

RECOURS

adressé à la
Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal

pour

la Commune de Mies, rue du Village 1, 1295 Mies, dont le conseil est
l'avocat Benoît Bovay, place Benjamin-Constant 2, 1002 Lausanne,

contre

la décision du Département des institutions et du territoire du 9 octobre 2020 « portant sur le décompte final des péréquations 2019 (péréquation directe et indirecte selon art. 12 de la loi sur les péréquations intercommunales (LPIC) et de la réforme policière) » et contre la décision du 20 octobre 2020 du Département de la santé et de l'action sociale (cohésion sociale 2019-facture sociale) portant sur le décompte final pour 2019.

A. RECEVABILITE

La décision attaquée concerne avant tout le « décompte 2019 » pour l'année 2019 (**pièce 1**). La recourante demande l'annulation non seulement de la partie de cette décision qui concerne la facture sociale (22'008'010.- frs.) mais aussi des autres postes qui regardent la péréquation intercommunale (au total 26'595'522.-).

Le présent recours conteste également une « décision » du 20 octobre 2020 qui émane du Département de la santé et de l'action sociale (**pièce 2**), alors que la précédente venait du Département des institutions et du territoire. Indépendamment de la difficulté de suivre les complications de l'organisation et de la procédure administrative du canton de Vaud, il faut souligner que le décompte final global de la décision du 20 octobre pour l'année 2019 est identique à celui du total de la facture sociale notifiée le 9 octobre. L'envoi du second document est donc sans portée juridique propre, car il ne fait qu'énumérer les différents éléments qui composent la facture sociale. Celle-ci est désormais baptisée « cohésion sociale », expression plaisante qui n'a aucune signification du point de vue juridique. Il s'agit cependant bel et bien d'une facture adressée à la commune pour 2019 d'un montant de 22'008'011.- francs comme la décision du 9 octobre, sans tenir compte des montants des acomptes provisionnels déjà facturés et sans tenir compte d'une rectification (sur acomptes) difficilement compréhensible. Le total de la facture s'élève à 26'081'792.85 francs. Il se présente comme une facture, c'est-à-dire un ordre de paiement agrémenté d'un bulletin de versement, qui n'est au fond que l'énumération plus détaillée du « décompte final » du 9 octobre et qui n'a donc pas de portée propre. Aussi se heurte-t-elle aux mêmes griefs légaux et constitutionnels que la facture du 9 octobre et doit-elle être contestée au moyen des mêmes arguments. Dans la suite du présent mémoire, le terme « facture sociale » qui est le seul propre, s'entend aussi bien de la décision du 9 octobre que de celle du 20 octobre qui en réalité forment une seule décision. Cette dernière se présentant comme une « décision » susceptible d'un recours dans les 30 jours, la commune de Mies est forcée d'attaquer la validité des deux décisions notifiées en 2020 pour l'année 2019.

La première des deux décisions attaquées est datée du 9 octobre 2020 (**pièce 1**). Elle a été notifiée à la recourante par un courrier A ordinaire qui l'a reçue le 12 octobre 2020. Le délai de 30 jours n'échoit donc pas avant le 11 novembre 2020. Déposé ce jour à un bureau de la Poste suisse, le recours intervient en temps utile.

Signé par le conseil de la recourante, avocat inscrit au Registre cantonal au bénéfice d'une procuration (**pièce3**) et accompagné des décisions attaquées (**pièces 1 et 2**), le recours est recevable à la forme.

La recourante est la destinataire de la décision attaquée du 9 octobre 2020, qui lui enjoint de verser une somme de 26'595'522.- francs, sous déduction des acomptes et de la décision du 20 octobre 2020 qui énumère les différents éléments qui composent la facture sociale. A l'occasion de précédents recours de communes contre des décisions de décomptes définitifs de la péréquation intercommunale, le Tribunal fédéral a jugé que les communes avaient qualité pour recourir lorsqu'elles s'en prennent à la péréquation financière intercommunale imposée par le canton (ATF 135 I 43 et arrêt du Tribunal fédéral 2C_366/2009 du 3 mars 2010, cons. 2.4). Dans l'ATF 140 I 90, le Tribunal fédéral a rappelé qu'une commune est légitimée à recourir lorsqu'elle est touchée dans ses prérogatives de puissance publique et qu'elle dispose d'un intérêt public propre digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'acte attaqué. A cette occasion, notre Haute Cour, a rappelé que 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.

La qualité pour recourir de la Commune de Mies doit également lui être reconnue au motif qu'elle fait valoir dans le présent mémoire la violation de son autonomie communale qui est ancrée, au niveau fédéral, à l'art. 50 al. 1 Cst.

B. FAITS

1) Le décompte final, qui s'accompagne d'une liste des diverses péréquations ordonnées et calculées sans possibilité de contrôle par la recourante, conduit à

la contestation de la décision de facturation de 26'595'522.- frs. La décision n'est pas motivée et n'a pas été précédée par une audition sous une forme quelconque de la commune concernée en l'espèce. Elle se contente d'affirmer que les calculs établis par l'administration ont été contrôlés par un organisme qui dépend de l'Etat et approuvés par une commission qui n'a de paritaire que le nom. Elle ne révèle d'ailleurs pas le contenu des rapports de ces divers organismes. Pour le reste, elle se contente d'énumérer les facteurs dont dépend le décompte final, sans donner aucun motif. Sauf exception, elle ne cite même pas les dispositions légales appliquées. Enfin, s'agissant du calcul et des indicateurs techniques, elle renvoie à un site internet qui est de caractère général, ne concerne pas spécifiquement la commune recourante et surtout est d'une compréhension difficile.

2) Suivant les comptes 2019, péréquation/impôts, la commune de Mies a perçu les revenus fiscaux ordinaires suivants :

Impôts personnes physiques : 28'716'536.-
Impôts personnes morales : 99'923.-
Impôt complémentaire sur immeuble PM : 40'930
Impôts fonciers : 800'321.-
Droits de mutation : 369'626.-
Impôts sur les successions et les donations : 130'922.-
Impôts sur les gains immobiliers : 545'047.-
Impôts frontaliers : 100'228.-
Impôts sur les étrangers : 591'373.-
Impôts à la source : 96'222.-
Impôts récupérés après défalcation : 11'415.-
Particip. et remb. Canton : 34'336.-
Pertes sur débiteurs : - 22'966.-
Imputation forfaitaire : - 65'098.-
Total des impôts 2019 : 31'448'815.-

Les exigences du Canton à l'égard de la recourante sont :

1. Facture sociale : 22'008'010.-

pourcentage par rapport au revenus fiscaux : **70%**

2. Péréquation intercommunale : 3'720'946.-

pourcentage par rapport aux revenus fiscaux : **11,83%**

3. Police cantonale : 866'566.-

Pourcentage par rapport aux revenus fiscaux : **2,76%**

Péréquation totale 1+2+3 : 26'595'522.-

Pourcentage par rapport aux revenus fiscaux : 84,6%

Total des charges cantonales et associations intercommunales (pièce 5) : 29'229'365.-

Pourcentage par rapport aux revenus fiscaux : 92.94%

Solde restant à la disposition de la commune de 2'219'450.- francs alors que la totalité des autres charges liées au ménage communal s'élèvent pour l'année 2019 à CHF 4'509'587.- francs.

4) La Cour des comptes a publié un Rapport d'audit intitulé « Audit des dépenses thématiques de la péréquation intercommunale et de la gouvernance de l'ensemble du dispositif » no 56 du 2 octobre 2019 (publié sur le site du Canton de Vaud : <https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/cour-des-comptes/rapports-daudit/news/12096i-rapport-n-56-audit-des-depenses-thematiques-de-la-perequation-intercommunale-et-de-la-gouv/>) qui contient un jugement accablant de la pratique des autorités cantonales dans le domaine de la péréquation. Ce Rapport porte sur la péréquation intercommunale et la gouvernance de l'ensemble du dispositif. Après s'être livrée à un audit approfondi et à une analyse rigoureuse de la pratique du Canton de Vaud dans le domaine considéré, la Cour parvient à des conclusions d'une rare sévérité, tant sur le contenu des règles légales topiques que sur leur application et le manque de contrôle exercé par l'administration cantonale sur la mise en œuvre de la péréquation et le calcul des chiffres des diverses factures adressées aux communes du chef de la péréquation.

5) Après avoir envisagé sérieusement de refuser purement simplement de payer les acomptes et la facture sociale pour 2019, la position plus souple adoptée en novembre 2019 par la commune de Mies s'explique par les faits suivants.

Avant tout, des négociations avaient été entamées entre les deux associations qui représentent les communes auprès de l'Etat. Ces pourparlers se sont prolongés pendant plusieurs mois. L'Association des communes vaudoises décida de s'en retirer en constatant qu'un compromis ne paraissait pas possible. Cependant, l'Etat de Vaud et l'Union des communes vaudoises conclurent le 25 août 2020 un « Protocole d'accord » qui concerne la loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale. Le texte prévoit un rééquilibrage financier en faveur des communes d'ici à 2028 et envisage des pourparlers ultérieurs relatifs à la nouvelle péréquation intercommunale. Ce protocole d'accord ne joue aucun rôle dans la présente affaire, sauf que les longues négociations qui l'ont précédé expliquent la position de Mies en automne 2019 et ont retardé la solution du problème global des péréquations. Il ne lie aucune commune individuellement qui refuserait d'y souscrire. En outre, il devrait être approuvé par le Grand Conseil, sous une forme ou sous une autre, dès lors qu'il déroge à certaines dispositions légales. Il est d'ailleurs en contradiction formelle avec l'engagement pris par le Conseil d'Etat en 2018 d'opérer une réforme profonde d'ici à 2022. Il est difficile de comprendre comment l'accord peut être coordonné avec la promesse faite. La recourante n'a pas souscrit à cet accord et il ne semble pas qu'à ce jour le Grand Conseil ait été saisi d'une proposition d'approbation. On ne sait donc pas si et quand et sous quelle forme le Parlement sera appelé à statuer. En d'autres termes, ce « protocole d'accord » ne constitue pas un fait pertinent pour l'issue de la présente cause.

En second lieu, les communes concernées, notamment celle de Mies, se sont fondées jusqu'ici de bonne foi sur un document daté du 12 septembre 2018 et dûment « validé par le Conseil d'Etat » qui décrit d'une manière relativement détaillée les réformes à adopter en vue d'une nouvelle péréquation intercommunale vaudoise (**pièce 4**). Plus de deux ans après la publication de ce document, il ne semble pas qu'aucun projet ait vu le jour. Il y aura lieu de

revenir plus loin sur les divers éléments des intentions du Conseil d'Etat, qui constituent autant de promesses de réformes qui à ce jour n'ont pas été tenues. Il est vrai que les révisions nécessaires n'étaient pas vraiment promises pour une date précise dans ce document, mais à l'époque plusieurs déclarations publiques et le rapport de la Cour des comptes faisaient expressément état du millésime 2022, date qu'il sera impossible de tenir, compte tenu du nombre des révisions à adopter et de la complexité du problème. Au surplus, le Grand Conseil n'a pas encore été saisi des réformes jugées pourtant indispensables et urgentes.

La Cour des comptes termine pourtant son rapport par la conclusion qu'une « réforme de la gouvernance et du cadre du système péréquatif doit impérativement être mise en place » (p. 87). Elle a rédigé ses recommandations et fait ses analyses dans l'idée qu'une réforme était en cours et qu'elle devait être mise en œuvre pour 2022. Mais elle a aussi reconnu : « Les travaux relatifs au nouveau modèle n'en étant encore qu'à leurs prémises et plusieurs années devant s'écouler avant la mise en vigueur du nouveau modèle, la Cour des comptes recommande en outre de prendre des mesures transitoires pour fiabiliser les informations fournies par les communes dans le cadre des dépenses thématiques. Il est en effet indispensable de mettre en place des contrôles centralisés minimaux ainsi que d'apporter des précisions relatives aux données transmises afin de prévenir les biais péréquatifs constatés avec le mode de gestion actuel, entraînant des inégalités de traitement entre communes » (p.88). Depuis la parution du Rapport, le 2 octobre 2019, aucun projet de réforme n'a été présenté au Grand Conseil. Quant aux mesures transitoires proposées par la Cour des comptes, le Conseil d'Etat s'y est refusé au moins implicitement, puisqu'une année entière s'est déroulée depuis la parution du Rapport, voire explicitement par la voix de la Cheffe du Département des institutions.

6) Les autorités communales de Mies n'ont pas été entendues avant l'établissement et l'envoi de la facture sociale et de l'ensemble du décompte final exigé de cette commune. Elles ne connaissent pas les bases sur lesquelles les calculs ont été faits, notamment les données fournies par les diverses

communes concernées et qui sont pourtant déterminantes pour la fixation de la péréquation.

C. MOYENS

1) VIOLATION DU DROIT D'ÊTRE ENTENDU ET DE RECEVOIR UNE DECISION MOTIVEE

1.- L'article 29, alinéa 2, Cst. garantit le droit d'être entendu dans toutes les procédures officielles. Il comble une lacune fréquente dans les lois de procédure administrative, qui, trop souvent, oublie de prescrire le rôle des justiciables dans le traitement de dossiers administratifs. Avant déjà la Constitution de 1999, ce droit était donc reconnu de façon toute générale (ATF 99 I 46 ; 131 I 236 ; 126 V 132).

Il suit de là que si une autorité cantonale ordonne à une commune de verser des sommes considérables, le moins qu'elle puisse faire est de lui donner l'occasion de se prononcer sur les faits, les modalités de calcul et les résultats auxquels parviennent ces opérations.

2.- Il est vrai que la situation créée par la péréquation intercommunale et notamment la facture sociale est un peu particulière. Mais la commune intéressée doit être mise à même d'apporter ses propres preuves et de prendre part aux opérations effectuées par l'autorité cantonale. Elle devrait également avoir la faculté de défendre son point de vue. Il s'agit ici d'un droit fondamental de caractère indépendant qui peut être invoqué devant l'autorité de recours et qui a même un caractère absolu et formel (voir ATF 134 I 148 ; 118 Ib 275 ; 116 Ia 94). Naturellement, ce droit concerne essentiellement les questions de fait, et plus rarement celles de droit (ATF 145 I 171). Mais précisément, en l'espèce, il est avéré qu'à aucun moment les autorités cantonales n'ont permis à la recourante d'exposer son point de vue et notamment de rectifier certains faits ou chiffres qui sont à la base de la décision attaquée. La procédure suivie en l'espèce est donc inconstitutionnelle.

3.- En particulier, la faculté de consulter le **dossier** n'a pas été offerte à la recourante alors qu'elle est évidemment essentielle s'il s'agit de contrôler l'exactitude des chiffres, notamment ceux fournis par les communes tierces, qui peuvent être soupçonnés d'erreur ou même de fraude. Ce droit d'accès au dossier est lui aussi absolu (ATF 144 II 435).

4.- Depuis longtemps, et malgré le silence persistant de la Constitution de 1999 et de la réforme de la justice qui l'a suivie peu après, la jurisprudence de la Cour européenne de droits de l'homme et du Tribunal fédéral reconnaissent que l'auteur de toute décision doit la **motiver**, sous peine de commettre un déni de justice. Le Tribunal fédéral, à tort ou à raison, rattache cette obligation au droit d'être entendu comme le montre le Répertoire des matières volumes 141 à 145 du Recueil officiel I 35, 38. Quoi qu'il en soit, le droit à une décision motivée s'étend au domaine administratif (ATF 124 II 149) ; aux amendes fiscales (ATF 111 Ia 4). Naturellement, la portée de l'exigence varie suivant les domaines, mais pour les décisions importantes, elle s'applique (ATF 142 I 45 ; 142 II 157 ; ATF 142 III 70, 436 ; 145 II 326).

5.- En plus des garanties de procédure données par la Constitution fédérale, l'obligation pour l'autorité cantonale de motiver sa décision a été renforcée par la nouvelle de l'art. 42 LPA-VD du 1^{er} novembre 2016, entrée en vigueur le 1^{er} février 2017, qui précise que les indications prévues par cette disposition doivent être exprimées par l'autorité dans sa décision en des termes **clairs et précis**, y compris les faits, les règles juridiques et les motifs sur lesquels la décision s'appuie. Or les décompte final des 9 et 20 octobre 2020 sont incontestablement des décisions qui obéissent à ces conditions et qui ne les remplissent pas. A elle seule, cette violation de la loi cantonale suffirait à annuler les décomptes visés.

En l'occurrence, comme on l'a vu ci-dessus, la décision contestée ne comporte aucune motivation. Il suffit d'ailleurs de la lire pour voir qu'aucun motif ou raisonnement n'est signalé. Même les décisions de taxation fiscale font généralement l'objet d'une motivation au moins sommaire alors même que la législation spéciale permet à l'autorité de motiver sa décision de façon plus succincte dans ce domaine. Une telle dispense n'existe pas dans le cas de la

péréquation intercommunale, pourtant la motivation est ici tout simplement omise.

6.- Les destinataires des factures sociales et péréquatives sont des communes moyennes ou petites, voire très petites, qui n'ont pas à leur disposition d'importants services administratifs, juridiques et financiers qui seraient à même d'opérer eux-mêmes des contrôles suffisants. Or les montants qui leur sont notifiés représentent généralement la plus grande partie, souvent 80% environ ou davantage, de leurs revenus fiscaux, proportion qui naturellement change quelque peu d'une année à l'autre, notamment parce que les recettes communales varient. Il est d'autant plus inacceptable qu'aucune explication claire et complète ne leur soit pas fournie. Dans la situation que crée un système péréquatif d'une extrême complexité, voire parfois incompréhensible, le respect de l'obligation de motiver s'impose d'autant plus.

Dans cette confrontation entre le pot de terre et le pot de fer, le second abuse de plus en plus de sa supériorité sur le premier en lui imposant des charges toujours plus lourdes. En outre, il complique sans cesse le système en changeant fréquemment, soit les normes applicables, soit les modalités de calcul. Ainsi, les communes n'ont même pas la possibilité matérielle de faire une comparaison pertinente entre les chiffres des précédentes années et le décompte final d'aujourd'hui. Elles sont en réalité traitées comme des subordonnées sans explication digne de ce nom. Dire que le devoir de motivation est enfreint relève de l'euphémisme. En d'autres termes, tel qu'il est, le décompte final est incompréhensible par la quasi - totalité des administrations communales, situation incompatible avec l'art. 29 Cst. De plus en plus, les communes sont traitées par le Canton comme des sujettes taillables et corvéables à merci auxquelles il n'est même pas nécessaire d'exposer le système, même d'une manière sommaire. Il suffit de leur adresser des factures, des acomptes et un décompte final, qu'elles sont censées accepter sans autre examen, alors que, au moins depuis le Rapport de la Cour des comptes de 2019, il est avéré que les données qui servent de base à ces notifications sont entachées d'erreurs, voire de falsifications.

7.- La Cour des comptes a souligné les défauts du système, en particulier l'absence de contrôle de l'administration cantonale sur les données qui lui sont fournies. Aucune de ses critiques ou de ses recommandations n'a été prise en considération. Dans ces conditions, le respect du droit d'être entendu et l'obligation de motiver prennent une importance particulière. La procédure suivie en l'espèce, eu égard notamment à l'importance des enjeux pour les communes et leurs habitants, est d'une légèreté choquante et entache d'inconstitutionnalité les mesures ordonnées. Dans ces conditions, les factures sociales envoyées aux communes ne sont pas valables, ainsi que les décomptes finaux du 9 et du 20 octobre 2020 qui sont contestés dans le présent recours.

2) MAUVAISE APPLICATION DE LA LOI

1.- Les textes légaux qui sont applicables dans la présente espèce sont d'une grande complexité, encore aggravée par leur enchevêtrement. D'un côté, la loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF RS 850.01) qui sert de base à la décision sur les factures sociales renvoie à la loi sur les péréquations intercommunales du 15 juin 2010 et à son décret d'application du 15 juin (LPIC, RSV 175.51 ; 175.515). Elles dépendent donc l'une de l'autre en ce sens que les critères servant à opérer la péréquation directe conduisent à des calculs sur les montants dus par les diverses communes qui servent également à fixer la contribution annuelle de chaque commune pour la péréquation indirecte de la facture sociale. En vertu de l'article 18 LOF, les dispositions de la LPIC sont applicables à la péréquation sociale, les mêmes dispositions étant donc valables aussi bien que pour la péréquation intercommunale (articles 2 à 6 de la loi du 15 juin 2010, suivant l'article 18 LOF). Il s'ensuit logiquement que, si les calculs de la compensation financière attribuée aux communes suivant les articles 2a et suivants LPIC sont arrêtés d'une manière erronée, les sommes qui seront réclamées aux communes du chef de la politique sociale seront également calculées d'une façon fautive. Dans le premier cas, on parle de péréquation directe fautive, dans le second, de péréquation indirecte également fautive, puisque les bases de calcul sont les mêmes d'un cas à l'autre, à quelques minimes différences

près, la répartition de la « facture sociale » pouvant être légèrement modifiée conformément aux articles 17a, alinéas 1 à 5, LOF.

2.- La péréquation intercommunale, directe aussi bien qu'indirecte, dépend de critères qui sont partiellement inéquitables et surtout fausement appliqués. En effet, elle renvoie à des chiffres dont certains au moins sont fournis par les communes, et qui peuvent être manipulés à leur profit. De là ressort manifestement une mauvaise application de la législation, de sorte que l'égalité de traitement et l'équité entre les collectivités intéressées ne peuvent pas être garanties et qu'elles sont même sérieusement mises en danger.

3.- Cette allégation repose sur le document officiel rapport d'audit no 56 du 2 octobre 2019 qui émane de la Cour des comptes du canton de Vaud, autorité établie par l'article 166 Cst.-Vd afin d'assurer en toute indépendance la surveillance de l'utilisation de tout argent public, notamment sous l'angle du respect des principes de l'égalité, de régularité, d'efficacité, d'économie et d'efficience (art. 166). Bien que ce rapport ne touche pas spécifiquement la facture sociale, celle-ci est néanmoins visée, surtout dans la mesure au moins où elle dépend de la péréquation intercommunale et de sa mise en œuvre. A la suite d'investigations approfondies précisément sur l'application concrète des mécanismes péréquatifs, la Cour des comptes constate des dysfonctionnements qui affectent directement les résultats péréquatifs et cite des faits spécifiques et avérés. Il suffit de les résumer ici, étant entendu que le présent recours repose sur l'ensemble du rapport.

1. D'abord, s'agissant des dépenses thématiques, les méthodes de calcul ne sont pas harmonisées entre les communes, ce qui laisse trop de place à « l'optimisation péréquative » et entraîne une inégalité de traitement de retour péréquatif entre les communes ;
2. Ensuite, il arrive que des dépenses soient reportées à tort dans le formulaire thématique et que des recettes qui font partie du périmètre ne soient pas intégrées, créant ainsi des « biais péréquatifs ». (Rapport p. 3).
3. En outre, les dépenses portées sur le formulaire ne correspondent pas nécessairement à des besoins réels.

4. Ensuite, les variations qui affectent les données de base et les valeurs de ces périmètres donnent à la péréquation globale des effets volatils et difficilement prévisibles.
5. Quant aux résultats de la péréquation, ils vont au-delà de leur but, de sorte que des communes à fort potentiel fiscal de base finissent par disposer de moins de ressources pour le ménage communal après la péréquation que des communes plus démunies au départ.
6. Enfin, le critère des ressources communales est uniquement fondé sur les revenus fiscaux, alors qu'il existe d'autres sources de revenus, parfois substantiels, ce qui entraîne « des inégalités de traitement entre communes » (p.4). En particulier, la fortune mobilière et immobilière qui appartient à certaines communes n'entre pas dans les calculs de la péréquation

Aussi la Cour des comptes recommande-t-elle de définir précisément les données servant de base et leur fiabilité et notamment de mieux évaluer les revenus des communes pour prendre en compte les revenus du patrimoine financier (p.5). Elle préconise en outre pour l'immédiat des mesures transitoires, qui n'ont pas été adoptées jusqu'ici et ne sont pas près de l'être.

4.- En définitive, il apparaît clairement que le montant de la péréquation intercommunale et de la facture sociale notifiées à la commune de Mies a été calculé sur des bases plus que suspectes et presque certainement fausses, en tous cas invérifiables. Ainsi, la facture en question n'est pas conforme à la loi et doit être annulée. L'administration cantonale est responsable de la véracité des données qu'elle utilise et de l'exactitude des calculs qu'elle opère. Il n'appartient certainement pas à une commune comme Mies d'être la victime d'une mauvaise application de la loi.

3) VIOLATION DE L'AUTONOMIE COMMUNALE

La recourante conteste les atteintes à son indépendance administrative, financière et fiscale, domaines qui relèvent du champ d'application de

l'autonomie communale (a). Celle-ci fait obstacle aux mesures cantonales relatives à la péréquation et à la facture sociale qui en est la conséquence (b).

a. Le champ d'application

1.- L'autonomie communale s'étend à tous les domaines dans lesquels la commune jouit « d'une liberté de décision relativement importante » (ATF 145 I 56 et les citations). La péréquation directe et indirecte entre dans le domaine de l'autonomie communale, comme cela ressort du Rapport précité de la Cour des comptes. Pourtant, des arrêts anciens ont exprimé l'avis contraire, sans reconnaître à l'article 139 Cst.-Vd le sens et l'objet de l'indépendance garantie par cette disposition.

2.- Le Tribunal de céans, puis le Tribunal fédéral, ont déjà été saisis de la problématique de la péréquation intercommunale dans le canton de Vaud et, subsidiairement, de la facture sociale. Dans un arrêt du 30 mai 2006 (CCST.2006.0002), la Cour constitutionnelle a rejeté les recours qui contestaient le mode de calcul de la péréquation à la fois directe et indirecte. Elle a considéré que les critères de qualification contestés en l'espèce avaient été adoptés dans une loi qui n'a pas été attaquée lorsqu'elle aurait pu l'être et que leur principe ne peut plus être vérifié abstraitement. En particulier, la constitutionnalité de la péréquation indirecte est tardivement mise en cause, car son principe est déjà annoncé par la loi sur la péréquation du 28 juin 2005 qui est contestée. Sur le fond, le Conseil d'Etat avait à bon droit appliqué une formule de calcul qui tient compte de critères de classification compatibles avec la loi. Quant au fait que la Commission paritaire chargée de préavisier ne se soit pas prononcée, il n'est pas déterminant, car cette Commission n'était pas encore en état de fonctionner.

Contre cet arrêt du 30 mai 2006, le Tribunal fédéral fut saisi et rendit son arrêt le 7 novembre suivant. La Cour suprême a d'abord souligné que le grief de violation de l'autonomie communale par les recourantes, quoique tardif, est néanmoins recevable. Elle admet que les communes ne sont pas autonomes en matière de péréquation financière intercommunale mais reconnaît que l'autonomie garantie par l'article 139, alinéa 1, Cst.-VD est protégée en ce qui

touche « la fixation, le prélèvement et l'affectation des taxes et impôts communaux » (lettre c). Or, selon le Tribunal, l'autonomie fiscale des communes est restreinte non seulement par la loi vaudoise du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux, mais également par un système de péréquation financière intercommunale qui est désormais expressément consacré par l'article 168 Cst.-Vd. Les contributions exigées au titre de cette péréquation ont certes une influence indirecte sur les finances communales, mais « elles ne touchent pas pour autant son autonomie fiscale, car les communes demeurent libres dans le choix du mode de financement des contributions en question » (2P.293/2004 cons. 5, 3 ; 2P. 134/ 1997, cons. 3c ; 2P 1970/2006 cons. 3). Au surplus, les recourantes oublient que le système en question est prévu par la loi - qu'elles n'ont pas attaquée - et que leur autonomie s'en trouve réduite d'autant. Si et dans la mesure où le nouveau système de péréquation conduit certaines communes à augmenter leurs contributions, donc le taux des impôts communaux, un tel effet « est conforme à l'article 168, al. 2, Cst.-Vd, selon lequel la péréquation financière intercommunale doit atténuer les inégalités entre les communes » (ibid.). Ainsi, conclut le Tribunal fédéral, l'autonomie restreinte dont les communes vaudoises bénéficient en matière fiscale n'est pas touchée, et les moyens accessoires tirés des principes généraux du droit constitutionnels n'ont pas à être examinés. Dans un arrêt légèrement postérieur, le Tribunal administratif du Tribunal cantonal vaudois a rejeté les nouveaux recours formés par les communes, car leur démarche ne fait que reprendre des arguments déjà présentés à la Cour constitutionnelle à une époque récente.

3.- Les jugements précités ne sont pas des précédents qui empêcheraient la recourante de s'opposer à la péréquation intercommunale et à la facture sociale, telles qu'elles sont déterminées concrètement dans le cas présent. Plusieurs motifs militent pour l'affirmation que la pratique de 2006 ne s'applique plus aujourd'hui. Avant tout, les recours déposés en 2006 ont été à juste titre déclarés tardifs et furent donc rejetés principalement pour une raison de procédure. Puis, dans la présente affaire, la recourante entend contester l'application et la validité de la législation vaudoise dans le cas concret, alors qu'en 2006, il s'agissait d'un recours abstrait, irrecevable comme tel, car hors délai. Ensuite, les règles qui étaient en vigueur en 2006 ont subi depuis lors de

nombreuses réformes, de sorte que le jugement que l'on pouvait porter sur elles à cette époque n'est plus d'actualité. Enfin, les circonstances de fait se sont profondément modifiées au cours des quinze dernières années, car la facture sociale, qui était encore raisonnable à l'époque, a augmenté si fortement que l'autonomie communale n'est plus respectée.

4.- L'article 168 Cst.-VD n'est pas non plus respecté, d'autant que le système de péréquation qu'il institue est faussé par le comportement des communes elles-mêmes, sans qu'un contrôle adéquat de l'autorité cantonale intervienne, comme on l'a vu. Autrement dit, les arrêts rendus par le Tribunal cantonal et le Tribunal fédéral en 2006 ne font en aucune manière obstacle au présent recours qui pose au tribunal des questions tout à fait différentes et dans un contexte concret, lui aussi différent. Dans ce cadre, la recourante conteste aujourd'hui la décision de décompte 2019 parce que cette décision porte atteinte à ses droits constitutionnels, atteinte qui trouve son origine dans la législation que la décision applique.

Il est vrai qu'en soi, la péréquation intercommunale expressément prévue par l'article 168 Cst.-Vd n'entre pas dans le champ d'application de l'autonomie communale. Cependant, cette dernière disposition doit être lue en harmonie avec l'article 139, alinéa 1, lettre c, précité, qui a sa portée propre et restreint les pouvoirs du législateur et de l'autorité d'exécution lorsqu'ils fixent les modalités de la péréquation. Celle-ci peut certes, en d'autres termes, réduire l'indépendance des communes protégée par l'article 139 Cst.-Vd. Mais ses effets ne sauraient aller jusqu'à enlever toute substance à l'article 139 Cst.-Vd ni à aller au-delà de ce que prescrivent les dispositions constitutionnelles qui garantissent aux communes le pouvoir de déterminer la fixation, le prélèvement et l'affectation des impôts communaux par les communes (art. 167 Cst.-Vd), et des règles qui prescrivent le respect des principes généraux de la légalité, de l'égalité de traitement et de la proportionnalité.

D'ailleurs, l'intention du Constituant de 2003 était manifestement de renforcer l'autonomie communale, d'où l'adoption des articles 39 et 167 Cst.-Vd. Peu d'années auparavant, le peuple vaudois avait refusé une initiative populaire qui demandait l'uniformité des taux d'imposition cantonale. Cette volonté et cette

intention démocratiques s'opposent clairement à un système de péréquation qui, au bout du compte, aboutirait fatalement et obligatoirement à une uniformisation, laquelle est déjà en cours.

5.- Ces remarques sont illustrées exemplairement par un arrêt récent (du 18 avril 2018, ATF 144 I 193). Il s'agissait ici d'une initiative populaire qui tendait à la révision de la loi cantonale sur la péréquation édictée par le canton de Berne le 27 novembre 2000. Le Tribunal fédéral annula cette demande au motif qu'elle portait une atteinte inadmissible à l'autonomie de la ville de Berne et à l'égalité de traitement ainsi qu'à la proportionnalité. Or on sait que, pour annuler une initiative populaire lancée dans un canton, il faut que la violation du droit supérieur soit manifeste, car elle doit normalement être validée suivant le principe *in dubio pro populo* (ibid. p.198). L'initiative demandait en l'espèce que certaines prestations en faveur de la ville de Berne soient réduites, si les activités de la Reitschule étaient maintenues, compte tenu des frais qu'elles entraînent. Or la Constitution bernoise garantit aux communes une autonomie dans la promotion de la culture. Le Tribunal fédéral en déduit que l'initiative est contraire à cette garantie. Il y voit une restriction inadmissible de la liberté de mouvement et de décision de la ville de Berne, qui était spécifiquement touchée par le texte de l'initiative. En effet, selon les juges, la marge de manœuvre de la commune était substantiellement réduite, de manière préventive, par la menace d'une sanction financière.

Le raisonnement du Tribunal fédéral dans cette affaire appelle plusieurs remarques. D'abord, le Tribunal fédéral reconnaît que l'initiative touche le champ d'application de l'autonomie communale en matière culturelle. Cette manière de voir implique une interprétation particulièrement large de l'indépendance garantie à la commune, puisque celle-ci ne subissait qu'une atteinte indirecte, par le biais d'une sanction financière, et non pas une restriction directe. De surcroît, l'activité culturelle de la Reithalle ne forme qu'une minime partie de la politique de la commune de Berne dans ce domaine, puisque celle-ci dispose d'un grand nombre d'institutions, comme des musées, des théâtres, un opéra, des orchestres, des lieux de rencontre à but culturel etc. Autrement dit, la ville de Berne n'était touchée qu'indirectement et dans une mesure très faible par l'initiative populaire. Sa liberté de décision

n'était pas entièrement supprimée, mais seulement faiblement réduite par la menace d'une sanction financière. En définitive, ce précédent montre qu'à fortiori, la législation vaudoise sur la péréquation et surtout ses modalités d'exécution entrent dans le champ d'application de l'autonomie communale protégée par l'article 139, lettre c, Cst.-Vd. A cette disposition, il convient d'ajouter que les communes perçoivent des contributions prévues par la loi, en particulier des impôts pour l'exécution de leurs tâches (article 167, alinéa 1, Cst.-Vd). Or en l'occurrence, les communes sont appelées à prélever l'impôt, non pas pour financer leurs tâches, mais bien pour couvrir les frais de charges décidées et gérées par le canton. Quant à l'article 139, lettre c, il garantit non seulement le pouvoir de prélever des impôts, mais aussi le droit « de disposer du produit de ceux-ci », suivant le Commentaire « officiel » de la Constitution publié sous les auspices des autorités compétentes (p. 32).

6.- Il est vrai que l'article 168 Cst.-Vd charge le législateur cantonal de déterminer le pouvoir fiscal des communes, dont la charge ne doit pas présenter des écarts excessifs entre elles (art. 168, al. 1, Cst.-Vd). Selon l'alinéa 2, il est précisé que « la péréquation financière atténue les inégalités de charges fiscales consécutives aux différences de capacité contributive entre les communes ». Mais l'autonomie garantie aux communes limite précisément la marge de manœuvre du législateur dans l'application de l'article 168 Cst.-Vd.

b. Portée de l'autonomie communale

1.- Selon l'article 50, al. 1, Cst : « L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal ». Ce texte n'établit pas clairement le rang des normes qui consacrent et limitent l'autonomie communale. En principe, le pouvoir du canton de définir lui-même cette institution n'est donc pas remis en cause, mais il reste la question des rapports entre la Constitution et les lois cantonales dans ce domaine. Le commentateur de la Constitution fédérale de 1999 posait donc le problème : « Le législateur cantonal était-il alors encore libre de multiplier ses lois ou ne devait-il pas plutôt, à cause précisément de la Constitution, laisser un champ minimal d'action aux communes ? » (JF Aubert, Petit commentaire de la Constitution fédérale, Zurich 2003, N.4 ad art. 50). Cette question qui alors n'avait jamais été

élucidée expressément par le Tribunal fédéral, pouvait paraître douteuse à l'époque (voir cependant ATF 103 Ia 191, 195). Le problème demeurait donc : le Tribunal fédéral vérifiera-t-il plus sévèrement si les « limites fixées par le Canton », c'est à dire les lois cantonales prises dans leur ensemble, sont encore compatibles avec la notion d'autonomie (N. 6 ibid.) ?

La pratique déjà un peu ancienne qui laissait planer le doute est aujourd'hui tout à fait dépassée. On ne peut plus désormais contester aux communes comme à n'importe quel justiciable le droit de faire valoir la violation de leur autonomie et de remettre en cause la constitutionnalité de la loi, en tout cas à propos d'un cas d'application. En effet, la loi ne saurait réduire l'autonomie des communes, sans que se pose la question de son interprétation et de son exécution.

2.- Dans le cas présent, la recourante conteste précisément la manière dont la loi est mise en œuvre, puis exécutée, de sorte qu'elle peut à la fois faire valoir la violation de son autonomie garantie par la Constitution et recourir contre les modalités d'application de la législation.

En l'occurrence, il apparaît clairement que l'autonomie communale consacrée par l'article 139, alinéa 1, lettre c, Cst.-Vd est enfreinte, en raison de la manière dont est conçue et exécutée la péréquation intercommunale, notamment en ce qui concerne la perception auprès des communes d'une facture sociale toujours plus élevée.

La législation cantonale et son application doivent respecter l'égalité entre les communes, conformément à l'article 8 Cst., dont le champ d'application s'étend à toutes les collectivités et à toutes les matières. Ce principe s'impose aussi dans le domaine de la péréquation intercommunale (ATF 144 I 201). Cette dernière implique certes des différences de traitement, en fonction de la « capacité contributive » de chaque commune, aux termes de l'article 168, alinéa 2, Cst.-Vd. Cependant, la marge de manœuvre de l'autorité législative cantonale n'est pas illimitée, elle est réduite précisément par l'autonomie communale protégée par l'article 50 Cst. et qui comprend « la fixation, le prélèvement et l'affectation des taxes et impôts communaux » (art. 139, al. 1,

lettre c). La recourante invoque une discrimination inadmissible entre elle et d'autres communes, et elle fonde ce moyen sur la comparaison des chiffres pertinents. D'une manière plus générale, indépendamment des assertions des communes, le système vaudois de péréquation et sa mise en œuvre ont déjà fait l'objet de critiques qui émanent des autorités compétentes et sont pourvues d'un caractère officiel.

3.- Dans un document validé par le Conseil d'Etat le 12 septembre 2018, (pièce 4) le Département des institutions et de la sécurité a relevé une longue série de défauts du système actuel et la nécessité d'y porter remède. En voici le résumé :

1. Il faut « éviter de faire une double péréquation des ressources à la fois à travers le fond de péréquation intercommunale et à travers les factures communales ».
2. Le même texte insiste sur la nécessité de traiter équitablement toutes les communes : toutefois « la situation des communes contributrices ne devra jamais devenir moins bonne que celle des communes bénéficiaires à cause de la péréquation ».
3. En outre, la nouvelle péréquation « ne devra pas être constamment révisée suite à l'émergence d'effets pervers inattendus. »
4. Si la péréquation doit ainsi être stable, poursuit le Département, il faudra éviter « que la qualité instrumentale de la nouvelle péréquation ne permette pas de changer l'un de ses paramètres sans risquer de générer des effets autres que ceux souhaités ».
5. En particulier, « les communes ne devront pas être en mesure d'influencer l'ampleur des transferts en leur faveur en changeant leur comportement, surtout quand ces changements de comportement peuvent les conduire à utiliser les deniers publics de manière moins efficace ». En d'autres termes, la péréquation doit « notamment éviter de subventionner directement les dépenses des communes ou d'imposer une solidarité pour des services qui dépendent du choix autonome de chacune d'elles ».

6. A des fins de clarté, il conviendrait, selon le Département, de ne pas utiliser des indices de ressources comme le point d'impôt lorsqu'il s'agit de la péréquation des besoins.
7. Or il faut éviter de mêler la péréquation des ressources et la répartition des factures cantonales. Ces factures sont aujourd'hui réparties entre les communes en fonction de la valeur de leur point d'impôt péréquatif et finissent « par avoir aussi des effets de péréquation de ressources ».
8. Le Département insiste encore sur un point : « Faire de la péréquation des ressources via les factures cantonales ne permet pas de maîtriser l'intensité de la solidarité entre les communes, car celle-ci augmente avec la croissance des « factures cantonales ».
9. Le manque de coordination entre le fond de péréquation et les factures cantonales génère des effets inattendus. Si les contributions communales à la facture sociale et à l'AVASAD sont conservées, « elles devraient être par tête d'habitant pour éviter les effets de ressource ». Le système horizontal en vigueur n'est pas assez symétrique, car il est financé en point d'impôt. Il vaudrait mieux le remplacer par un financement vertical « si le canton veut garantir un minimum de ressources à chaque commune après péréquation et celui-ci n'est pas atteignable via la péréquation des ressources par manque de ressources communales ».
10. Si la péréquation doit s'adapter à l'évolution des disparités entre les communes, notamment s'agissant des ressources, le point d'impôt péréquatif est un mauvais indice des ressources fiscales communales car il divise tous les rendements d'impôts par le taux communal. Or tous les impôts ne sont pas levés sur la base de ces taux, ce qui nuit à l'équité du système.
11. En outre, il ne conviendrait pas de prendre en compte des besoins en lien avec des tâches que les communes assument spontanément sans y être obligées. Le critère de la population ne permet pas d'expliquer la nature des différences de besoins de dépense et, faute de lien de causalité explicite, on ne peut pas statuer objectivement sur la pertinence de cette compensation. Les communes « sont ainsi incitées à dépenser plus que le nécessaire pour les tâches compensées et à utiliser des opérations comptables pour augmenter ces dépenses » (p.4).

Il est vrai que ce document concerne avant tout les principes qui devront être respectés dans une future législation. Cependant, indirectement ou implicitement, il évoque avec éloquence une longue série de dysfonctionnements, qui ont pour conséquence des inégalités de traitement contraires à l'article 8 Cst. En résumé, tel qu'il est appliqué dans le canton de Vaud, le système de péréquation comporte des discriminations contraires à la Constitution et que le Gouvernement cantonal envisage certes de modifier au plus tard en 2022, mais on ne voit pas que les défauts dénoncés aient été corrigés au cours des deux dernières années.

4.- Pour faire valoir une violation de son autonomie, une commune doit établir qu'elle est atteinte précisément dans un domaine où le droit cantonal lui reconnaît une indépendance, c'est-à-dire une liberté de décision relativement importante (ATF 141 I 42 ; 142 I 180 ; 143 I 278 ; 144 I 83 ; 145 I 55). Cette définition traditionnelle a l'inconvénient d'être de caractère très général et s'explique surtout par le contenu des anciennes constitutions cantonales qui souvent ne désignaient pas expressément les matières dans lesquelles une autonomie était reconnue aux communes. Aujourd'hui, et surtout dans les constitutions adoptées au XXI^e siècle, il y a généralement une liste de matières dans lesquelles la liberté d'action des communes est assurée. Il est donc plus facile de désigner les cas dans lesquels une commune peut faire valoir une violation de son autonomie. Cette situation nouvelle trouve un exemple à la l'ATF 144 I 203.

5.- En l'occurrence, la recourante peut se fonder sur l'article 139, alinéa 1, lettre c, Cst.-Vd qui consacre son autonomie lorsqu'elle fixe les impôts communaux et leur utilisation.

Il ressort des documents officiels, ainsi que des chiffres cités ci-dessous, que la péréquation indirecte et la facture sociale qui en est la conséquence sont incompatibles avec trois principes constitutionnels au moins. En premier lieu, l'autonomie communale garantie par l'article 139 Cst.-Vd subit une atteinte illicite, dès lors que le système imposé par le Canton la prive de son pouvoir constitutionnel de fixer les impôts communaux et d'en décider l'affectation.

Les communes sont en réalité obligées par le Canton de verser les montants péréquatifs affectés à des tâches qui leur sont étrangères et dont elles n'ont décidé ni le principe ni les modalités. En deuxième lieu, le principe de la légalité n'est pas respecté en l'espèce : d'une part, ce principe oblige les autorités compétentes à observer, respectivement faire respecter, la loi applicable ; d'autre part, il est avéré que certaines communes n'obéissent pas au système légal en travestissant les chiffres, tandis que l'autorité cantonale ne s'acquitte pas de son devoir de surveiller la régularité du système et de son application. En troisième ligne, le principe d'égalité subit des atteintes qui découlent des défauts inhérents à l'exécution de la législation : si et dans la mesure où certaines communes communiquent des chiffres falsifiés, la péréquation qui se fonde sur ces derniers ne peut pas fonctionner dans le respect de l'égalité ; celle-ci implique en effet que la loi soit appliquée de la même manière à toutes les situations semblables et non pas de façon différente suivant la volonté des uns et la négligence des autres. Autrement dit, quand le système n'est pas correctement appliqué, ni la légalité ni l'égalité ne peuvent être assurées.

Dans un système de péréquation, il est inévitable qu'il y ait des communes contributrices d'une part, et des communes bénéficiaires d'autre part. Mais elles ont toutes le droit d'exiger que les bases de calcul soient correctes, faute de quoi tout le système est faussé. L'inégalité résulte à la fois de la loi elle-même, qui laisse trop de latitude aux communes, et à l'administration cantonale, qui ne vérifie pas suffisamment les chiffres communiqués par les communes intéressées. En d'autres termes, le législateur peut adopter des solutions diverses pour s'adapter aux circonstances, mais l'application de la norme doit être strictement la même dans tous les cas similaires (comparer ATF 142 I 213 ; 143 II 28 ; 141 I 157 ; ATF 112 Ib 381 ; 358, 366).

6.- Il faut souligner que la recourante ne met pas en cause directement la péréquation en soi. Elle se contente de contester les dysfonctionnements du système et notamment les montants de plus en plus élevés qui sont alloués par l'Etat et dont la législation ne parle pas. Tant que la facture sociale paraissait à peu près raisonnable, la Commune de Mies s'est abstenue de déposer un

recours. Mais aujourd'hui, les sommes sont devenues telles, qu'il n'y a plus d'autre voie que celle de la contestation judiciaire.

4) VIOLATION DES PRINCIPES D'EGALITE, DE LEGALITE ET DE PROPORTIONNALITE

1.- La dénommée « facture sociale » est en réalité une sorte d'impôt. Ce dernier terme désigne une contribution qui est prélevée auprès de personnes ou de collectivités en raison d'un état de fait donné et ne dépend pas d'une prestation particulière que l'Etat fournirait. Il s'oppose ainsi aux taxes causales, qui sont la contrepartie d'une prestation spéciale ou d'un avantage particulier appréciable économiquement accordé par l'Etat à l'assujetti. Parmi ces taxes, on distingue généralement l'émolument, prix de la fourniture d'un service fourni par l'Etat, la charge de préférence, participation aux frais d'installation qui apportent un bénéfice particulier, économique aux personnes imposées. Quant à la taxe de remplacement, elle est due par une personne en raison d'une dispense d'un devoir public (service militaire ou de pompier). Ainsi, l'impôt est dû abstraction faite des avantages procurés à un assujetti plutôt qu'à un autre. Il est vrai qu'il existe une catégorie d'impôt dit taxe d'orientation, qui est destiné à orienter, à influencer donc sur le comportement des contribuables. On désigne aussi sous le nom d'impôt d'affectation les contributions destinées à couvrir des dépenses déterminées, sans que les contribuables en tirent des avantages spécifiques (Xavier Oberson, Droit fiscal suisse, 2^e édition, 2002, p. 2ss). La prétendue « facture sociale », ne répond évidemment à aucun des critères qui caractérisent les taxes causales ou les taxes d'affectation ou d'orientation.

Telle qu'elle est conçue et appliquée dans le canton de Vaud, la « facture sociale » répond à tous égards à la définition de l'impôt proprement dit. Sur le fond, elle est prélevée auprès de personnes morales de droit public qui ne tirent aucun bénéfice de l'activité étatique découlant des décisions politiques unilatérales des autorités cantonales. Quant à la forme, la procédure est exactement la même que celle de l'impôt au sens étroit : sur la base de renseignements fournis (parfois de manière fallacieuse) par les communes, des acomptes sont exigés de ces dernières au cours de l'année, et elles reçoivent à

la fin une taxation définitive, c'est-à-dire le décompte final contesté, comme n'importe quel contribuable.

2.- Il est vrai que les communes vaudoises ne sont pas en tous points identiques à des personnes physiques ou morales privées qui sont assujetties à l'impôt. Mais ces circonstances ne jouent aucun rôle en l'espèce, car l'impôt peut être perçu auprès de sociétés qui ne sont pas de caractère strictement privé, les exemples abondent d'ailleurs à cet égard. Ce qui importe ici, c'est que toutes les communes sont assujetties à la même obligation financière et qu'il s'agit d'une contribution universelle indépendante de toute contrepartie. Il n'est donc pas décisif que l'on qualifie cette contribution d'impôt proprement dit ou autrement.

3.- Telle qu'elle est règlementée et mise en œuvre dans le canton, la contribution dont il est question ici enfreint toutes les conditions qui résultent des principes énoncés par la jurisprudence et la doctrine.

En premier lieu, elle est perçue sans que les assujetties aient eu aucun moyen d'en décider ni le principe ni les modalités, qui leur sont simplement imposés par l'autorité cantonale. Or la première exigence applicable aux contributions publiques, notamment à celles qui ne sont pas causales, est le **consentement** des assujettis. Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de le rappeler expressément quand il fut saisi de la mise en œuvre de l'article 165 Cst.-Vd (ATF 131 I 126). On pourrait songer à objecter qu'une commission paritaire entre l'Etat et les communes intervient dans la procédure. Mais cet argument n'aurait aucune valeur, pour plusieurs raisons. D'abord, la commission en question intervient seulement sur les montants et non pas sur le principe de la facture sociale. Ensuite, il ne saurait s'agir d'une commission vraiment paritaire que si les intérêts de toutes les communes étaient similaires. Or c'est le contraire qui est vrai : certaines communes, bénéficiaires de la péréquation, ont un intérêt majeur à ce que cette dernière s'applique aussi à la facture sociale, tandis que les communes fortement désavantagées par la péréquation le sont nécessairement aussi par le calcul de la facture sociale. La soi-disant participation des assujetties au système est donc un leurre. Elle ne saurait en aucun cas être assimilée à un consentement donné par les communes visées à

la contribution à laquelle une bonne partie des communes concernées sont manifestement et publiquement opposées.

4.- L'article 167, alinéa 1, Cst.-Vd consacre le principe selon lequel les contributions publiques doivent être **prévues par la loi**, en particulier les impôts, pour l'exécution des tâches de l'Etat et des communes. En plus de ce principe, sur lequel il y aura lieu de revenir plus loin, il convient de rappeler l'exigence que les contributions publiques - ou même leur augmentation - soient exposées au référendum populaire, les électeurs devant avoir la faculté de voter non. Le droit du peuple de s'opposer à une augmentation des contributions publiques fut rappelé par le Tribunal fédéral dans un arrêt du 10 décembre 2004 (ATF 131 I 126). Dans ce cas-là, les autorités vaudoises avaient imaginé de soumettre au vote populaire un choix entre deux augmentations d'impôts différentes, sans donner aux électeurs la possibilité de voter non. Le Tribunal fédéral annula ce procédé en rappelant l'importance de la liberté de choix des citoyens. De ce précédent, il ressort clairement qu'une hausse d'impôt doit en règle générale, et sauf dérogation explicite, être soumise à l'approbation du peuple (ibid. p. 133).

Cette exigence du consentement est encore consacrée par le principe général de la **légalité**, qui s'applique particulièrement aux contributions publiques, et surtout aux impôts, conformément à l'article 127, alinéa 1, Cst. La jurisprudence y voit un droit fondamental indépendant valable pour toutes les contributions publiques, cantonales et communales (ATF 143 I 224 ; 232). Il ne suffit cependant pas que la contribution soit introduite par une loi au sens propre du terme (ATF 142 II 186 ; 143 II 93 ; 144 II 46). Du droit fondamental garanti par l'article 127, alinéa 1, Cst. se déduit l'exigence que les dispositions topiques soient précises et suffisamment concrètes et détaillées (ATF 143 II 99). En l'occurrence, les bases légales examinées plus haut sont loin de satisfaire aux exigences de la jurisprudence. Elles sont vagues et ne donnent aucune indication sur les montants qui pourraient être réclamés aux communes.

Il faut d'ailleurs relever qu'abstraction faite de la commission prétendument paritaire, les collectivités assujetties à l'impôt spécial de la facture sociale n'ont

eu aucune possibilité de se prononcer sur cette contribution qui les concerne exclusivement. Non seulement les communes ne sont pas représentées en tant que telles au Grand Conseil du canton de Vaud, mais encore elles ne jouissent pas du droit de référendum, à la différence de certains autres cantons. Elles n'exercent donc aucun des droits qui reviennent aux assujettis et permettent à la majorité de ceux-ci de consentir à la perception de la contribution. Comme telles, elles ne peuvent ni déposer une initiative populaire, ni même soutenir une pareille demande par des moyens administratifs ou financiers (ATF 146 I 129).

5.- Suivant l'article 127, alinéa 2, Cst., les principes de l'égalité de traitement et de la capacité économique doivent être respectés par toute imposition. Il faut reconnaître que l'égalité déjà protégée par l'article 8 Cst. ne peut pas s'appliquer rigoureusement dans un système péréquatif, qui différencie naturellement les uns et les autres assujettis. En revanche, l'exigence du respect de la capacité économique joue ici un rôle très important. Il est d'ailleurs explicité sous une forme légèrement différente par l'article 167, alinéa 2, Cst.-Vd, selon lequel le régime fiscal doit respecter « le principe de la capacité contributive ». Cette règle, dont le champ d'application est général, vaut donc pour toutes les contributions, avec les nuances qu'imposent les circonstances (ATF 141 I 91 ; 141 II 34 ; 145 II 211). Or il est avéré que la péréquation intercommunale directe et indirecte non seulement crée des inégalités de traitement entre communes, mais aussi s'appuie sur des critères discutables, dans lesquels n'entrent pas des facteurs qui devraient y figurer ou au contraire comportent des éléments qui ne devraient pas y être (Rapport de la Cour des comptes du 2 octobre 2019, p. 3 et suivantes. Rapport du Conseil d'Etat du 12 septembre 2018 (pièce 4) cité ci-dessus). D'après ces deux documents officiels, il est avéré que les contributions imposées aux communes n'obéissent pas au principe de la capacité contributive (ou économique).

6.- Ce dernier principe s'inscrit également dans celui de la proportionnalité que garantit l'article 5 Cst. L'action de l'Etat, pour être valable, doit être proportionnée, c'est-à-dire raisonnable et en rapport acceptable avec son but. En l'espèce, le poids des factures péréquatives, notamment de la facture

sociale paraissent excessives, comme le montre l'évolution de cette dernière facture depuis 2006.

En bonne logique, la capacité contributive des communes, notion plus précise et rigoureuse que celle de capacité économique utilisé par l'article 127 Cst., devrait être calculée au moyen d'une division des recettes fiscales de chaque commune pendant l'année écoulée, d'une part, et le nombre d'habitants de la commune cette année-là d'autre part. Ce calcul simple permettrait de comparer les possibilités contributives de chaque citoyen et, par conséquent, de la commune elle-même où il est contribuable. Bien loin de s'en tenir à un système aussi clair et simple, le législateur vaudois a échafaudé un système extrêmement compliqué pour chiffrer ce qui serait censé être la capacité contributive des communes et qui en réalité est une addition qui dépend de nombreux autres facteurs plus ou moins dénués de pertinence. La complexité de ce système a été dénoncée à plusieurs reprises par les deux rapports précités. A l'origine la péréquation intercommunale portait « essentiellement sur une péréquation des ressources » (Rapport de la Cour des comptes p.20). Puis, comme l'explique la Cour, de nouveaux éléments ont été ajoutés pour couvrir notamment les **besoins** des villes-centre et pour compenser les **surcharges** en matière de transport et de forêt. Le mode de calcul a encore été révisé en 2011, 2016 et 2017. Comme le relève la Cour, les **objectifs** de répartition des charges étaient eux-mêmes multiples et imprécis. Dès lors, le système est devenu de plus en plus incompréhensible. Il intègre notamment la notion de ville-centre, qui n'a jamais été définie (p.28).

7.- Le système est tellement compliqué, selon la Cour des comptes, qu'il est devenu opaque (ibid. p.33) et que l'autorité compétente pour procéder à des analyses et à des vérifications n'était pas en mesure d'accomplir ses tâches (p. 35 et suivantes). En particulier la loi sur les péréquations intercommunales du 15 juin 2010 (RS VD 175 .51), au lieu de s'en tenir à la capacité contributive, prend pour critère fondamental le rendement communal du point d'impôt, lequel dépend d'une série de facteurs plus ou moins arbitraires. Ce calcul est rendu encore plus difficile par la compensation financière liée à la mise en œuvre de la RIE III (art. 2a). Quant au financement de la facture sociale, la loi prévoit un prélèvement progressif (art. 4). Le point d'impôt, qui est un

élément essentiel pour le calcul de la péréquation fait l'objet d'une définition incompréhensible à l'article 5. En outre, lorsqu'il s'agit de distribuer le fond de péréquation entre les communes, il est prescrit de tenir compte de « l'effort fiscal », notion qui n'a aucun sens sous l'angle juridique (art. 8). Quant au décret du 15 juin 2010 fixant les modalités d'application de la loi sur les péréquations intercommunales, il contribue à l'opacité générale par les articles 3 et 5. De plus, l'article 9 part de l'idée que les taux d'imposition communaux sont réduits de 6 points, ce que le législateur cantonal n'est certainement pas en droit d'ordonner et qui n'a d'ailleurs pas pu se produire dans de nombreuses communes.

L'analyse de la législation sur la péréquation directe a une portée juridique sur l'organisation et le financement de la politique sociale (loi du 25 novembre 2003 ; RS VD 850.01). En effet, la répartition des dépenses de l'Etat entre le canton et les communes (à raison de 50% suivant l'article 17) est calculée conformément aux articles 2 à 5 de la loi du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales. Autrement dit, le financement de la politique sociale, qui obéit aux mêmes règles que la péréquation directe, est tout aussi compliqué, opaque, difficile à appliquer et pratiquement impossible à contrôler.

8.- En définitive, les seules dispositions légales qui soient claires en elles-mêmes sont :

1. garantir l'autonomie des communes en matière de fiscalité (art. 1 de la loi du 15 juin 2010) ;
2. assurer aux communes les ressources qui leur sont nécessaires pour accomplir les tâches qui leur incombent
3. tout en contribuant à l'équilibre durable de leurs finances.

Telle que la législation est appliquée depuis quelques années, les communes sont en réalité dans l'impossibilité de remplir les trois objectifs fixés et sont ainsi placées devant un dilemme : ou bien une augmentation forcée du taux d'impôt ou bien renoncer à accomplir les tâches qui leur incombent ou enfin garantir l'équilibre durable de leurs finances, d'une manière ou d'une autre, par exemple l'endettement.

9.- Sous l'angle du principe de proportionnalité, les chiffres cités plus haut (B. FAITS), font voir clairement que les diverses péréquations et notamment la facture sociale sont sans rapport raisonnable avec les finances communales. Pour la commune de Mies, la facture sociale représente 70% du revenu total des recettes communales, la péréquation intercommunale représente 11,83% et la police cantonale 2,76%. En définitive, si l'on tient compte aussi de toutes les autres charges imposées par le canton et celles émanant des autres charges intercommunales qui s'imposent à la Commune de Mies (**pièce 5**), celles-ci représentent en 2019 92,94% de toutes les recettes fiscales de la commune. Autrement dit, il reste aux autorités communales environ 7,06% du montant disponible, grâce auquel elles doivent administrer et gérer la commune, payer les salaires et l'infrastructure communale. Le solde à disposition de la Commune de Mies en 2019 s'élève à 2'219'450.- francs, alors que la totalité des autres charges liées au ménage communal se montent à 4'509'587.- francs (**pièce 5**).

10.- Dans ces conditions les articles 39 et 167 Cst.-Vd et les principes objectifs énoncés par l'article 1^{er} LPIC sont tout simplement ignorés. D'après cette disposition, « les mécanismes péréquatifs poursuivent les buts suivants :

- a. atténuer les inégalités de charge fiscales consécutives aux différences de capacité contributive,
- b. tout en garantissant l'autonomie des communes en matière de fiscalité ;
- c. assurer aux communes les ressources qui leur sont nécessaires pour accomplir les tâches qui leur incombent en contribuant à l'équilibre durable de leurs finances ».

Or la marge de manœuvre laissée par la facture adressée à la Commune de Mies est tellement mince que les articles 39 et 167 Cst. Vd, ainsi que l'article 1^{er} LPIC sont manifestement enfreints.

A partir du moment où le principe de la capacité contributive n'est plus respecté, les obligations imposées aux assujettis sont disproportionnées et contraires à la Constitution.

11.- En définitive, les décisions attaquées portant sur la facturation 2019 portent atteinte aux droits constitutionnels, cette atteinte trouvant son origine aussi bien dans les législations que la décision applique (cf. arrêt de la CDAP BO.2018.0016 du 5 juin 2019, cons. 3) que dans leur mise en œuvre arbitraire et opaque par l'Etat. C'est la raison pour laquelle ces décisions doivent être annulées et les acomptes versés par la Commune de Mies pour l'année 2019 lui être intégralement restitués.

D. MESURES D'INSTRUCTIONS

La recourante sollicite la tenue d'une audience de débats publics.

E. CONCLUSIONS

Fondée sur ce qui précède, la commune de Mies a l'honneur de conclure, avec suite de frais et dépens, à ce qu'il plaise à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal prononcer :

- I.- Le recours est admis.
- II.- Les décisions rendues par le Département des Institutions et du Territoire le 9 octobre 2020 portant sur le décompte final des péréquations 2019 et par le Département de la santé et de l'action sociale le 20 octobre 2020 portant sur le décompte final pour 2019 sont annulées, le dossier étant renvoyé à l'autorité pour nouvelles décisions dans le sens des considérants.

Lausanne, le 11 novembre 2020/BB/FK/jt

Pour la Municipalité de Mies :

Benoît Bovay, av.