elles allèguent n'avoir "été tenues au courant de rien".

**3.6.1** Le droit d'être entendu comporte également le droit de s'exprimer sur sur tous les points importants avant qu'une décision soit prise (cf. ATF 148 II 73 consid. 7.3.1; 145 IV 99 consid. 3.1; 124 I 49 consid. 3c). Le droit d'être entendu ne porte en principe pas sur la décision projetée. L'autorité n'a donc pas à soumettre par avance aux parties, pour prise de position, le raisonnement qu'elle entend tenir (ATF 145 I 167 consid. 4.1 et les références citées). Il suffit que les parties puissent s'exprimer à l'avance sur les fondements de la décision, notamment sur les faits ainsi que sur les normes juridiques applicables, et faire valoir leur point de vue (ATF 140 I 99 consid. 3.4; 132 II 257 consid. 4.2). Ce droit s'applique sans restriction pour les questions de fait (cf. ATF 148 II 73 consid. 7.3.1). L'exercice du droit de s'exprimer exige une connaissance suffisante du déroulement de la procédure, ce qui implique le droit d'être informé à l'avance et de manière appropriée sur les processus et les bases essentielles de la décision. L'étendue de ce droit ne peut pas être évaluée de manière générale, mais uniquement en fonction des circonstances concrètes (ATF 144 I 11 consid. 5.3 et références). Plus l'issue de la procédure

est susceptible d'avoir des conséquences importantes pour les parties, plus il convient de tenir compte de leur droit d'être entendues (cf. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, 2018, p. 512).

La garantie du droit d'être entendu peut connaître des exceptions, notamment en cas d'urgence, d'intérêt contraire prépondérant ou encore lorsque la loi le prévoit expressément. La restriction doit alors respecter les principes de l'intérêt public, de la proportionnalité, ainsi que le noyau intangible du droit d'être entendu (cf. BELSER/WALDMANN, Grundrechte II, 2021, p. 339 ss; MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/ FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse, vol. II: Les droits fondamentaux, 2021 p. 721 s.; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2e éd. 2018, p. 521).

**3.6.2** Le Tribunal cantonal relève que les communes ont fourni elles-mêmes les chiffres les concernant et qu'elles ont eu la possibilité de se prononcer sur les rendements fiscaux qui allaient être pris en compte dans la décision de décompte final. Il constate toutefois que les communes n'ont pas été invitées à se prononcer sur les chiffres des autres communes, les modalités de calcul et les résultats auxquels parviennent ces opérations. Cela étant, l'autorité précédente relève que la loi n'a pas prévu de possibilité pour chaque commune de se déterminer sur ces éléments et que celle-ci leur permet uniquement d'intervenir avant le prononcé de la décision par le biais de la Commission paritaire prévue par l'art. 11 LPIC. Elle estime que "même si une autre approche aurait été possible, la procédure prévue par la LPIC ne viole pas le droit d'être entendues des recourantes. Elle apparaît adaptée au vu du nombre de communes concernées et compte tenu de la périodicité des calculs de péréquation".

**3.6.3** En l'occurrence, les recourantes mentionnent à tort qu'elles n'ont été tenues au courant de rien. La péréquation intercommunale est en effet un processus périodique auquel les recourantes ont déjà été confrontées les années précédentes. Sur ce point, il ne ressort pas de l'arrêt attaqué et celles-ci ne prétendent pas non plus que la procédure et les règles applicables auraient été différentes pour l'année 2019 que pour les années antérieures.

En revanche, le Tribunal cantonal relève que les chiffres des autres communes, les modalités de calcul et les résultats auxquels parviennent ces opérations, à savoir des faits essentiels à la base des décisions portant sur le décompte final, n'ont pas été communiqués aux recourantes avant le prononcé de celles-ci. Les recourantes n'ont ainsi pas été en mesure de se prononcer sur l'ensemble des éléments qui ont

fondé les décisions en cause. Leur droit d'être entendues a sur ce point été violé.

A cet égard, l'autorité précédente ne peut pas être suivie lorsqu'elle nie l'existence d'une violation du droit d'être entendu parce que la loi ne prévoit pas la possibilité pour les communes de se déterminer sur l'ensemble des faits qui seront à la base des décisions de décompte final. Comme susmentionné, le droit de s'exprimer sur les fondements de la décision avant le prononcé de celle-ci découle en particulier de l'art. 29 al. 2 Cst. et le Tribunal cantonal ne présente aucun motif qui permettrait de faire exception à cette garantie (cf. supra consid. 3.6.1). A cet égard, le seul fait que le respect de ce droit puisse, comme le mentionne l'autorité intimée, éventuellement prolonger l'incertitude financière de l'ensemble des communes ne saurait justifier le non-respect du droit d'être entendues des recourantes sur ce point.

La comparaison faite par le Tribunal cantonal avec la procédure de taxation fiscale des personnes physiques ou morale ne convainc pas non plus, puisque celle-ci, contrairement au cas présent, connaît la possibilité de déposer une réclamation. En outre, la faculté d'intervenir avant l'élaboration du décompte final auprès de la Commission paritaire, qui, comme le relève l'autorité précédente n'a pas de compétence propre de contrôle ni décisionnelle, ne saurait remplacer l'absence de possibilité de se prononcer sur l'ensemble des éléments déterminants avant qu'une décision ne soit prise.

A cet égard, il ressort de l'arrêt entrepris que le fichier Excel susmentionné (cf. supra consid. 3.5.3) contient les indications utiles pour l'établissement des calculs de la péréquation. Dans leur prise de position du 25 février 2022, les autorités intimées mentionnent que ce fichier "réunit toutes les données relatives à la péréquation: "sous "paramètres", ledit fichier indique les bases légales appliquées, les taux de prélèvement pour la participation à la cohésion sociale (lettres B et C), les différents seuils (pour l'écrêtage: lettre C; pour les dépenses thématiques: lettre G; les plafonds de l'effort; de l'aide et du taux: lettre H) et toutes les autres informations de base nécessaires au calcul des décomptes de la péréquation. Les autres onglets donnent des renseignements détaillés par commune pour chaque régime [...]". Or, selon l'arrêt attaqué, la consultation de ce fichier Excel n'est possible que postérieurement au prononcé des décisions en cause. Ni le Tribunal cantonal, ni les autorités intimées ne précisent pour quel motif ce fichier ou les éléments qu'ils comportent ne pourraient pas être communiqués aux communes avant le prononcé des décisions en

cause. La possibilité de se déterminer avant le prononcé des décisions en question permettrait d'éviter de contraindre les communes à engager une procédure contentieuse pour pouvoir exposer leur point de vue. Les potentielles lourdes conséquences sur les finances communales des décisions en question, l'absence de possibilité de les contester par la voie de l'opposition ou de la réclamation, mais aussi le contexte particulier qui entourait le prononcé de ces décisions, avec un rapport de la Cour des comptes dénonçant des dysfonctionnements, rendaient d'autant plus nécessaire de laisser aux communes la possibilité de se déterminer sur l'ensemble des éléments essentiels avant que les décisions précitées ne soient rendues.

La faculté d'une partie de participer au prononcé de décisions qui lèsent sa situation juridique, qui est avec l'instruction des faits, l'une des deux composantes du droit d'être entendu (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1 et les références), ne saurait être supprimée au motif que la personne concernée n'en démontrerait pas l'utilité dans un cas concret.

**3.6.4** La présente violation doit être qualifiée de grave et les conditions d'une réparation, qui doit rester l'exception, ne sont pas remplies (cf. supra consid. 3.2). En effet, au regard de l'indéniable complexité des calculs péréquatifs et des conséquences très importantes des décisions en cause pour les finances communales, il est nécessaire de laisser aux communes recourantes la possibilité de faire valoir leur point de vue auprès des autorités intimées, qui disposent de services spécialisés, notamment en matière de comptabilité publique, avant que les décisions ne soient prises. En outre, sur le vu des constatations du Tribunal cantonal en matière d'autonomie communale et de proportionnalité (cf. infra consid. 5), un renvoi des causes aux autorités intimées ne peut pas être considéré comme une vaine formalité.

#### **4.**

L'arrêt attaqué doit ainsi être annulé et les causes renvoyées aux Département des institutions, du territoire et du sport, ainsi qu'à celui de la santé et de l'action sociale pour nouvelles décisions prises dans le respect du droit d'être entendu défini ci-dessus.

#### **5.**

Au demeurant, il convient de relever que le Tribunal cantonal retient dans l'arrêt attaqué, sans en tirer les conséquences juridiques, que "les charges cantonales représentent entre 63.01 % et 92.94 % de toutes les recettes fiscales communales" et qu'"au vu des chiffres mentionnés ci-avant, le système mis en place n'est [...] pas adéquat et

entraîne des résultats qui ne sont conformes ni à l'autonomie communale définie par la constitution vaudoise ni au principe de proportionnalité qui exige qu'il existe un rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts publics ou privés" (consid. 8b).

En principe, ces constatations de résultats contraires au droit – qui ne résultent toutefois pas d'un examen détaillé de la situation financière de chaque commune recourante – auraient dû conduire à l'annulation des décisions litigieuses. Le constat que l'application des normes en cause aboutit à un résultat contraire au droit ne permet en effet pas l'annulation de celles-ci, mais il ne s'oppose pas à l'annulation des décisions d'application (cf. ATF 132 I 49 consid. 4; 129 I 265 consid. 2.3; arrêts 1C\_247/2021 du 30 juin 2022 consid. 1.2; 2C\_236/2020 du 28 août 2020 consid. 1.5; arrêt du Tribunal cantonal FI.2017.0118 du 13 février 2019 consid. 1a).

## **6.**

**6.1** Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission des recours, dans la mesure de leur recevabilité. L'arrêt du Tribunal cantonal du 10 décembre 2021 est annulé. Les causes seront renvoyées au Département des institutions, du territoire et du sport et au Département de la santé et de l'action sociale pour qu'ils rendent de nouvelles décisions après avoir respecté le droit d'être entendu des communes recourantes. L'affaire sera également renvoyée au Tribunal cantonal pour qu'il statue à nouveau sur les frais et dépens de la procédure suivie devant lui (cf. art. 67 et 68 al. 5 LTF).

**6.2** Les frais judiciaires sont mis à la charge du canton de Vaud, qui succombe et dont l'intérêt patrimonial est en cause (art. 66 al. 1 et 4 LTF). Agissant dans l'exercice de leurs attributions officielles, les communes recourantes ne peuvent prétendre à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

**Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :**

**1.**

Les recours sont admis, dans la mesure où ils sont recevables. L'arrêt attaqué est annulé et les causes sont renvoyées au Département des institutions, du territoire et du sport du canton de Vaud et au Département de la santé et de l'action sociale du canton de Vaud pour nouvelles décisions dans le sens des considérants.

**2.**

Les frais judiciaires, arrêtés à 60'000 fr., sont mis à la charge du canton de Vaud.

**3.**

La cause est renvoyée au Tribunal cantonal, afin qu'il statue à nouveau sur les frais et dépens de la procédure accomplie devant lui.

**4.**

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires respectifs des communes de Pully, Founex, Chésereux, Gingins, Arzier-le-Muids, Paudex, Crans, Rolle, Echandens, Borex, Mies, Coppet, Vaux-sur-Morges, au Département des institutions, du territoire et du sport du canton de Vaud, au Département de la santé et de l'action sociale du canton de Vaud et au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public.

Lausanne, le 23 juin 2023

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

Le Juge président :

Y. Donzallaz

Le Greffier :

A. de Chambrier



**Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal**



CH-1000 Lausanne 14

**GU**

**ACTE JUDICIAIRE**

**Accusé de réception 2C\_94+98+108/2022 /KUA/spl**

Le destinataire atteste par sa signature sur la console clients / terminal de paiement de la poste la réception de l'envoi dont le contenu est le suivant :

arrêt du 23.6.23 dans la cause  
Comm. de Pully c/ VD: DIT  
act.3 in 2C\_108/2022

1000 Lausanne 14

PP



98.03.016560.00278537

Maître  
Benoît BOVAY  
Avocat  
CBWM & Associés  
Case postale 5624  
1002 Lausanne