

## RÉPLIQUE

adressée 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**

Les présentes déterminations sont déposées dans le délai prolongé par la Juge instructrice de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal. Elles sont signées par le conseil de la municipalité, avocat inscrit au Registre cantonal. Elles sont recevables à la forme.

### **B.- FAITS**

Les faits de la cause ne sont pas débattus en eux-mêmes. En revanche, leur interprétation diverge. Par exemple, l'autorité intimée reproche à la recourante de ne pas avoir protesté contre l'opacité, la complexité, voire le caractère incompréhensible du système applicable (Observations p.19). En réalité, ce dernier était critiqué de toutes parts, et la Commune de Mies n'avait aucune raison particulière de le dénoncer tant qu'elle n'avait pas décidé de recourir. Maintenant que l'Administration a l'occasion d'exposer clairement son système inextricable de péréquation, elle se révèle incapable de donner sur une matière compliquée, voire inintelligible, des explications substantielles.

Quant aux pièces produites par l'autorité intimée, elles n'apportent rien à la discussion. D'une part, elles confirment des faits qui ne sont pas contestés. D'autre part, certaines d'entre elles sont signées par les représentants de la recourante et sont bien connues.

Le DGAIC s'exprime « au nom de l'autorité intimée » et « de l'autorité concernée », sans qu'on puisse savoir de laquelle il s'agit (Observations p.1).

Les Observations font état d'un Rapport du CCF du 5 octobre 2020 (pièce 7). Mais les conclusions de ce texte contiennent « les réserves d'usage au cas où des documents, des renseignements ou des faits susceptibles de modifier nos considérations n'auraient pas été portés à notre connaissance » (p.6). Autrement dit, le CCF ne garantit pas la véracité des informations dont il disposait.

Le DGAIC a reçu des recommandations de la part du CCF avec un délai de mise en œuvre au 31 mars 2021, par conséquent longtemps après les décisions attaquées. On ne voit donc pas en quoi cet élément pourrait être pertinent en l'occurrence.

## C.- MOYENS

### I. De l'important correctif résultant du boucllement 2020 et de son impact sur la facture sociale 2019 de la Commune de Mies

1.- Par courriel du 11 février 2021, la bourse communale de Mies a reçu de la part de l'administration fiscale cantonale un décompte du boucllement 2020 concernant les personnes physiques, personnes morales, impôts à la source et impôts anticipés (pièce 6). Selon ce décompte, le solde de ces revenus d'impôts en faveur de la Commune de Mies s'élève à CHF 5'380'541.03, alors que la Commune de Mies avait fait figurer à l'actif de ses comptes un montant de CHF 9'235'195.51 pour l'année 2019 (pièce 6-7).

2.- La Commune de Mies a rapidement pris contact avec l'administration fiscale cantonale pour comprendre cette différence de près de 4 millions entre les estimations comptables et le boucllement. Par courriel du 22 février 2021, l'administration cantonale des impôts a indiqué que cette différence était principalement imputable à la situation fiscale 2018 d'un important contribuable de la commune auquel un montant de CHF 4'966'682.99 avait été restitué au titre de trop perçu pour l'impôt anticipé 2018 (pièce 8).

3.- Compte tenu de ces nouvelles informations concernant sa situation fiscale, la Commune de Mies a pris contact avec le gestionnaire financier de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) pour savoir dans quelle mesure cette correction sur ses recettes fiscales impacterait le montant de la facture sociale 2019. A l'occasion d'un entretien téléphonique à ce sujet, le Municipal des finances de la Commune de Mies a relevé que cette correction ne devrait pas être reportée sur 2020 mais bien être prise en compte pour recalculer la facture sociale 2019 sur la base des recettes fiscales effectivement perçues par la commune. Une rapide simulation avec

cette correction de 4 millions de recettes fiscales en moins dans le système de calcul de la facture sociale pour l'année 2019 effectuée par le gestionnaire financier de la DGAIC a alors montré que la facture sociale 2019 de Mies aurait été inférieure de 3.4 millions.

4.- Par courriel du 1<sup>er</sup> mars 2021, la Municipalité de Mies a demandé à l'Etat de lui confirmer l'impact précis de cette importante baisse de recettes fiscales sur la facture sociale 2019 (pièce 9). Dans ce courriel, le Municipal en charge des finances a encore insisté sur le fait que cette correction ne devrait pas être reportée sur l'année 2020 car son impact serait moindre que pour l'année 2019, étant donné la baisse du point d'impôt et des revenus fiscaux de la commune en 2020 par rapport à 2019.

5.- Par courriel du 3 mars 2021, des explications ont été fournies par l'Etat (pièce 10). On comprend de celles-ci que la décision a été prise de reporter le correctif des recettes fiscales de la Commune de Mies pour le calcul de la facture sociale 2020 et de ne pas en tenir compte pour la facture sociale 2019. Or, étant donné le départ de l'important contribuable de la commune, le point d'impôt et les revenus fiscaux de la Commune de Mies ont fortement chuté en 2020 par rapport à l'année 2019. Dans la mesure où ces éléments sont essentiels dans les calculs péréquatifs, l'impact d'une correction des recettes fiscales de l'ordre de 4 millions pour l'une ou l'autre de ces années n'est donc évidemment pas la même et les effets économiques pour la commune très différents. La décision de l'Etat de ne pas effectuer la correction à l'année correspondante mais de la reporter à l'année suivante est donc prise au détriment de la Commune de Mies, sans aucune justification. A cela s'ajoute que selon l'Etat, la correction à comptabiliser sur les recettes fiscales pour le calcul la charge péréquative 2020 ne serait qu'une différence négative de CHF 400'000.- environ, au lieu des CHF 4 millions auxquels la Commune de Mies s'attendait selon sa comptabilité, sans que l'on n'en comprenne les raisons.

6.- Cette problématique rencontrée par la Commune de Mies illustre le caractère abscons et incontrôlable du système péréquatif. En définitive, la Commune de Mies constate avec le bouclage 2020 un manque à gagner de

4 millions dans ses recettes fiscales 2019, sans que cette différence négative de ses revenus d'impôts ne soit prise en compte d'une quelconque manière pour le calcul de la facture sociale 2019, et ce, alors même que les éléments essentiels aux calculs péréquatifs sont les recettes fiscales et le point d'impôt. Dans ces conditions, il est impossible pour la commune d'établir correctement son budget de fonctionnement.

7.- Si par impossible, le tribunal devait confirmer la validité du système contesté par la recourante, il conviendrait à titre subsidiaire, de corriger la facture sociale 2019 de la Commune de Mies en fonction de la différence négative des recettes fiscales à hauteur de CHF 4 millions découverte lors du bouclage 2020 et de réduire celle-ci de 3.4 millions selon la simulation effectuée par l'Etat ou d'un montant que justice dira.

## **II. Des déterminations du Conseil d'Etat sur le recours**

### **1) Un Recours juridique et des Observations politiques**

1.- A titre préliminaire, il sied de souligner que le Recours, non seulement s'abstient de toute polémique et se situe exclusivement sur le terrain du droit, mais encore qu'il présente la situation d'une manière purement objective et se fonde sur des documents officiels qui émanent des autorités cantonales (Rapport de la Cour des comptes du 2 octobre 2019 no. 56; Décision du Conseil d'Etat du 12 décembre 2018).

2.- Avant de procéder à l'examen des moyens de droit invoqués par la recourante, le Département croit opportun de relever « que le présent Recours s'inscrit dans un contexte de tensions politiques ». L'accord signé par le Conseil d'Etat et l'UCV en août 2020 serait estimé insuffisant par la recourante. L'intimée en déduit que « le motif des recours est donc politique et non juridique » (p. 6). Cette affirmation qui traduit un procès d'intentions n'a aucune raison d'être ni surtout aucune pertinence au regard de l'issue du Recours. Dans la même veine, l'autorité intimée affirme que le Recours « ne vise qu'à contester l'augmentation des dépenses sociales dont une partie est

mise à la charge des communes. Le motif de son recours est donc politique et non juridique » (Observations p. 6). Ici encore, l'autorité intimée se trompe, et c'est d'autant moins excusable que la recourante a pris le soin de préciser qu'elle « ne met pas en cause directement la péréquation en soi » (Recours p. 23) et qu'elle ne discute pas les dépenses sociales.

3.- Si la Commune de Mies avait entendu aborder le domaine politique, elle se serait naturellement adressée aux autorités politiques, alors qu'elle a précisément choisi de saisir le Tribunal cantonal pour faire valoir des moyens d'ordre purement juridique que seul l'organe judiciaire est habilité à traiter. En se livrant à des « considérations purement politiques » (Observations p.6), le Département détourne le débat, faute d'arguments juridiques.

4.- Le montant total de la facture sociale pour 2019 est évalué dans la décision attaquée à 825'655'960.- francs. D'après les Observations, « ce montant tient compte des éléments négociés dans le cadre des relations financières entre l'Etat et les communes » (p. 4). Cette phrase vague et peu compréhensible signifie sans doute implicitement que le montant de la facture sociale pour 2019 a été fixé conformément au futur « accord » passé avec l'UCV en 2020. Cependant, l'« accord », qui n'a de toute manière aucune valeur juridique, puisque les signataires n'avaient pas le pouvoir d'engager leurs institutions respectives, impliquait une révision de la LOF par le Grand Conseil, et ensuite la publication en vue d'une demande éventuelle de référendum. En appliquant prétendument par avance et même rétroactivement un éventuel « accord » qui n'avait pas été soumis à la procédure prévue par la Constitution, l'Administration méconnaît les règles fondamentales de notre système politique, la séparation des pouvoirs et le droit de référendum. Cet élément, qui est significatif, serait sans pertinence dans la présente affaire, si l'Administration ne persistait pas à faire valoir l'existence d'un prétendu « accord », sur lequel elle affirme s'appuyer.

5.- Dans ces conditions, il paraît pour le moins étrange que l'autorité intimée reproche à la recourante de critiquer un système incompréhensible, mais appliqué depuis plusieurs années (Observations, p.1 et 16). Il est même choquant que le Canton puisse prétendre que les communes ne se sont jamais

plaintes jusqu'à présent du système ! Il s'agit d'une pure contre-vérité ! En ce qui concerne la Commune de Mies, cela fait plus de cinq ans, qu'elle dénonce régulièrement un système qui la place dans une situation kafkaïenne d'un point de vue financier (pièce 11).

6.- En 2016, il est apparu que la Commune de Mies devait restituer au Canton au titre de l'équation de la facture sociale, de péréquation et de la réforme policière, un montant de près de trois millions de plus que ce qu'elle allait recevoir au terme des impôts sur le revenu et la fortune. La recourante a alors entrepris des démarches auprès de la préfecture de Nyon, qui s'en était ouvert auprès du Canton. Par la suite, des négociations sont intervenues tant avec le service des communes qu'avec l'administration fiscale cantonale. Suite à ces interventions, le Canton a mis en place dans la réglementation litigieuse, un système de plafonnement à 45 points d'impôts pour les communes dites « riches », le temps, disait-il, de modifier en profondeur l'ensemble du système, comme l'avait clairement confirmé publiquement la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux à l'occasion d'une Assemblée de tous les syndics du district à Nyon. Cette réforme en profondeur n'est cependant jamais intervenue. Le plafond de 45 a été remonté à 48 et les travers constatés n'ont pas été corrigés.

7.- L'accord que le Conseil d'Etat a signé avec l'Union de Communes Vaudoises (UCV) n'y change rien. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'Association des Communes Vaudoises (AdCV) qui regroupe bon nombre des communes les plus impactées par ce système injuste, a refusé de signer l'accord en question. C'est suite à ce refus, du reste, que l'ancienne présidente de l'Association des communes vaudoises, qui est également députée au Grand Conseil, a pris la décision de démissionner de l'Association des Communes Vaudoise pour se consacrer, avec un autre député, au lancement de l'initiative « SOS communes » qui est actuellement en période de récolte de signatures. On se demande dès lors comment l'autorité intimée peut prétendre qu'en interjetant recours, les communes réagissent pour la première fois contre le système mis en place depuis de nombreuses années.

8.- Plus loin, les Observations prétendent faire apparaître « les véritables raisons de leurs recours, à savoir le fait que la participation à la facture sociale

a augmenté au cours des années jusqu'à devenir insupportable à leurs yeux » (p.8). En affirmant que les recourantes « entendent s'en prendre à l'augmentation des dépenses sociales » et que les motifs de leurs recours seraient donc politiques et non juridiques, l'autorité intimée fait un procès d'intention. Ces affirmations gratuites sont démenties par le texte clair du Recours, qui repose uniquement sur des motifs juridiques.

9.- Puisque l'autorité intimée reproche à la Commune d'agir « dans un contexte de tensions politiques » (ibid.) alors qu'elle aurait pu attaquer le système plus tôt, il convient de signaler à la Cour les raisons réelles pour lesquelles la Commune de Mies fait aujourd'hui la démarche d'un recours. Ses motifs sont de trois ordres. D'abord, la recourante a fait preuve d'une longue patience, comptant sur le fait que les autorités cantonales, conscientes des défauts du système, y remédieraient sans tarder. A cet égard, le Rapport du Conseil d'Etat de novembre 2018 suscitait des espoirs que l'on pouvait de bonne foi croire réels. Or à la fin de 2020 et encore au début de 2021, aucun projet n'a été publié.

10.- En deuxième lieu, la décision de recourir s'explique par la publication du Rapport 56 du 2 octobre 2019; à la suite d'une investigation et d'une analyse approfondies, la Cour des comptes met en lumière les défaillances de gestion décelées dans l'application des lois de péréquation : d'une part, la recourante ne pouvait pas savoir que certaines communes faussaient les chiffres dans le but de réaliser une « optimisation péréquative », que les méthodes de calcul n'étaient pas les mêmes d'une commune à l'autre, d'autre part et surtout que le Département compétent n'exerçait pas réellement ses tâches de surveillance.

11.- En troisième lieu, les négociations avec l'UCV n'ont abouti à aucune solution digne de ce nom, tandis que les prélèvements cantonaux sur les finances de certaines communes sont progressivement devenus disproportionnés, ce qui impliquait une réaction par la voie du recours à l'autorité judiciaire. On ne voit d'ailleurs pas en quoi les négociations menées entre diverses parties pourraient être de nature à entraver la procédure

judiciaire qui se déroule en ce moment, ce que le Département insinue sans raison (p. 6).

12.- Suivant les Observations, il serait « assez absurde » de reconnaître aux communes un droit de référendum ou d'initiative, lequel appartiendrait uniquement aux membres du corps électoral (Observations p.13). L'Administration cantonale est certes excusable d'ignorer que 7 Constitutions cantonales (sur 26) ouvrent justement le droit d'initiative aux communes, ce qui leur permet de demander l'adoption, la révision ou l'abrogation d'une loi ; dans ce dernier cas, l'initiative abrogatoire joue le rôle précisément de référendum. Un système aussi répandu ne saurait être qualifié d'absurde. Il est vrai que le Constituant vaudois ne l'a pas adopté. Mais les communes sont en droit de déplorer cette lacune et d'en tirer les conséquences juridiques qui s'imposent, comme le fait le Recours, pour expliquer la saisine du Tribunal cantonal.

13.- Il est apparu que le système était vicié et qu'une procédure judiciaire pouvait seule remédier à la situation. Il convient en effet de souligner à cet égard que la publication du Rapport en 2019 n'a suscité aucune réaction positive et rapide de la part de l'autorité cantonale. L'intimée prétend que le Recours « vise bien à remettre en cause le système péréquatif actuel » (p. 6) et que cette institution « relève de l'autorité politique ». Elle répète d'ailleurs cet argument à plusieurs reprises et dans divers contextes (p. 9, 20). En soulignant que le problème doit être traité sur le plan politique et que des solutions ne pourraient être trouvées qu'à l'issue des discussions avec les associations de communes, l'autorité intimée cherche à discréditer la procédure judiciaire et par la même occasion la plus haute juridiction du Canton. C'est donc l'Administration cantonale qui se place délibérément sur le plan politique, tout en soupçonnant la recourante de visées politiques que son argumentation ne justifie en aucune manière. Il est surprenant, pour ne pas dire choquant, que l'Administration cantonale conteste dans un document officiel la légitimité du recours au juge.

14.- Elle prétend aussi que l'admission du Recours ne pourrait guère qu'aboutir à la suppression de la contribution de la recourante et surtout «

constituerait une inégalité de traitement flagrante avec les autres communes ». Le Département oublie ici qu'il évoque une situation très fréquente, dans laquelle les recourants bénéficient directement d'une démarche qui leur a coûté du temps et de l'argent, alors que d'autres personnes, qui auraient également pu recourir, s'en sont abstenues pour des raisons qui leur sont propres mais dont elles ont évidemment à supporter les conséquences.

15.- Enfin, le Département affirme que le Tribunal cantonal « ne pourrait en aucun cas imposer lui-même un autre système péréquatif » qui relèverait du Grand Conseil (p.6-7). En revanche, l'autorité intimée admet à juste titre que le dossier pourrait être renvoyé aux autorités intimées pour nouvelles décisions dans le cas où le tribunal constaterait que ces décisions seraient contraires à des normes légales ou constitutionnelles. Or, c'est précisément ce que demande la recourante dans ses conclusions. Il est vrai que l'institution de la péréquation est « requise par l'article 168 al. 2 Cst.-VD ». Mais cela ne signifie pas que les collectivités soumises à l'application de ce principe imprécis et indéterminé seraient privées du droit de contester la validité de sa mise en œuvre devant le juge. Il est donc inexact de dire que ce système « relève de l'autorité politique » (Observations p.6).

## **2) Contrôle de la constitutionnalité**

1.- L'autorité intimée prétend que le moyen tiré de l'autonomie communale devrait être considéré comme tardif (Observations, p. 8).

2.- En droit suisse, on distingue le contrôle abstrait et concret (ou préjudiciel) de la constitutionnalité des normes édictées par le législateur cantonal. Les tribunaux cantonaux, ainsi que les autorités d'application, ont le droit et l'obligation d'examiner, à titre préjudiciel, la conformité au droit supérieur (international, fédéral et cantonal) des actes normatifs cantonaux qu'ils appliquent au cas qui leur est soumis (ATF 127 I 185 consid. 2 p. 187 s.; 117 Ia 262 consid. 3a p. 265 s., et les arrêts cités; cf. Robert Zimmermann, Le contrôle préjudiciel en droit fédéral et dans les cantons suisses, thèse Genève, 1987, p. 153, 216-218). En pareil cas, l'admission éventuelle du recours entraîne uniquement l'annulation de la décision d'application, mais

non point de la norme elle-même (ATF 132 I 49 consid. 4 p. 54, 153 consid. 3 p. 154; 131 I 166 consid. 1.4 p. 169 s., 313 consid. 2.2 p. 315, et les arrêts cités). Dans le système du contrôle de constitutionnalité qui prévaut en droit suisse, diffus et non concentré, le fait qu'une norme ait été soumise en temps utile au contrôle abstrait possible n'exclut pas un contrôle concret ultérieur (arrêt de la Cour constitutionnelle du 26 octobre 2005 dans la cause CCST.2005.0003 consid. 3b). La jurisprudence précise cependant qu'il n'y a pas lieu, dans le cadre d'un contrôle concret, de s'écarter d'une solution retenue par la Cour constitutionnelle dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, **dans la mesure où l'argumentation qui lui était soumise n'est pas différente ou nouvelle par rapport aux griefs examinés** (mis en gras par le soussigné) (arrêt de la CDAP GE 2012.0190, cons. 3b).

3.- En l'espèce, l'argumentation des recourantes au sujet de l'autonomie communale diffère de celle qui avait été présentée dans le cadre des recours abstraits auxquels l'autorité intimée se réfère. Le grief relatif à l'autonomie communale est invoqué ici dans le cadre d'une décision concrète d'application. C'est ainsi au regard du montant de la facturation 2019 que le grief de la violation de l'autonomie communale doit être examiné, montant qui depuis les quinze dernières années a augmenté de façon excessive. A cela s'ajoute que la législation contestée a subi depuis 2006 de nombreuses réformes, de sorte que les considérations des tribunaux de l'époque ne sauraient être reprises pour l'examen de la présente contestation. Dans ces conditions, contrairement à ce que prétendent les Observations, le moyen tiré de l'autonomie communale n'est nullement tardif puisque fondé sur une argumentation et des circonstances différentes.

### **3) Mauvaise application de loi**

1.- L'autorité intimée ne voit pas en quoi le Recours peut se fonder sur les principes de la légalité et d'égalité dans un cas où la loi n'est pas correctement appliquée, tant par certaines communes que par l'Administration cantonale. L'argumentation développée par la recourante est cependant claire (Observations, p. 15).

2.- D'une part, le principe de la légalité signifie en particulier et même avant tout que les autorités d'exécution sont tenues d'appliquer et de respecter la loi (A. Grisel, 'Traité de droit administratif, vol. I, p. 305ss et les citations). Or la Cour des comptes, organe officiel du canton chargé de respecter et de faire respecter le principe de légalité par l'article 166 Cst.-VD a constaté, sans dénégation possible, que les lois sur la péréquation ne sont pas correctement exécutées. La Cour reproche ainsi à certaines communes de procéder à de l'« optimisation péréquative » et reproche en outre à l'Administration cantonale de ne pas exercer réellement son devoir de surveillance sur les données fournies par les communes. Le Rapport d'audit no. 56 du 2 octobre 2019 (p. 28-33, 37-45, 49-51, 65) met le doigt sur un bon nombre de dysfonctionnements (Recours, p.12-13). Visiblement embarrassée par les constatations de la Cour, l'autorité intimée cherche à les minimiser en prétendant que « seul le processus d'établissement des dépenses thématiques fait l'objet de critiques concrètes » (Observations p. 16), alors que les reproches de la Cour vont bien au-delà, comme le montre le Recours.

3.- L'intimée prétend que, avant le Rapport de la Cour des comptes, elle avait déjà prévu des garde-fous et fait intervenir notamment la Commission dite « paritaire » pour contrôler la mise en œuvre de la législation. Or on sait que cette Commission n'est nullement paritaire en fait, puisqu'elle comprend certes pour moitié des représentants des communes, mais dont les intérêts sont opposés ; par conséquent, elle fonctionne dans la réalité comme une simple chambre d'enregistrement des décisions de l'Etat. L'intimée peut-elle citer des cas dans lesquels la COPAR aurait désavoué l'Administration et pris des décisions contraires à celles que proposait l'Etat ? A cet égard, quand l'Administration reproche aux communes de ne pas avoir été se plaindre auprès de leur « relai » qui siège dans la COPAR, cette argumentation est pour le moins ironique.

La COPAR n'a d'ailleurs que des compétences consultatives. Elle donne des préavis. Ils sont peut-être « souvent suivis d'effets », ce qui n'est pas surprenant, puisqu'une partie des communes ont les mêmes intérêts que le Canton, lequel peut en fait imposer sa volonté.

4.- Au surplus, s'il était vrai que les garde-fous aient été prévus avant le Rapport de la Cour des comptes, celle-ci n'aurait pas reproché précisément au Département intimé de ne pas exercer la surveillance qui s'imposait. En outre, il est évident que la surveillance sur les données fournies par les communes ne peut pas être exercée par une commission dépourvue de moyens, mais seulement par l'Administration elle-même, qui en possède les instruments. Dans ces conditions, il est justifié de considérer que les autorités intimées n'ont pas respecté ni fait respecter les dispositions légales, comme elles y sont obligées.

5.- Parmi les mesures transitoires que la Cour des comptes a jugées indispensables impérativement, l'Administration se prévaut d'un nouveau formulaire qui « sera appliqué pour la récolte des données concernant les dépenses thématiques 2020 » (p.18). Cette allégation n'a évidemment aucun rapport avec la légalité des décomptes pour 2019, lesquels ont été établis en octobre 2020, suivant l'ancien système dénoncé d'abord par la Cour des comptes, et ensuite par le Recours.

6.- Si la péréquation est mise en œuvre d'une manière biaisée, comme la Cour des comptes l'a constaté après de sérieuses investigations, il en résulte nécessairement que l'égalité de traitement n'est pas garantie. En effet, la loi est faite pour être appliquée de la même manière dans tous les cas semblables, comme chacun devrait le savoir. Si elle n'est pas respectée dans certaines circonstances, il en résulte une discrimination à l'égard des communes qui ont fourni des informations correctes et subissent les conséquences négatives d'une péréquation faussée.

7.- Ce qui est reproché par le Recours à l'Administration cantonale, ce n'est pas seulement la falsification de chiffres par les communes, mais essentiellement le manque de surveillance dont l'Administration s'est rendue coupable, suivant le Rapport de la Cour des comptes. Celle-ci a également mis le doigt sur l'extrême complexité du système, dont l'exécution est difficile à comprendre par des communes souvent de petite taille. Une fois de plus, l'autorité intimée fait valoir que le système « est appliqué depuis plusieurs années » sans que l'incompréhension des communes ait été manifestée

(Observations p.16). Mais, toujours dans l'idée de minimiser la portée du Rapport de la Cour des comptes, l'Administration oublie que c'est précisément son Rapport qui a ouvert les yeux des communes sur des dysfonctionnements qu'elles pouvaient certes soupçonner mais dont elles n'avaient pas encore la preuve. L'argument des intimées selon lequel les textes sont connus depuis longtemps porte donc à faux, puisque c'est leur mauvaise application par les autorités intéressées qui est mise en cause ici. Il est vrai que la Cour a vu dans la mauvaise application de la loi une insuffisance du cadre législatif et du contrôle de conformité (Rapport no. 56 p. 45). Mais cette constatation ne saurait servir à exonérer l'Administration cantonale de son devoir de respecter et de faire respecter la loi.

8.- Si cette obligation n'est pas satisfaite d'une manière suffisante, c'est la « suprématie de la loi » qui est enfreinte, contrairement aux principes d'égalité, de la légalité, de l'Etat de droit, de la démocratie, de la séparation des pouvoirs. Puisque l'autorité intimée ne voit pas le rapport entre cet aspect des choses et le principe d'égalité, il s'impose de rappeler le lien essentiel entre le principe d'égalité et celui de la légalité : « L'exigence de la base légale vise également à éviter des inégalités de traitement. À des moments différents ou dans des lieux différents, les autorités administratives ou judiciaires ne peuvent pas traiter de manière différente deux situations semblables » (Auer, Malinverni Hottelier, Droit constitutionnel suisse, 3è ed. 2013, Vol. I). La jurisprudence du Tribunal fédéral le précise encore : « Dans la mesure où il consacre l'exigence de la base légale, le principe de la légalité a précisément pour but de garantir un traitement égal des situations comparables » (ATF 129 I 163 ; 128 I 113). Le Recours n'avait pas développé ces points, tant ils sont connus et résultent de la jurisprudence et de la doctrine (E. Grisel, Egalité, 2è ed. 2009, p. 54-5).

9.- Il est vrai que, pour la plupart, les recommandations de la Cour concernent la future réforme de la péréquation (voir Observations p. 16). Mais cette précision n'empêche pas que les constatations factuelles de la Cour des comptes visent l'application actuelle de la législation. La recourante ne tire pas argument des recommandations, mais bien des reproches adressés aux autorités concernées quant à la mauvaise application de la loi. Ces reproches sont de grande portée, contrairement à ce que pense l'autorité intimée. Il est

faux de prétendre que « la seule critique un peu substantielle » de la recourante « concerne la communication de chiffres falsifiés par les communes aux autorités chargées de mettre en œuvre la péréquation » (Observations p. 15). En effet, il ne s'agit pas ici de la seule critique, quoiqu'elle soit très fondée, car le Recours reproche essentiellement à l'Administration cantonale de ne pas exercer les tâches de surveillance qui lui incombent et donc de ne pas appliquer la loi d'une manière correcte en exerçant les contrôles prescrits. Il est donc également erroné de prétendre que « les recourantes s'en prennent aux décomptes définitifs de la péréquation en raison non pas d'une prétendue illégalité des décisions correspondantes, mais "*d'une facture sociale toujours plus élevée*" » (p.15 des Observations, et voir p.19 du Recours). Cette affirmation subjective, qui fait une citation sortie de son contexte, n'a de toute manière aucun rapport quelconque avec le moyen qu'invoque la recourante et qui repose avant tout, indépendamment des autres arguments, sur la mauvaise application de la loi, dûment constatée par le Rapport de la Cour des comptes.

10.- Il suffit de lire le Recours pour constater que ce n'est pas le montant de la facture sociale qui est en cause. Cet élément est cité uniquement pour expliquer le fait que la Commune de Mies s'est abstenue de déposer un recours « tant que la facture sociale paraissait à peu près raisonnable ». Mais le moyen de droit dont la recourante se prévaut n'est en aucune manière le montant de la facture sociale, il tient au contraire à la violation des principes de la légalité et d'égalité par l'autorité intimée. Le Recours est sur ce point dépourvu de toute ambiguïté.

On peut certes comprendre que le Rapport d'audit de la Cour des comptes mette l'autorité intimée dans l'embarras et la conduise à ignorer le sens du Recours. A cet égard, l'invocation de l'autorité de la Commission de parité et du Contrôle cantonal des finances n'empêche pas que, suivant son examen factuel, la Cour des comptes aboutisse aux conclusions citées dans le Recours.

11.- Les décomptes finaux contestés par le Recours sont le résultat concret d'une péréquation mal conçue et surtout gérée d'une manière défectueuse. Voilà pourquoi, l'objet immédiat du Recours est la réclamation de sommes d'argent qui ne sont pas dues mais aussi l'inconstitutionnalité des dispositions

légales sur lesquelles elles reposent. Le Rapport de la Cour des comptes montre bien cette dérive qui va de l'adoption de lois inadéquates créant des inégalités inadmissibles, jusqu'à une application erronée des textes. C'est donc en se greffant sur la décision concrète attaquée que se fonde l'argument de l'inconstitutionnalité de la législation. En octobre 2019, à la suite d'une analyse indépendante, objective et approfondie, la Cour a mis en lumière des éléments que l'on pouvait soupçonner, mais qui n'étaient pas suffisamment prouvés pour justifier une contestation devant les juges. Au départ, elle devait porter son attention sur le contrôle des dépenses thématiques de la péréquation. Mais, au terme de ses travaux, elle a constaté des dysfonctionnements de la gouvernance qui vont bien au-delà des sujets initiaux : « D'origine systémique, les causes de ces problèmes sont essentiellement liées aux insuffisances et aux lacunes du cadre législatif et du dispositif de gestion. » (Rapport p.4). Il est possible désormais de rectifier les défauts dénoncés, alors que jusqu'ici, la situation était tellement opaque, voire incompréhensible, qu'elle pouvait difficilement être remise en cause. Les critiques de la Cour des comptes qui justifient le bien-fondé du Recours valent pour la péréquation directe aussi bien qu'indirecte.

12.- Il est avéré que la péréquation intercommunale basée sur la loi de 2010 fréquemment révisée depuis lors va au-delà de ses buts et même parfois en sens contraire. Les objectifs visés par l'article 1 LPIC sont ainsi manqués en raison d'un système opaque, voire impénétrable et tellement complexe que son application est difficile à contrôler. La Cour a néanmoins réussi à le faire, conformément à son mandat constitutionnel. Les manquements qu'elle a signalés sont d'autant plus graves que la péréquation directe a passé de 331 millions en 2006 à 658 millions en 2017, tandis que les dépenses thématiques prises en compte passaient de 86 millions en 2006 à 142 millions en 2017 (Cour des comptes p. 7 et 15). Pour 2019, la péréquation directe se monte à 760 millions, dont 171 au titre des dépenses thématiques. Des montants pareils ne peuvent être réclamés que s'ils sont clairement justifiés, calculés de façon exacte et répartis conformément au principe d'égalité. Or la Cour met précisément le doigt sur des anomalies diverses : tantôt l'optimisation péréquative qui entraîne « une inégalité de traitement de retour péréquatif entre les communes » ; tantôt des dépenses ou des recettes qui figurent - ou

font défaut - à tort dans les chiffres indiqués par les communes, « créant ainsi des biais péréquatifs » (Rapport p. 3)

13.- C'est dire que la péréquation entre les communes est faussée par les comportements de certaines d'entre elles. Cela s'explique notamment par le calcul compliqué du point d'impôt dont dépend la péréquation, par l'introduction de domaines thématiques qui sont déterminés par décret et cherchent à compenser les prétendues surcharges de certaines communes dans les domaines des transports, des routes et des forêts. Les chiffres correspondants dépendant du comportement de chaque commune, seule une surveillance constante et complète de la part de l'autorité cantonale permettrait de garantir une application correcte de la législation.

14.- En outre, le Conseil d'Etat est tenu de communiquer au Grand Conseil un rapport d'évaluation tous les cinq ans. Cette obligation, qui mettrait le Parlement à même d'apprécier les effets de la loi, n'a jamais eu lieu. Quant à la surveillance qui incombe à l'un des Départements intimés, elle est apparue à la Cour des comptes comme étant manifestement insuffisante.

15.- Comme elle n'a pas été entendue, n'a pas pu voir le dossier et n'a pas reçu de motivation quant au montant demandé, la recourante ne saurait chiffrer avec précision les montants excessifs qui lui ont été facturés. Seule une annulation des décomptes finaux de l'année 2019 permettra de corriger cette situation et de redresser les torts qui lui ont été causés.

16.- Les dépenses dites thématiques sur lesquelles repose partiellement le calcul de la péréquation intercommunale n'ont pas de base légale explicite. Elles sont déterminées par un décret du Conseil d'Etat en vertu d'une délégation. Il est pour le moins douteux que le principe de la légalité soit respecté par un tel procédé, compte tenu de l'importance des dépenses thématiques et des possibilités de manipulation signalées par la Cour des comptes qui sont offertes aux communes. Ces dépenses se montaient à 142.3 millions en 2017 avec une augmentation de 65% depuis 2006.

17.- En ce qui concerne la péréquation indirecte, elle a fait l'objet d'une réforme entre 2010 et 2011, qui l'a fait baisser de 20% grâce à une bascule de 6 points des impôts cantonaux et communaux. Néanmoins, elle a connu entre 2006 et 2017 une forte augmentation, passant de 457.6 millions en 2006 à 775 millions en 2017 (Cour des comptes p.13). Elle a encore progressé à 825, 7 millions pour 2019.

D'une manière générale, les communes ne sont pas absolument opposées à une participation au financement des actions sociales du Canton. Actuellement, elles y prennent part pour environ la moitié de tous les frais encourus. En revanche, elles mettent en cause la manière dont leurs quotes-parts respectives sont calculées.

18.- Cependant, il convient de rappeler que la péréquation indirecte est d'une constitutionnalité pour le moins douteuse, dès lors qu'elle ne trouve aucun appui dans la Constitution cantonale de 2003 ni dans les travaux de l'Assemblée constituante. La Cour constitutionnelle cantonale semble certes en admettre éventuellement le principe dans son arrêt du 30 mai 2006, mais au sujet d'une loi antérieure et surtout dans le cas d'un recours jugé tardif au motif qu'il était dirigé contre des règles générales contenues dans un arrêté du Conseil d'Etat et qu'un contrôle abstrait avait déjà eu lieu (CCST. 2006. 0002. cons. 4 et 6). Quant au Tribunal fédéral, il ne s'est pas prononcé explicitement sur la question dans son arrêt du 7 novembre 2006 (2P.170/2006).

Dès lors que la jurisprudence fédérale fait défaut et que la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur une législation entièrement différente de celle qui est en vigueur aujourd'hui, en considérant d'ailleurs que la contestation de la péréquation en 2006 était en elle-même tardive, il faut en inférer que la question est entièrement ouverte, sinon dans son principe lui-même, du moins dans les modalités qui sont désormais applicables à la facture sociale, (rebaptisée, sans doute par ironie, « cohésion sociale »).

19.- A partir du moment où la Commune de Mies entend contester le montant qui lui est réclamé du chef de la facture sociale, il lui est difficile de faire valoir des arguments absolument sûrs et tout à fait précis, car elle n'a reçu

aucune motivation, n'a pas été entendue et n'a pas eu accès au dossier. La seule indication qui permettrait d'évaluer la somme effectivement due par la recourante résulte de l'article 18 de la loi du 24 novembre 2003 sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF ; RS 850.01). Cette disposition déclare que chaque contribution annuelle communale « est calculée conformément aux articles 2, 3, 4, 5 et 6 de la loi du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales ». Puisque les bases de calcul sont ainsi les mêmes dans la péréquation indirecte et directe, force est d'admettre que les chiffres erronés déterminés pour la péréquation directe le sont aussi pour la péréquation indirecte. Aussi se heurtent-ils aux mêmes griefs de violation de la loi et de la Constitution, en particulier de l'égalité de traitement (voir ci-dessus p. 15). Mais il y a plus.

20.- En soi, l'application des mêmes règles et critères pour le calcul de la facture sociale exigée de chaque commune est manifestement inadéquate, au point de paraître, elle également, incompatible avec l'égalité de traitement. Ce grief doit être apprécié au regard de l'enjeu financier de la contestation. Comme le relève la Cour des comptes, entre 2001 et 2017, le montant à la charge des communes a plus que triplé (+69% entre 2006 et 2017) (Rapport p. 18) et il a encore fortement augmenté depuis lors. La Cour ajoute : « Ce volet péréquatif indirect, qui semble, côté communes faire l'unanimité contre lui dans sa conception actuelle, sera vraisemblablement remanié » (p.19).

21.- Il est vrai que le document du Conseil d'Etat du 12 novembre 2018 (pièce 4) promettait une réforme rapide du système, engagement qui n'a pas été tenu. En outre, le Gouvernement condamnait lui-même le système actuel de péréquation indirecte en écrivant qu'il faut « éviter de faire une double péréquation des ressources à la fois à travers le fonds de péréquation intercommunale et à travers les factures communales ». Or, ajoute le Gouvernement, les factures cantonales « sont aujourd'hui réparties entre les communes en fonction de leur valeur d'impôt péréquatif et finissent par avoir aussi des effets de péréquation de ressources ». Cette manière de faire, reconnaissait l'exécutif, « ne permet pas de maîtriser l'intensité de la solidarité entre les communes, car celle-ci augmente avec la croissance des factures cantonales ».

En effet, il saute aux yeux de tout observateur que l'utilisation des mêmes bases de calcul pour la péréquation directe et indirecte n'obéit à aucune logique et qu'elle est même contraire au système. La participation des communes aux charges sociales et à la création d'un fond intercommunal de solidarité entre les communes sont deux choses complètement différentes, qui devraient naturellement être soumises à des règles différentes. C'est dire que la péréquation directe et indirecte sont deux opérations si dissemblables que les mêmes règles ne sauraient s'appliquer à l'une et à l'autre. La facture sociale a pour but et pour portée de mettre à la charge des communes la moitié environ des dépenses sociales du Canton. Quant à la péréquation intercommunale, elle a pour objectif et pour effet de diminuer les disparités financières entre les diverses communes, par le versement de toutes à un fond commun, qui est ensuite redistribué de façon péréquative aux diverses communes. Aussi s'agit-il de deux choses qui n'ont rien en commun ni de comparable et qu'au contraire tout sépare. La péréquation directe établit une relation entre les communes elles-mêmes. Quant à la péréquation dite « indirecte », elle se résume à une charge financière que l'Etat impose aux communes. Assimiler l'une à l'autre apparaît comme une aberration contraire au principe d'égalité entre les communes et au principe de proportionnalité applicable aux obligations qui leur sont imposées. La confusion a ici des effets d'autant plus graves, que la facture sociale est sensiblement plus élevée que la péréquation intercommunale. Donc les erreurs, déviations et distorsions dénoncées par la Cour des comptes déjà pour la péréquation directe se trouvent encore plus fortes s'agissant de la facture sociale.

22.- Il est vrai que l'on parle souvent de péréquation indirecte à propos de la facture sociale, à la suite des autorités et sans doute par commodité. Mais l'expression est impropre. En réalité, la péréquation joue dans le système de la facture sociale le rôle de moyen de calcul pour la répartition des frais entre les communes. Le but n'est donc pas la péréquation en soi, mais bien le partage avec les communes des sommes dépensées par le Canton, calculé en fonction du système péréquatif. Cette façon d'imposer à des collectivités locales le paiement de dépenses décidées unilatéralement par l'Etat central est en soi contestable du point de vue constitutionnel.

23.- A titre de comparaison, il faut citer les dispositions applicables entre la Confédération et les cantons, notamment en vertu de l'article 43a Cst. D'après cette disposition, la collectivité qui décide une dépense doit en supporter la charge et non pas la transférer à des collectivités secondaires. Certes, il s'agit ici des relations entre la Confédération et les cantons. On peut donc soutenir que le problème n'est pas exactement le même que celui des rapports entre le Canton et les communes. Néanmoins, le principe énoncé par la Constitution fédérale devrait aussi s'appliquer à l'intérieur des cantons. De toute manière, ce ne sont pas les communes qui bénéficient directement de l'action sociale, mais bien des individus et des institutions. Dans ces conditions, on devrait prévoir que le nombre des habitants sert de critère pour la répartition des charges sociales et non pas utiliser à cette fin un système de péréquation entre les communes, dont les calculs sont d'ailleurs faussés. Cela conduit à la conclusion que seule la population de chaque commune devrait entrer en ligne de compte lorsqu'il faut répartir la facture sociale entre les collectivités locales (voir St.Galler Kommentar, 3è ed. 2014, N. 10 ss ad art. 43a Cst.). La règle générale de l'article 43a, alinéa 3, fut énoncée à l'occasion de la réforme de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Elle rappelle un principe fondamental d'un Etat décentralisé : la collectivité qui décide une dépense ne saurait s'en décharger sur une collectivité secondaire ou du moins dans une mesure réduite et surtout d'une façon équitable, en fonction d'un critère rationnel.

L'adage « qui paie commande » s'entend aussi et même surtout dans le sens inverse : « qui commande paie ».

#### **4) Violation de l'autonomie communale**

##### **a. Les arguments de l'autorité intimée**

1.- L'autorité intimée dénonce « les véritables raisons [du] recours, à savoir le fait que la participation à la facture sociale a augmenté au cours des années jusqu'à devenir insupportable » aux yeux des communes. Or, cet élément n'a aucun rapport avec la critique du système péréquatif en tant que tel. Selon les

Observations, « si la recourante entend s'en prendre à l'augmentation des dépenses sociales, elle doit entreprendre une démarche politique, et non judiciaire... » (Observations p.9). Une fois de plus, l'autorité intimée, qui semble consciente de la faiblesse de sa position juridique, tente de déplacer l'affaire sur le terrain politique pour tenter de remettre en cause la légitimité de la procédure judiciaire en cours.

2.- Selon les Observations (p.14), la péréquation « a pour conséquence inévitable que certaines communes devront revoir leur taux d'imposition à la hausse. Comme le montre le tableau figurant sous chiffre 2.1.1 ci-dessus, de nombreuses communes ont ainsi revu leur taux d'imposition, ce qui a eu pour conséquence de ramener la fourchette à une amplitude plus acceptable, conformément à l'un des buts de la péréquation. Ainsi, les recourantes ne sauraient se plaindre de violation de l'égalité de traitement du point de vue des règles en matière de fiscalité (dont l'applicabilité au cas d'espèce est – nous les répétons – contestée), dès lors que la nécessité d'augmenter leur taux d'imposition, au demeurant très bas en comparaison cantonale est inhérente à l'application du système péréquatif. ». Avant tout, ces allégations sont en l'occurrence dépourvues de toute pertinence, pour deux raisons. D'une part, la recourante ne se plaint en aucune manière d'être obligée d'augmenter son taux d'imposition. D'autre part, elle fait valoir une violation du principe d'égalité pour des motifs tout à fait différents.

3.- Mais surtout, sur le fond, les affirmations de l'autorité intimée sont erronées pour une raison évidente. Elles reposent sur une confusion entre deux notions distinctes : la « charge sociale » que mentionne l'article 168, alinéas 1 et 2 Cst.-VD, et le « taux d'imposition », dont il ne parle pas. Contrairement à ce que les Observations prétendent, ni le Constituant, qui a manifestement pesé les termes utilisés, ni le législateur n'ont eu pour but d'unifier les taux d'impôt ni même de les rapprocher. La Cour des comptes n'a pas commis la même erreur et relève au contraire : « L'incitation à la hausse du taux d'impôt des communes qui affichent une faible valeur, résultant des effets de la péréquation, n'est pas un objectif figurant dans la LPIC » (Rapport précité p. 77). La Cour ajoute : « Les EMPI, relatifs à la LPIC ont interprété l'objectif d'atténuation des différences de charge fiscale entre communes

comme l'atténuation des écarts entre les taux d'impôt. Mais littéralement, ce n'est pas ce que cet objectif légal signifie. Il vise à atténuer les inégalités de charge fiscale consécutive aux différences de capacité contributive. La charge fiscale représente bien un montant d'impôt, peu importe le taux. Si le but du législateur était bien de diminuer les écarts de taux d'impôt (et pas de charge fiscale), la retranscription dans la loi ne le reflète pas » (ibid.). Au surplus, l'autorité intimée confirme ici que son but réel est de forcer, par le biais de la péréquation indirecte, les communes à augmenter leur taux d'imposition.

4.- En réalité, le Canton ne peut en aucun cas contraindre une commune à augmenter son taux d'impôt, et cela pour trois raisons. D'abord, une pareille mesure, qui serait sans précédent, ne trouverait aucune base ni dans la Constitution ni dans la loi. En deuxième lieu, elle contreviendrait directement à l'article 139 Cst.-VD, qui garantit aux communes le droit de fixer les impôts. Enfin, une contrainte de cette espèce serait incompatible avec les institutions politiques qui sont données aux communes vaudoises par la Constitution cantonale : le taux d'impôt est soumis à l'approbation du Conseil communal (ou général), ainsi qu'au référendum populaire ; quand une hausse se heurte à un refus de la part de l'autorité communale compétente et qui est d'essence démocratique, la décision doit être respectée.

b. Le principe de l'autonomie communale

1.- L'institution juridique de l'autonomie communale est complexe et doit être analysée en deux phases. Avant tout, il s'agit d'en déterminer le champ d'application. C'est ce que fait l'article 139 Cst.-VD. Celui-ci place incontestablement la fixation et l'utilisation des impôts communaux dans le domaine de l'autonomie communale garantie par la Constitution. Lorsque la garantie de l'autonomie est expressément prévue dans la Constitution cantonale et que celle-ci énumère les domaines dans lesquels une indépendance est assurée, cela signifie que la Commune a une certaine liberté de décision, notamment en matière normative (règlements communaux) et aussi en décisions d'espèce (ATF 129 I 410 ; 128 I 136 ; 135 I 233 ; 129 I 313 ; 28 I 13). L'énumération que fait l'article 139 Cst.-VD, ne détermine pas seulement les domaines dans lesquels les communes sont autonomes, elle

confie aussi au législateur la mission de respecter la liberté des communes et parfois de leur donner un pouvoir de décision. Ainsi, l'autonomie communale est violée si le législateur cantonal excède ses propres compétences ou empêche la commune d'exercer les siennes.

2.- En second lieu, il faut déterminer la portée et les limites de l'autonomie communale, laquelle ne peut pas naturellement être sans bornes, puisque les communes sont soumises à un certain pouvoir du Canton. Dans cette deuxième étape, ce sont les articles 167 et 168 Cst.-VD qui sont décisifs. Il faut reconnaître que ces dispositions ne sont pas des modèles de clarté. Si elles ne sont pas d'une limpidité exemplaire, il y a lieu cependant, de leur prêter un sens, car les règles constitutionnelles ne peuvent pas être privées complètement de signification. Les articles 167 et 168 s'articulent avec l'article 139 et pourraient à première vue sembler le contredire dans une certaine mesure. A cet égard, les explications extrêmes fournies par l'autorité intimée ne sont pas acceptables, car elles priveraient de toute signification substantielle l'article 139 Cst.-VD. Il s'agit plutôt de trouver la voie qui permet à la fois au Canton d'exercer ses compétences et aux communes de jouir de leur indépendance relative, mais néanmoins réelle. Tandis que l'article 167 prévoit que l'Etat et les communes perçoivent les contributions prévues par la loi (al. 1), il précise également que l'impôt « respecte en outre le principe de la capacité contributive » (al. 2). Quant à l'article 168, qui s'intitule « impôts communaux et péréquation intercommunale », il précise que la charge fiscale « ne doit pas présenter des écarts excessifs entre les communes » (al. 1). Il prévoit encore une péréquation financière qui « atténue les inégalités de charge fiscale consécutive aux différences de capacité contributive entre les communes » (al. 2). Il suit de là que les articles 167 et 168 confèrent à l'Etat une compétence limitée dans le domaine des impôts communaux, lesquels relèvent de l'autonomie et doivent être fixés essentiellement en fonction de la capacité contributive des différentes communes, la péréquation devant atténuer les inégalités de charge fiscale.

3.- Parmi les « objectifs fixés par le Constituant », l'autorité intimée indique « un taux d'imposition compris entre 60 et 80 points » et considère que la péréquation a ainsi rempli « en bonne partie les objectifs fixés par le

Constituant [à l'article 168, alinéa 2, Cst.-VD] » (Observations p.9). Il faut cependant souligner que le texte constitutionnel ne permet en aucune façon de prétendre que le Constituant visait un taux d'imposition particulier. Cette affirmation est une pure invention. Elle n'a aucun fondement, comme on l'a vu, et repose d'ailleurs sur la confusion entre « charge fiscale » et « taux d'impôt ».

4.- Il y a plus. Le législateur cantonal et l'autorité d'exécution sont allés largement au-delà de la compétence attribuée à l'Etat par les articles 167, alinéa 2, et 168 Cst.-VD. D'une part, le point d'impôt n'est pas calculé uniquement sur la capacité contributive par l'article 5 LPIC, contrairement à l'exigence énoncée par les articles 167 et 168. D'autre part et surtout, le montant fixé selon l'article 2a est « réparti entre les communes en fonction des rendements des impôts sur les personnes morales » (Nouvelle du 18 décembre 2019), élément qui est étranger aux articles 167 et 168 Cst.-VD.

5.- Les Observations font bon marché de l'arrêt du Tribunal fédéral 144 I 193. Il ressort de ce jugement que la révision d'une loi sur la péréquation peut être annulée si elle entraîne des inégalités ou des conséquences disproportionnées ; dans ce cas, il est vrai que les initiants ne voulaient pas remettre directement en cause l'autonomie communale, comme le relèvent les Observations (p.9), mais il n'en reste pas moins que c'est précisément l'autonomie communale, invoquée alors par l'autorité intimée, qui fut décisive dans cette affaire. Il en ressort clairement que la péréquation intercommunale obéit aux principes d'égalité et de proportionnalité, qu'elle ne doit donc pas entraîner de différences injustifiées de traitement entre les communes et qu'elle ne saurait avoir des effets disproportionnés.

Le Recours déjà démontré que ces exigences n'étaient pas satisfaites par la répartition de la facture fiscale ni d'ailleurs par la péréquation intercommunale dans la législation vaudoise actuelle. Il est inutile d'y revenir ici.

6.- L'atteinte que la péréquation porte à l'autonomie communale est d'autant plus sensible qu'elle s'aggrave constamment, année après année, mais toujours au détriment de certaines communes comme celle de Mies. A la suite

de la Cour des comptes, le Recours avait déjà signalé cet étrange phénomène. Celui-ci est provoqué par deux sortes de changements financiers et légaux qui ont eux-mêmes créé des contraintes disproportionnées à la charge de la recourante.

7.- D'une part, le montant de la facture sociale augmente régulièrement, au gré des engagements financiers que prend le Canton, pour moitié à la charge des communes. Dans le décompte final pour 2019, la facture sociale s'élève à 22'008'010.- francs et représente 70% de l'ensemble des revenus fiscaux de la Commune de Mies. Il faut naturellement y ajouter la charge de la péréquation intercommunale directe, qui s'élève à 3'720'946.- francs et représente 11.83% des revenus fiscaux de la Commune de Mies. Il faut y ajouter aussi 866'566.- francs pour la facture policière. De plus, d'autres prélèvements sont faits sans lien direct avec la péréquation (transports publics, accueil de jour des enfants etc.) ce qui conduit, comme on l'a vu, à des prélèvements contraints supplémentaires qui représentent 8.38% des revenus de la Commune de Mies. Autrement dit, il reste aux autorités communales que 7% du montant de ses revenus fiscaux pour faire face à ses tâches et obligations. A titre de comparaison la facture sociale s'élevait en 2011 à 5'497'132.- francs pour atteindre en 2019 le montant de 22'080'010.- francs. Il y a donc eu jusqu'en 2019 une augmentation de près de 300.35% en huit ans. Sur la base des dix derniers exercices, soit de 2011 à 2020, la part des revenus communaux prélevés par l'Etat auprès de la Commune de Mies a passé de 64.27% à 85.89%. Au fil des temps elle est devenue clairement incompatible avec le principe de proportionnalité, qui s'applique précisément dans le domaine de l'autonomie communale (arrêt fédéral du 18 avril 2018, ATF 144 I 193).

8.- D'autre part, la législation applicable a subi au cours des 10 dernières années de fréquentes révisions, de sorte qu'elle se révèle d'une instabilité incompatible avec un système de contributions publiques imposées par l'Etat à des collectivités qui doivent préparer, puis équilibrer leur budget annuel. A la suite du Rapport de la Cour des comptes de 2018, le Recours avait déjà indiqué ce phénomène qui rend imprévisibles les charges assignées aux communes, ainsi que les budgets qu'elles doivent établir et la marge de manœuvre dont elles peuvent disposer pour exécuter leurs tâches. Il en résulte

une violation manifeste de l'autonomie communale garantie par les articles 139 et 167 de la Constitution cantonale.

9.- Les multiples modifications légales qu'a subies la péréquation intercommunale créent une volatilité inconciliable avec la sécurité du droit. Elles aggravent constamment les charges financières que le canton impose à de nombreuses communes, dont la recourante. Celle-ci a déjà signalé les mouvements législatifs qui ont animé la matière depuis une dizaine d'années. Mais il convient d'apporter quelques précisions qui éclairent encore davantage le sujet. Avant tout, la péréquation intercommunale n'obéit plus à la législation qui avait été portée devant les tribunaux en 2006, car elle a déjà fait l'objet d'une révision totale en 2010.

10.- Cette réforme de 2010 n'a pas connu moins de cinq révisions partielles, dont quatre entre 2016 et 2020, qui affectaient la péréquation indirecte aussi bien que directe, ajoutant des incohérences supplémentaires. Seule l'année 2018 a été épargnée. Comme l'a relevé à juste titre la Cour des comptes, chaque changement tendait à corriger les anomalies du système en vigueur mais en apportait d'autres, ce qui explique les modifications continues.

11.- Une première révision eut lieu en 2013, avec une entrée en vigueur le 1er janvier 2014.

12.- La deuxième, qui fut sans doute la plus importante, se produisit le 13 septembre 2016 (en vigueur le 1er janvier 2018), à la suite de l'introduction de la RIE III dans le Canton de Vaud. Le but de la nouvelle loi était notamment « de compenser en partie les pertes fiscales pour les communes résultant de la troisième réforme de l'imposition des entreprises » (RIE III). Elle fixait une valeur du point d'impôt qui était décisive pour la participation des communes aux charges partagées avec le Canton (art. 5 et 6). La loi introduisant la RIE III fut approuvée par l'électorat le 20 mars 2016 à une majorité d'environ 80% des votants. Néanmoins, au mépris de la volonté populaire, la loi de 2016 fut déjà modifiée le 21 novembre 2017 (en vigueur le 1er janvier 2018) et surtout une nouvelle fois le 18 décembre 2019, changement en vigueur depuis le 1er

janvier 2020. Le rythme des réformes ne ralentit pas, puisqu'en décembre 2020, la LOF a encore été amendée.

13.- On aura remarqué que la révision de 2017 a été décidée avant l'entrée en vigueur de la précédente révision du 13 septembre 2016. Toutes deux ont finalement été mises en vigueur le 1er janvier 2018

14.- La révision de 2019 est de très grande importance pour la plupart des communes contributrices à la péréquation directe et indirecte, dans la mesure où « le montant correspondant est réparti entre les communes en fonction du rendement des impôts sur les personnes morales » (art. 2a, al. 3). A cela s'ajoute une délégation inconstitutionnelle au Conseil d'Etat pour fixer dans un règlement les modalités du calcul de la compensation financière attribuée aux communes ainsi que du versement du montant dû à chaque commune (art. 2a, al. 4). Cette Nouvelle de 2019 ne satisfait à aucune des exigences constitutionnelles de la base légale. D'abord, elle est excessivement vague, au point que l'article 2a, alinéa 3, soit dépourvu de signification ou du moins que l'autorité d'exécution puisse lui prêter l'interprétation qui lui semble opportune. Quant à la délégation au Conseil d'Etat, elle aggrave sensiblement le problème, puisqu'il dicte lui-même le calcul de la compensation financière et le versement du montant dû à chaque commune. Autrement dit, compte tenu de l'imprécision de l'article 2a, alinéa 3, l'article 2a, alinéa 4, donne au Gouvernement un véritable blanc-seing, qui n'est pas compatible avec le principe de la légalité. Ce dernier crée un vrai droit constitutionnel indépendant (ATF 143 I 224 cons. 5 1) et vaut pour toutes les contributions, y compris communales (ibid.). La disposition légale doit en particulier mentionner les éléments essentiels et ne saurait déléguer la compétence générale à l'exécutif (ATF 143 I 224, 233).

15.- Il est évident que le critère du rendement des impôts sur les personnes morales est dénué de pertinence, du moins lorsqu'il s'agit de la péréquation indirecte, puisque la facture sociale devrait tenir compte avant tout de la capacité contributive des communes et non pas de la différence qui existe entre celles qui abritent d'importantes personnes morales et les autres. Le Rapport de la Cour des comptes, qui précède la révision du 18 décembre 2019,

n'a pas pu la prendre en considération. Cependant, les remarques que la Cour a émises à propos des révisions précédentes s'imposent à plus forte raison à propos d'une modification qui a pour seul but et effet de favoriser certaines communes au détriment des autres, créant ainsi de nouvelles inégalités. Il convient également de relever en passant que la volonté manifestée par le peuple le 20 mars 2016 au sujet de la RIE III, a été presque immédiatement méconnue par les révisions de 2017 et 2019, procédé qui n'est pas vraiment compatible avec le principe de la bonne foi. En effet, on ne saurait attendre, par des révisions légales successives, que le peuple dépose systématiquement des demandes de référendum et se prononce fréquemment sur le même sujet. Le système de la démocratie semi-directe ne saurait s'accommoder d'une manière de faire qui consiste à réviser fréquemment la même législation.

16.- En conclusion, la législation sur la péréquation directe et indirecte, ainsi que les décisions d'application, violent l'autonomie communale garantie par l'article 139 Cst.-VD, puisqu'elles ne respectent pas la liberté de manœuvre que cette disposition garantit aux communes.

## **5) Violation des principes d'égalité de légalité et de proportionnalité**

1.- Les Observations contestent l'application des principes qui régissent la fiscalité à la péréquation indirecte. A cette fin, elles affirment qu'il « s'agit en fait de répartir des dépenses communes de la collectivité en tenant compte de la capacité financière de chacune des corporations concernées ». Or on ne voit pas en quoi il s'agirait de « dépenses communes » ni en quoi les communes seraient elles-mêmes « concernées ». Ensuite, les Observations affirment qu'il « ne s'agit nullement de financer le « ménage cantonal » ». Cette affirmation erronée est au surplus à côté de la question, puisque les communes sont astreintes par le Canton à lui verser directement des sommes considérables qui lui incomberaient si elles ne participaient pas à leur financement. Il faut également rappeler que l'action sociale n'incombe pas aux communes et qu'elle est décidée unilatéralement par le législateur cantonal, puis par l'Administration quant à son montant et par la voie du budget. Les communes n'ont pas leur mot à dire sur les éléments de l'action sociale et n'en bénéficient

pas elles-mêmes. Elle ne fait pas non plus partie des tâches ou obligations que la Constitution pourrait leur imposer.

2.- La comparaison que font les Observations avec le système fédéral n'est pas convaincante, s'agissant de l'assurance maladie, puisque les cantons sont dans une très large mesure chargés de toute manière du domaine de la santé et qu'il est donc normal qu'ils participent à certaines charges financières. En revanche, si l'on veut faire une analogie avec les relations entre la Confédération et les cantons, il faut citer l'article 43a Cst., introduit dans le cadre de la RPT. Les alinéas 2 et 3 de cette disposition sont liés et posent le principe directeur de l'équivalence fiscale, qui est centré sur les coûts d'une prestation : les collectivités qui tirent un avantage de l'accomplissement de tâches d'une autre collectivité au travers de prestations doivent financer celles-ci au moyen d'impôts ou de contributions ; en contrepartie, elles doivent pouvoir décider de ces tâches au travers des moyens prévus par la Constitution. Autrement dit, les collectivités publiques qui décident une dépense doivent l'assumer et, réciproquement, les collectivités qui financent les prestations sont celles qui prennent les décisions. Ce principe de « l'équivalence fiscale » est donc très clair. Il est vrai que l'article 43a, alinéas 2 et 3, Cst. ne s'applique pas directement aux rapports entre les cantons et leurs communes. Toutefois, ces dispositions énoncent un principe élémentaire d'application générale dans notre pays.

3.- Il est vrai que parfois, des cantons doivent financer la mise en œuvre des lois adoptées par le Parlement fédéral (Observations p.14). Toutefois, la Confédération n'envoie pas aux cantons des factures pour des montants considérables qui entreraient directement dans la caisse fédérale. La comparaison faite par les Observations tombe donc à faux, car, s'il est vrai que la Confédération fixe les règles dans la LAMAL, elle n'oblige pas les cantons à lui verser directement de fortes sommes d'argent, que ceux-ci dépensent en leur qualité de responsables de la santé publique.

4.- S'agissant de la « densité normative », les Observations reconnaissent que les bases légales certes « n'indiquent pas de montants » mais affirment que le système « peut être rapproché de ce qui est fait en matière fiscale » (p.13).

L'autorité intimée se contredit donc en faisant ici le rapprochement avec le prélèvement des impôts qu'elle a contesté à tort précédemment (comparer p.11 et p.12).

5.- Contrairement à ce qu'affirme l'autorité intimée, il n'est nullement « piquant » qu'une collectivité doive obtenir le consentement du contribuable pour prélever l'impôt auprès de lui » (p.12). Tel est au contraire le principe fondamental sur lequel repose l'ordre juridique suisse, en vertu duquel l'impôt et même l'ensemble des contributions publiques, dépendent d'une décision de l'organe législatif soumise au référendum et même fréquemment à un référendum obligatoire. Par exemple, pour élever le taux de la TVA, il faudrait le consentement de la majorité du peuple et des cantons. Dans ces derniers aussi, les contributions publiques sont soumises au référendum.

6.- L'autorité intimée conteste en outre les références faites par le Recours au Rapport de la Cour des comptes du 2 octobre 2019. Du point de vue de l'égalité de traitement, ce Rapport dit clairement que se constate « une inégalité de traitement de retour péréquatif entre les communes » (p.3). En outre, la Cour ajoute que « les avantages obtenus par les communes ayant optimisé le retour péréquatif, ou introduit des dépenses non autorisées, se font au détriment des autres communes n'ayant pas pratiqué de la sorte ». Autrement dit, le comportement de certaines communes et l'absence de contrôle efficace de la part de l'autorité cantonale conduisent à une inégalité dans l'application de la loi contraire à l'article 8 Cst. La Cour relève aussi que « le fait que le critère des ressources communales est uniquement basé sur les revenus fiscaux, alors qu'il existe d'autres sources de revenus parfois substantiels, génère des biais péréquatifs globaux entraînant des inégalités de traitement entre communes » (p.4). Certaines communes importantes ont des immeubles considérables qui ont une valeur élevée et rapportent des revenus importants. Ces éléments ne sont pas pris en compte dans la péréquation.

7.- On ne voit pas pourquoi les citations faites par le Recours du Rapport de la Cour des comptes pourraient être considérées comme irrecevables, car il ne s'agit pas d'informations toutes générales, mais bien de citations d'un Rapport officiel publié par une autorité cantonale dûment chargée de contrôler

la bonne application de la légalité. On peut certes comprendre que l'autorité intimée soit embarrassée par les constatations de la Cour des comptes, notamment celle selon laquelle les contributions imposées aux communes n'obéissent pas au principe de la capacité contributive (économique) et violent le principe d'égalité. Cependant, l'Administration cantonale ne peut pas l'ignorer en prétendant que la publication de la Cour des comptes ne serait pas étayée et serait toute générale.

8.- Il ressort du Rapport de la Cour des comptes que le système de péréquation est opaque au point d'être incompréhensible. Quant à l'autorité intimée, elle reconnaît certes « la complexité du système » mais prétend que celle-ci « tient avant tout à la difficulté qui existe de monitorer les redistributions de la péréquation directe, une fois les seuils et plafonds appliqués » (p.14). Il suit de là que le législateur a certes prévu un système excessivement compliqué, mais surtout que l'Administration est incapable de « monitorer » (sic) l'application des règles posées.

9.- L'autorité intimée admet que la critique concernant la communication de chiffres « falsifiés » par les communes est « un peu substantielle ». Mais elle ajoute « on ne voit pas en quoi cette constatation constituerait une violation du principe de légalité par les autorités cantonales. » (p.15). Mais l'Administration cantonale sait que l'application de chiffres faux est une violation de la loi, à la fois de la part des communes qui pratiquent l'optimisation péréquative et de la part de l'Autorité cantonale qui n'opère pas les contrôles prescrits et ne veille donc pas au respect de la légalité. Celle-ci exige avant tout le respect de la loi par toutes les autorités d'application et de surveillance.

10.- D'un côté, les Observations considèrent que ce sont les recettes fiscales effectives des communes qui déterminent leur capacité contributive. Mais elles se contredisent en admettant qu'en réalité il y a de nombreux autres critères, qui ressortent d'ailleurs de la loi, et qui tiennent aux besoins et aux dépenses thématiques. Le principe constitutionnel de la « capacité péréquative » n'est donc pas respecté, puisque d'autres facteurs interviennent dans le calcul. En conséquence, l'autorité intimée est amenée à faire cette déclaration : « certaines communes devront revoir leur taux d'imposition à la hausse » (p.14 in fine).

Cet aveu permet de confirmer la véracité des allégations de la recourante. Mais surtout, dans le contexte de la répartition des frais occasionnés par l'action sociale du Canton, on voit que le but réel de cette répartition est « la nécessité d'augmenter son taux d'imposition » (p.14).

11.- En définitive, si la péréquation intègre des éléments de ressources et de besoins, ainsi que des dépenses thématiques, c'est précisément pour que la capacité contributive ne soit pas le seul ni même forcément le principal facteur de péréquation et que l'objectif visé est de forcer les communes à « revoir leur taux d'imposition à la hausse ». Cette finalité est inconstitutionnelle, comme on l'a vu. Au surplus, il n'est pas admissible que la répartition de la facture sociale entre le Canton et les communes ait pour objectif de forcer les communes à augmenter leur taux d'impôt. Ce but est totalement étranger à l'idée suivant laquelle les communes doivent contribuer aux dépenses sociales du Canton, ce qui peut se soutenir si la mesure est raisonnable, mais non pas s'il s'agit de forcer les communes à augmenter leur taux d'impôt. C'est l'application d'un système péréquatif qui est en lui-même déficient et mal appliqué par l'Administration cantonale qui viole le principe de la proportionnalité et de l'égalité, comme le Recours l'a amplement établi.

Il est vrai, comme le font valoir les Observations, que le système de péréquation prend en compte les recettes effectives des communes. Mais comme il y ajoute un grand nombre d'éléments tout à fait étrangers à la capacité contributive et économique des communes, l'article constitutionnel applicable est manifestement violé (Observations p.14).

12.- Le Recours a déjà rappelé que la Cour des comptes « estime que des mesures transitoires doivent impérativement être adoptées concernant le modèle actuel afin de prévenir les risques d'erreur créant des biais dans la redistribution péréquative des dépenses thématiques, qui s'élèvent au total à 142 millions par année » (Rapport no. 56, p. 52, constatation 2). Le Recours ayant signalé qu'aucune mesure transitoire n'avait été prise, les Observations font valoir que le Contrôle cantonal des finances, « a effectué un audit et accompagné la DGAIC dans la mise en place des mesures préconisées par la Cour des comptes ». Elles ajoutent que le formulaire des dépenses thématiques

a été remanié et que « les différentes modifications seront communiquées aux communes par courriel dans le cadre du démarrage du processus de détermination du décompte final de la péréquation 2020, en février prochain (p.17-18). Autrement dit, d'une part, il s'agit des communications qui concerneront le décompte final envoyé en 2021 ou en 2022 pour l'année 2020 ou 2021 et, d'autre part, ce n'est certainement pas une mesure qui concerne l'administration interne du Canton que la Cour des comptes avait en vue quand elle a réclamé « impérativement » des « mesures transitoires », c'est-à-dire un réel changement du dispositif et une révision substantielle de la pratique cantonale, à titre transitoire, c'est-à-dire dans l'immédiat et non pas quelques années plus tard.

13.- Contrairement à ce que pense l'Administration cantonale, les vives critiques de la Cour des comptes et du Département des institutions dans un document approuvé par le Conseil d'Etat montrent bien que le système actuel est inconstitutionnel, non pas seulement en raison d'un manque de base légale, mais surtout à cause de la violation de l'égalité de traitement entre les communes et de la proportionnalité des prélèvements cantonaux dans les finances communales.

## **6) Violation du droit d'être entendu et de recevoir une décision motivée**

1.- Dès lors que l'autorité intimée méconnaît le sens et la portée de l'article 27 Cst., il convient d'apporter quelques précisions au moyen déjà invoqué dans le recours. Ces compléments sont d'autant plus nécessaires, que le droit d'être entendu est garanti d'une manière toute générale par l'article 33 LPA-VD et par l'article 42, lettre c LPA-VD qui impose le contenu de la décision de l'Administration.

2.- D'une manière générale, il est vrai que l'exercice de ce droit « doit être adapté à chaque type de procédure » (p.18 des Observations). Mais précisément, suivant la jurisprudence du Tribunal fédéral, la portée de ce droit dépend de l'objet de la procédure, de l'importance et de l'ampleur ou de la complexité de l'affaire (ATF 120 II 497 ; 100 Ia 97). Or, dans le cas présent,

l'affaire porte sur des sommes considérables (26'595'522.- francs pour 2019 à la charge de la Commune de Mies pour la péréquation directe et indirecte). De surcroît, il n'est pas contesté que les dispositions topiques sont d'une extrême complexité et que leur application est d'une parfaite opacité. Le fait que le calcul n'a pas changé depuis plusieurs années et qu'à ce sujet la recourante « n'a jamais demandé d'éclaircissements » (Observations p.19) n'a aucun rapport avec le fond de la question. En conséquence, le droit d'être entendu a ici un objet et une portée particulièrement étendus et stricts. Il comprend d'ailleurs plusieurs éléments.

3.- Il y a d'abord le droit d'être informé. Dans l'ATF 144 I 11, cons. 5 3, le Tribunal fédéral considère non seulement que la partie intéressée a la faculté de s'expliquer, mais que l'autorité doit lui donner une connaissance suffisante du déroulement de la procédure, ce qui veut dire que l'information est due par avance et de manière appropriée sur les processus et principes essentiels de la décision.

4.- Le droit d'être entendu comprend aussi le droit de prendre position sur les éléments pertinents que l'autorité prendra en compte pour rendre sa décision (ATF 135 I 279). Ce droit existe avant le prononcé de la décision, mais également à chaque étape de la procédure. L'autorité ne peut pas fonder sa décision sur des preuves ou des éléments qui ne seraient pas mis à la disposition de l'administré, sous peine de violer son droit d'être entendu. Ce droit implique celui d'alléguer des faits, de proposer des preuves, de participer à l'administration des preuves (ATF 142 II 218 cons. 2 3 ; 127 I 54 cons. 2b ; 124 I 241).

5.- Le droit d'être entendu implique la faculté de consulter le dossier, que l'autorité est tenue de tenir (ATF 141 I 60 cons. 4 3). Les Observations (p.1) révèlent qu'« il n'existe pas à proprement parler de dossiers originaux pour chaque commune » et que « les communications faites aux communes... sont standardisées ». Il s'agit donc d'un manquement important à un devoir de l'autorité qui est tenue de consigner toute ses opérations dans le dossier.

6.- Le droit de participer à l'administration des preuves. Il s'agit du droit « d'obtenir l'administration des preuves pertinentes et valablement offertes, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre » (ATF du 7 janvier 2018, 2C\_1125/2018 cons. 5 1). Cela suppose également que la partie ait accès à tous les éléments sur lesquels l'autorité va se fonder pour prendre sa décision. Seuls les documents internes sont exclus.

7.- Droit à la motivation. L'autorité doit prendre une décision suffisamment motivée pour qu'il soit possible de la comprendre et la contester le cas échéant. Elle doit porter sur l'état de fait mais aussi sur le raisonnement juridique opéré par l'autorité. Certes, il suffit que l'autorité mentionne brièvement les motifs qui l'ont guidée, mais cette obligation est absolue.

8.- Le Recours a clairement montré que l'autorité intimée n'a pas respecté les conditions posées par la jurisprudence.

L'autorité intimée croit se disculper en disant que « les communes sont amenées à collaborer avec les services de l'Administration cantonale pour établir les chiffres qui fonderont, en fin de compte, les décisions de facturation ou de versement d'acomptes puis de décomptes pour une année donnée » (p.19). Or cette prétendue collaboration concerne uniquement les données que la commune communique sur sa propre situation. Ce qui paraîtrait utile, serait de connaître les données, d'ailleurs souvent fausses, que fournissent les autres communes, car c'est de ces éléments que dépend en fin de compte le calcul de la péréquation. La recourante connaît ses propres données mais pas celles des collectivités tierces qu'il lui importerait d'apprendre.

9.- Contrairement à ce que pense l'autorité intimée, le droit d'être entendu et de recevoir une décision motivée ne se limite pas simplement au renvoi à un fichier Excel, qui ne saurait tenir lieu ni d'une participation réelle à la procédure ni de la motivation qui s'imposerait s'agissant de réclamer chaque année des sommes considérables (26'595'522 francs dans les décomptes finaux 2019 pour la Commune de Mies).

## 7) **Prétendus réforme et protocole d'accord**

1.- Dans ses conclusions, l'autorité intimée reconnaît que le système actuel doit être réformé, et précise que le Conseil d'Etat « s'investit afin de mener à bien cette réforme dans les meilleurs délais » (p.20). Ce que l'Administration cantonale entend par là n'est pas connu, et l'expérience des dernières années ne pousse guère à l'optimisme.

2.- Toujours dans les conclusions, l'autorité intimée invoque une fois encore un « protocole d'accord avec les représentants de l'UCV concernant principalement la facture sociale » (ibid.). Le Recours a déjà démontré que ce protocole n'avait en lui-même aucune valeur juridique, parce qu'il est muni de signatures dont les auteurs n'avaient pas le pouvoir d'engager la collectivité qu'ils prétendaient représenter. D'une part, le Conseil d'Etat n'était pas compétent pour accorder par voie d'accord une diminution de la facture sociale, celle-ci dépendant de la loi, et, par conséquent, d'une délibération du Grand Conseil, avec la possibilité d'une demande de référendum. Quant à l'UCV, elle n'est en aucune manière habilitée à engager ses membres, qui ne sont nullement liés par les soi-disant « accords » qu'elle pourrait conclure. Une fois de plus, l'autorité intimée déplace le débat juridique sur le terrain politique et fait des promesses dont la réalisation est naturellement aléatoire. Au surplus, celles-ci n'ont aucun rapport avec l'issue de la présente procédure, qui se situe sur un terrain strictement juridique et qui concerne des décisions pour 2019. Il ne s'agit pas ici de spéculer sur l'avenir, mais de juger la licéité des décisions attaquées.

A lire les Observations, on pourrait croire que l'Administration cantonale considère le Rapport de la Cour des comptes comme étant dépourvu de pertinence dans son ensemble et que la procédure judiciaire ne peut pas contribuer à la solution du problème posé en l'espèce. Les décisions attaquées sont pourtant susceptibles d'un recours au Tribunal cantonal et leur licéité doit pouvoir être contrôlée par le pouvoir judiciaire.

## D. MESURES D'INSTRUCTION

La recourante sollicite 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 Mies par rapport à ses revenus fiscaux et conformité des pourcentages indiqués dans le Recours et la Réplique (page 4, paragraphe 2 ; page 30, paragraphe 9 du Recours ; page 26, paragraphe 7 de la Réplique) ;
2. Conformité de la méthode de calcul de la péréquation telle qu'elle ressort des décisions notifiées à la Commune de Mies le 9 octobre 2020 par le Département des institutions et du territoire du Canton de Vaud et 20 octobre 2020 par le Département de la santé et de l'action sociale (page 10, paragraphe 6 ; page 11, paragraphe 1 ; page 13, paragraphe 4 ; pages 20 et 21, paragraphe 3 ; page 27, paragraphe 6 du Recours ; page 17, paragraphe 13 ; page 19, paragraphe 21 ; pages 22, paragraphe 3 de la Réplique) ;
3. Etendue du contrôle pratiqué par l'Administration cantonale sur les données qui lui sont fournies par les communes (page 11, paragraphe 7 ; page 12 paragraphe 3 ; page 22, paragraphe 5 du Recours ; page 17, paragraphe 13 ; page 36, paragraphe 8 de la Réplique) ;
4. Détermination de l'expert sur les dysfonctionnements relevés par le rapport de la Cour des comptes du Canton de Vaud 2 octobre 2019, rappelé et synthétisé aux pages 12 et 13 du Recours (page 16, paragraphe 12 ; page 17, paragraphe 17 ; page 19, paragraphe 20 ; page 19, paragraphe 21 ; page 22, paragraphe 3 de la Réplique).
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.

La recourante propose les experts suivants, l'un à défaut de l'autre :

1. Me Michel Lambelet, Lambelet & Associés, 59 Rue du Rhône, 1204 Genève ;
2. Prof. émérite Claude Jeanrenaud, Université de Neuchâtel, Institut de recherches économiques, Rue A.-L. Breguet, 2000 Neuchâtel.

Un questionnaire destiné à l'expert sera produit par la recourante et cela dans le délai que la Cour de droit administratif et public voudra bien lui impartir.

\*\*\*\*\*

## D. CONCLUSIONS

Fondée sur ce qui précède, la commune de Mies a l'honneur de compléter ses conclusions comme suit, avec suite de frais et dépens :

I.- Le recours est admis.

Principalement :

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.

Subsidiairement :

III.- 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 réformées en ce sens que leur montant est diminué de CHF 3.4 millions ou d'un montant que justice dira.

Lausanne, le 15 avril 2021/BB/FK/jt

Pour la Municipalité de Mies :

  
Benoît Bovay, av.