

RECOURS

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

pour

la Commune de Mies, dont le conseil est l'avocat Benoît Bovay, p/a CBWM Avocats,
place Benjamin-Constant 2, case postale 271, 1001 Lausanne,

contre

la décision du Département des Institution, du territoire et du sport du 13 septembre
2024 « portant sur le décompte final des péréquations 2023 (péréquation directe
selon art. 12 de la loi sur les péréquations intercommunales (LPIC) et réforme
policière) ».

A. RECEVABILITE

Le présent recours porte sur la décision du 13 septembre 2024 rendue par le Département des Institutions, du territoire et du sport (DITS) portant sur le décompte final des péréquations 2023 (pièce 1).

La recourante demande l'annulation non seulement de la partie de cette décision qui concerne la participation à la cohésion sociale, ci-après aussi facture sociale ou PCS, (CHF 6'472'071), mais aussi des autres postes qui regardent la péréquation intercommunale (au total CHF 11'282'500).

La décision entreprise annonce dans ces considérant que le Département de la santé et de l'action sociale rendra prochainement une seconde décision. Selon ce qui est usuel, cette seconde décision portera uniquement sur le décompte final 2023 de la participation à la cohésion sociale. Les chiffres contenus dans ce décompte (acomptes facturés, acomptes payés et solde) seront selon toute vraisemblance identiques à ceux ressortant de la décision du DITS, de sorte que cette seconde décision n'aura pas de portée propre. Les arguments invoqués pour s'opposer à la décision du DITS et au système péréquatif seront ainsi également valables à l'encontre de la décision du DSAS.

La décision entreprise est datée du 13 septembre 2024 (pièce 1) et a été reçue par le soussigné le 19 septembre 2024 (pièce 2). 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 (pièce 6) et accompagné de la décision attaquée, le recours est recevable à la forme.

La recourante est la destinataire de la décision attaquée du 13 septembre 2024, qui lui enjoint de verser une somme de CHF 11'282'500, sous déduction des acomptes. 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 facturation de CHF 11'282'500.

2. Suivant les comptes 2023, péréquation/impôts, la recourante a perçu les revenus fiscaux ordinaires suivants :

- Impôt sur le revenu : CHF 8'257'230.13
- Impôt sur la fortune : CHF 2'428'813.78
- Impôt sur le bénéfice : CHF 184'949.70
- Impôt sur le capital : CHF 33'301.65
- Impôt sur la dépense (étrangers) : CHF 1'125'584.27
- Impôt à la source : CHF 131'358.50
- Impôt sur les immeubles des sociétés : CHF 58'940.35
- Impôt foncier : CHF 951'702.75
- Impôt sur les frontaliers : CHF 249'514.60
- Impôt sur les successions et donations : CHF 122'997.70
- Droits de mutation : CHF 575'075.50
- Impôts récupérés après défalcation : CHF 22'277.10
- Gains immobiliers : CHF 605'713.70
- Compensation RFFA : CHF 20'577.57

Total des impôts 2023 : CHF 14'768'037

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

1. Participation à la cohésion sociale : CHF 6'472'071
2. Péréquation directe : CHF 4'327'127
3. Facture policière : CHF 483'302

Péréquation totale 1+2+3 : CHF 11'282'500

Pourcentage de la péréquation totale par rapport aux revenus fiscaux : 76,40 %

Péréquation totale : CHF 11'282'500
 Fondation accueil pour enfants : CHF 11'130
 Financement écoles de musique : CHF 27'920
 Financement des transports publics : CHF 198'354

Total de la participation aux charges cantonales précitées : CHF 11'519'904
Pourcentage par rapport aux revenus fiscaux : 78,01 %

La recourante fait face à un endettement de CHF 26'800'000 en 2023, c'est-à-dire 182,07 % de ses recettes.

3. Le présent recours, dirigé contre les décomptes finaux 2023, s'explique par les circonstances suivantes (cf. *infra* B.4 à B.13).

4. Le 2 octobre 2019, la Cour des comptes a publié le rapport d'audit n°56 intitulé « Audit des dépenses thématiques de la péréquation intercommunale et de la gouvernance de l'ensemble du dispositif » (publié sur le site du Canton de Vaud : <https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/cour-des-comptes/news/12096i-rapport-n-56-audit-des-depenses-thematiques-de-la-perequation-intercommunale-et-de-la-gouvernance-de-l-ensemble-du-dispositif>). Celui-ci contient un jugement accablant de la pratique des autorités cantonales dans le domaine de la péréquation (cf. *infra* B.7 et B.8). 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. Des négociations ont 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 la recourante et ont retardé la solution du problème global des péréquations. Il ne lie aucune commune individuellement. En outre, il est en contradiction formelle avec l'engagement pris par le Conseil d'Etat en 2018 d'opérer une réforme profonde d'ici à 2022.

Un second accord fut signé le 30 mars 2023 par le Conseil d'Etat et les deux faitières des communes, lequel modifie quelque peu la répartition de la participation à la cohésion sociale et de la facture policière. Il n'est pas non plus pertinent dans le cas présent.

6. 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 3). Plus de quatre ans après la publication de ce document, aucun projet de réforme n'a encore été adopté et mis en vigueur. 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 qui est reportée maintenant à 2025.

7. La Cour des comptes termine 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 rapport n°56). 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 encore s'écouler avant la mise en vigueur du nouveau modèle, la Cour 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 rapport n°56). Depuis la parution du rapport, le 2 octobre 2019, un projet de réforme a été présenté au Grand Conseil en octobre 2023 seulement (l'exposé des motifs et projets de décret sont consultables sur le site du Canton de Vaud : <https://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/communes/finances-communales/participation-a-la-cohesion-sociale-et-perequation-actuelle/nouvelle-perequation-npiv#:~:text=L'avant%2Dprojet%20de%20nouvelle,Conseil%20le%205%20octobre%202023.>). Quant aux mesures transitoires proposées par la Cour des comptes, le Conseil d'Etat s'y est refusé au moins dans les faits, puisque plus de cinq années se sont déroulées depuis la parution du rapport n°56, voire explicitement dès 2019 par la voix de la Cheffe du Département des institutions. Les contrôles demandés ne s'exercent toujours pas et les données fournies ne sont toujours pas fiables.

8. Comme l'administration cantonale néglige jusqu'ici le sens et la portée de l'examen de la Cour des comptes, il paraît nécessaire de rappeler quelques passages essentiels du rapport de cette dernière. Ledit rapport relève qu'entre 2006 et 2017 les montants consacrés à la péréquation directe ont presque doublé et qu'en particulier les montants alloués aux dépenses thématiques ont augmenté de 65% en onze ans (p. 15 rapport n°56). La Cour ajoute qu'entre 2001 et 2017, le montant à la charge des communes a plus que triplé. Il est vrai qu'une partie de la facture sociale a été enlevée, mais au prix d'une bascule d'impôts de 6 points en faveur du Canton, ce qui a entraîné une baisse de leurs rentrées fiscales correspondant à 6 points (p. 18 rapport n°56).

Les dépenses thématiques ont été introduites dans le système légal lors des débats du Grand Conseil de 2006, ce que la minorité parlementaire dénonça comme une véritable instigation institutionnelle à la dépense (p. 22 rapport n°56). Le rapport relève ensuite que la loi sur la péréquation vise des objectifs divers et peu précis, ce qui rend le système très complexe. En particulier, les objectifs de répartition des charges et de compensation de surcharges structurelles pour les villes-centres, ne sont pas clairs, d'autant que la notion de « ville-centre » n'a jamais été définie (p. 28 rapport n°56). De plus, le législateur n'indique pas dans quelle mesure les inégalités des charges fiscales entre les communes doivent être fixées. Le système va même jusqu'à « constituer un frein à la fusion de communes » (p. 29 rapport n°56). Les objectifs ont également été interprétés dans le sens d'une atténuation des différences de taux d'impôts entre les communes alors qu'il devrait s'agir d'atténuer les inégalités de charges fiscales consécutives aux différences de capacité contributive (p. 29 rapport n°56). Dès lors que les objectifs ne sont pas assez précis, la complexité du modèle de péréquation, qui combine les ressources et les besoins-charges structurelles, est évidente. Le modèle technique utilisé ne paraît donc pas gérable (p. 31 rapport n°56).

Le rapport constate ensuite que la Commission paritaire Etat-communes (ci-après aussi : COPAR), « n'a pas été dotée de ressources propres » et que son secrétariat est assuré par le Service des communes et du logement, alors qu'elle se réunit une ou deux fois par an (p. 35 rapport n°56). La Cour en déduit que la COPAR « n'a pu jouer qu'un rôle réactif, voire passif au lieu de celui de pilote de la péréquation que lui assigne la LPIC » (p. 36 rapport n°56). Alors que des contrôles de conformité seraient indispensables, ils ne sont réalisés ni par le Service des communes et du logement ni par la COPAR. Le Contrôle cantonal des finances (ci-après aussi : CCF), ne faisant que de vérifier l'application uniforme des formules de calcul, n'est pas chargé d'effectuer de contrôles de conformité (p. 38 rapport n°56). Il suit de là, selon la Cour, « que le dispositif de contrôle effectif est insuffisant, particulièrement concernant les données à la base des calculs péréquatifs relatifs au volet des dépenses thématiques » (p. 39 rapport n°56). La Cour relève donc « des lacunes de

gouvernance dans le dispositif, le travail d'évaluation continue et de contrôle de conformité et d'efficacité n'étant pas assuré » (voir p. 39 rapport n°56). Non seulement les formulaires de dépenses thématiques posent problème (seul point sur lequel l'administration cantonale a apporté quelques changements mineurs en 2019), il manque surtout des normes quantitatives, qualitatives et comptables pour guider les communes (voir p. 44 rapport n°56). En conclusion, « l'absence de contrôle centralisé [...] a pour conséquence que le seul contrôle de conformité prévu est réalisé par l'organe de révision des comptes. Or, sans mode d'emploi précis, ce contrôle ne peut garantir que les pratiques sont d'une part correctes et d'autre part harmonisées entre communes » (p. 45 rapport n°56).

La Cour des comptes donne des exemples précis d'optimisations péréquatives et d'erreurs dans le report des montants dans le formulaire péréquatif (p. 49 rapport n°56). Il est certes difficile de mesurer l'ampleur de ces erreurs, mais la Cour souligne 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 » (p. 51 rapport n°56). Par suite, la Cour recommandait l'adoption de mesures transitoires en attendant la révision du système agendée en 2022, recommandation qui n'a été suivie que sur un point mineur par l'exécutif cantonal (la présentation du formulaire). La Cour des comptes relève que le mécanisme actuel d'un retour péréquatif calculé sur la base des dépenses nettes est « de manière générale trop compliqué à gérer, il présente trop de risques de mauvaise affectation des fonds, il nécessiterait la mise sur pied d'un système de contrôle générant des lourdeurs administratives importantes » (p. 68 rapport n°56). En définitive, conclut la Cour, les effets de la loi sur la péréquation sont mal maîtrisés et sortent du cadre fixé, incitant à la hausse du taux d'impôt des communes, objectif qui ne figure pas dans la LPIC (p. 75 et 77 rapport n°56).

9. Au début de son arrêt du 23 juin 2023 (2C_94/2022 ; cf. *infra* B.12), le Tribunal fédéral ne manque pas de souligner les dysfonctionnements déjà constatés par la Cour des comptes, dont le rapport avait été largement ignoré par l'administration cantonale. La Cour des comptes est pourtant une autorité constituée par l'art. 166 Cst-VD qui assure « en toute indépendance la surveillance de l'utilisation de tout argent public, notamment sous l'angle du respect des principes de légalité, de régularité, d'efficacité, d'économie et d'efficience, ainsi que du contrôle de la performance ».

10. L'administration cantonale a modifié le formulaire destiné à présenter les données qui sont à la base des calculs des dépenses thématiques. Toutefois, il ne suffit pas de changer les questions pour garantir la véracité des réponses. Dans son rapport sur le suivi des réglementations au 31. 12. 2020, la Cour des comptes relève qu'il s'agit de la seule mesure prise à la suite du rapport, et que toutes les autres recommandations sont « en cours de

traitement », dès lors qu'elles relèvent de la nouvelle loi sur la péréquation dont l'entrée en vigueur était à l'époque prévue pour le 1er janvier 2023 (voir le rapport de la Cour des comptes publié sur le site du Canton de Vaud : <https://www.vd.ch/toutes-les-actualites/actualite/news/14669i-rapport-dactivites-2020-et-suivi-des-recommandations>).

11. En réalité, le projet de loi fut publié en octobre 2023 seulement (exposé des motifs et projet de décret disponibles sur le site du Canton de Vaud : <https://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/communes/finances-communales/participation-a-la-cohesion-sociale-et-perequation-actuelle/nouvelle-perequation-npiv#:~:tex=L'avant%2Dprojet%20de%20nouvelle,Conseil%20le%205%20octobre%202023>). L'exposé des motifs souligne que la nouvelle péréquation « supprime les effets indésirables du système actuel, que ce soit pour les communes à forte ou à faible capacité financière, ainsi que les risques d'optimisation » (p. 2 exposé des motifs). Pour le reste, le Conseil d'Etat propose de diminuer la part des communes aux augmentations des dépenses sociales. Il reconnaît que le système « est très complexe et fort peu lisible [...] et qu'il engendre d'importants effets de bord et incohérences qui prêteritent fortement certaines communes » (p. 6 exposé des motifs). Il admet également que le critère essentiel de la péréquation (valeur du point d'impôt péréquatif) « génère des distorsions car les rendements de certains impôts ne dépendent pas du coefficient communal » (p. 7 exposé des motifs). Il souligne que le Canton de Vaud est le seul à « encore prévoir des péréquations indirectes (répartition selon la capacité financière de la PCS et d'une partie de la facture policière) » (p. 8 exposé des motifs).

En ce qui concerne particulièrement les dépenses thématiques, l'exposé des motifs présente un nouveau système, car suivant la loi actuelle, « la prise en compte de dépenses effectives des communes, et non de montants standardisés, rend les compensations dépendantes des choix budgétaires des communes, ainsi que de la qualité des données transmises annuellement par celles-ci à l'Etat » (p. 11 exposé des motifs). Désormais, il est prévu que la DGAIC procède à des contrôles supplémentaires sur les dépenses thématiques, dont la définition très large « laisse beaucoup de marge pour l'interprétation du périmètre admis. » (p. 12 exposé des motifs). Suivant l'exposé des motifs, la situation présente « crée des distorsions importantes du système en défaveur des communes à fortes capacité financière [...] et pose un problème de pilotage » (p. 17 exposé des motifs). En définitive, le projet de loi, qui supprime d'ailleurs la COPAR, (p. 31 exposé des motifs), comporte un aveu des nombreuses injustices et dispositions disproportionnées de la péréquation actuelle. Cette dernière comporte non seulement des faiblesses, mais elle a également « un caractère manipulable, en particulier s'agissant des dépenses thématiques » (p. 34 exposé des motifs).

12. Par arrêt du 23 juin 2023, le Tribunal fédéral a admis le recours déposé par plusieurs communes contre le décompte péréquatif 2019, annulant ainsi les décisions relatives au

décompte final 2019 (2C_94/2022). Suite à l'arrêt précité et à une interpellation de la CDAP, le DITS a annulé les décomptes finaux des années 2020, 2021 et 2022.

Le 18 octobre 2023, les communes recourantes ont exigé la restitution par le Canton des sommes indûment perçues pour les décomptes finaux 2019, 2020, 2021 et 2022 sur la base de décisions qui avaient été annulées. Cette mise en demeure est restée sans réponse.

Par lettre du 27 juin 2024, la DGAIC a donné la possibilité aux communes de se prononcer sur les chiffres à la base du calcul des nouveaux décomptes finaux pour 2023. Cet envoi comportait uniquement un lien permettant d'accéder au fichier Excel (à savoir : <https://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/communes/finances-communales/participation-a-la-cohesion-sociale-et-perequation-actuelle>), la DGAIC renonçant à envoyer les informations sous format papier sous prétexte notamment de leur quantité importante.

Par courrier du 30 août 2024, les communes recourantes ont déposé leurs déterminations, dans lesquelles elles s'opposaient à la démarche de la DGAIC pour des raisons formelles et matérielles (pièce 4), notamment le manque choquant de respect pour l'arrêt fédéral du 23 juin.

C. MOYENS

I. Mauvaise application de la loi

1. Les textes légaux applicables en l'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, BLV 850.01) qui sert de base à la décision sur la participation à la cohésion sociale renvoie à la loi sur les péréquations intercommunales du 15 juin 2010 (LPIC, BLV 175.51) et à son décret d'application du 15 juin 2010 (DLPIC, BLV 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 soi-disant indirecte de la participation à la cohésion sociale et de la facture policière. 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 (art. 2 à 6 LPIC, suivant l'article 18 LOF). Il s'ensuit logiquement que, si les calculs de la compensation financière attribuée aux communes suivant les articles 2 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, d'une participation à la cohésion sociale également faussée, puisque les bases de calcul sont les mêmes d'un cas à l'autre, à quelques minimales différences près, la répartition de la participation à la cohésion sociale pouvant être légèrement modifiée conformément à l'art. 17a al. 1 LOF.

2. La péréquation intercommunale et sociale dépend de critères qui sont partiellement inéquitable et surtout faussement 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 rapport d'audit de la Cour des comptes n°56 du 2 octobre 2019 (cf. *supra* B.4). Bien que ce rapport ne touche pas spécifiquement la participation à la cohésion sociale, cette dernière est néanmoins visée, surtout dans la mesure où elle dépend de la péréquation intercommunale et de sa mise en œuvre.

4. A la suite d'investigations approfondies sur l'application concrète des mécanismes péréquatifs, la Cour constate des dysfonctionnements affectant directement les résultats péréquatifs et cite des faits spécifiques et avérés (*ibidem*). Il suffit de les résumer ici (cf. p. 3 et 4 rapport n°56), étant entendu que le présent recours repose sur l'ensemble du rapport n°56.

- 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.
- 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 ».
- En outre, les dépenses portées sur le formulaire ne correspondent pas nécessairement à des besoins réels.
- 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.
- 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.
- 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 ». 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 rapport n°56). 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.

5. Depuis que la législation sur la péréquation et la facture sociale est en vigueur (2005), le Canton a multiplié les manquements aux devoirs qui lui incombent, au détriment de la recourante (cf. *infra* C.I.5 let. a à c). L'attitude du Canton fait partie, avec les manquements pouvant être reprochés à la COPAR (cf. *infra* C.I.6) des raisons expliquant les dysfonctionnements du système péréquatif (cf. *infra* C.I.5 let. d et e).

a) Alors que la loi prescrit que la péréquation fait l'objet d'une **évaluation** par le Conseil d'Etat tous les cinq ans (cf. art. 16 LPIC), aucun rapport sur ce sujet n'a encore été publié. L'administration cantonale a failli à trois reprises au moins à son obligation. Contrairement à ce que l'on pourrait affirmer, l'obligation de faire un rapport quinquennal est d'une grande importance et n'a aucun caractère « programmatique ». Compte tenu de l'importance considérable de l'enjeu, il est évidemment indispensable de le chiffrer au moins épisodiquement et d'en examiner les conséquences. Si le législateur a exigé une évaluation régulière, c'est qu'il était conscient de sa portée et qu'il entendait recevoir une estimation périodique de ses effets.

b) Selon l'art. 12 LPIC, le Canton établit les décomptes annuels **sur la base d'un préavis** de la COPAR. L'arrêt de la CDAP du 10 décembre 2021 portant sur la péréquation 2019 (GE.2020.0204), annulé par le Tribunal fédéral, rappelle expressément le principe précité, sans tirer les conséquences de l'absence d'un tel préavis (consid. 7). Pour 2019, l'administration a dû reconnaître qu'il n'existait pas de préavis et que le procès-verbal de la séance de la COPAR du 9 octobre 2020 (pièce 5) « en tient lieu ». Le Canton s'était ainsi contenté d'une réunion à huis clos et d'un procès-verbal destiné à demeurer confidentiel. Ce dernier était parvenu à la connaissance des recourantes contre la péréquation 2019 ultérieurement, c'est-à-dire au moment où la CDAP avait demandé aux intimés de le produire. Or il est évident qu'un procès-verbal n'a ni la forme, ni le contenu, ni la portée juridique d'un préavis. Le décompte final avait d'ailleurs été établi par avance en vue d'être présenté pour la forme à une réunion de la COPAR, qui a eu lieu le jour même où les décomptes finaux étaient envoyés aux communes. S'agissant de la péréquation 2023, la procédure suivie ne respecte pas non plus l'obligation légale découlant de l'art. 12 LPIC,

étant donné qu'aucun préavis n'a été communiqué aux communes. Ainsi, une violation manifeste de la loi contribue à l'opacité persistante de la procédure qui conduit à l'établissement des décomptes finaux. L'administration persiste donc à suivre une procédure secrète et imprévisible.

c) Bien qu'il s'agisse d'une obligation étant au cœur même du système péréquatif, le Canton ne respecte pas non plus l'obligation de **surveillance** de la licéité et de la véracité des données fournies par les communes en vue du calcul des décomptes finaux de l'ensemble des communes. Or, ce calcul délicat obéit aux principes et critères de la péréquation, qui sont nombreux et compliqués.

Comme expliqué ci-dessus (cf. *supra* C.I.1), la LOF et la LPIC sont liées en raison du renvoi de l'art. 18 LOF aux art. 2 à 6 LPIC. Il en découle que les critères qui servent à la péréquation proprement dite sont également pertinents pour le calcul de la participation à la cohésion sociale. Si les calculs opérés suivant les articles 2a ss LPIC sont faux, la participation à la cohésion sociale, qui est sensiblement plus élevée que la péréquation directe, sera donc également faussée.

Les critères utilisés pour le calcul de la péréquation peuvent être séparés en deux catégories, d'une part les critères ne prêtant pas à interprétation ni à manipulation et, d'autre part, les critères concernant les dépenses dites « thématiques », lesquels sont imprécis et peuvent faire/font l'objet d'indications fausses, voire frauduleuse. C'est exactement ce qu'a démontré la Cour des comptes dans son rapport d'audit n°56 du 2 octobre 2019 (cf. *supra* C.I.4). Elle a constaté plusieurs distorsions dans les chiffres fournis par les communes en vue du calcul, notamment concernant les « dépenses thématiques ». Selon elle, les méthodes ne sont pas harmonisées entre les communes, ce qui donne à certaines d'entre elles une possibilité d'« optimisation péréquative », et entraîne une inégalité de traitement de retour péréquatif entre les communes. En particulier, des dépenses sont reportées à tort dans le formulaire thématique et des recettes qui font partie du périmètre ne sont pas intégrées créant ainsi des « biais péréquatifs » (p. 3 rapport n°56). Au surplus, les dépenses portées sur le formulaire ne correspondent pas nécessairement à des besoins réels. Par conséquent, le montant de la péréquation intercommunale et de la participation à la cohésion sociale exigées de la recourante est calculé sur des bases invérifiables et partiellement fausses, comme les déterminations des recourantes du 30 août 2024 l'ont rappelé (pièce 4).

Le seul moyen d'éviter la situation décrite dans le paragraphe ci-dessus serait que le Canton exerce une surveillance appropriée sur les données fournies par les communes. Cette surveillance découle à la fois de la nature même du système et de dispositions légales expresses. D'un côté, la loi vaudoise sur les communes du 28 février 1956 (LC, BLV 175.11)

charge l'Etat de veiller à ce que celles-ci s'administrent de manière conforme à la loi (art. 137 LC). Le pouvoir de surveillance est notamment exercé par le département chargé des relations avec les communes (art. 138 LC), c'est à dire l'intimé. D'un autre côté, la loi sur les péréquations charge l'Etat de gérer les mécanismes péréquatifs (art. 10 LPIC). Or la loi prévoit, parmi les mécanismes péréquatifs, le point suivant : 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 (art. 1 al. 2 let. c LPIC). La même disposition ajoute qu'il s'agit de « compenser les charges particulières des villes-centres » (art. 1 al. 2 let. e LPIC). Ces mécanismes correspondent à ce qu'on appelle les « dépenses thématiques » qui sont définies par décret et portent notamment sur les transports et les forêts.

d) Vu l'absence de contrôle des départements concernés, qui a été constatée par la Cour des comptes dans son rapport n°56 du 2 octobre 2019, les communes ont la faculté d'introduire dans les données qu'elles fournissent à l'autorité cantonale des dépenses et besoins de diverses sortes, plus ou moins fantaisistes voire même faux. Les communes ont ainsi la possibilité de présenter des dépenses qui ne sont pas harmonisées, qui laissent trop de place à l'optimisation péréquative et qui entraînent une inégalité de traitement de retour péréquatif entre les communes (cf. p. 3 rapport n°56). Toujours dans son rapport de 2019, la Cour constate que « des dépenses ne figurant pas dans les directives existantes ont été reportées à tort dans le formulaire thématique et des recettes faisant partie du périmètre n'ont pas été intégrées, créant ainsi des biais péréquatifs. » (ibid.). Autrement dit, les dépenses indiquées ne correspondent pas nécessairement à des besoins réels (ibid. p.4). Elles ne sont, en outre, pas forcément conformes à la réalité financière. De toute évidence, un système pareil, qui laisse aux communes une grande latitude lorsqu'elles fournissent des données en vue du calcul de la péréquation, implique un contrôle substantiel et détaillé de toutes les données fournies par les communes. C'est précisément ce contrôle qui fait défaut, comme la Cour des comptes l'a bien constaté et comme la CDAP l'a confirmé (cf. GE.2020.0204 consid. 7).

e) La péréquation intercommunale est par définition une sorte de confrontation entre les communes elles-mêmes. Le résultat vient des données fournies par chaque commune. Une fois le calcul opéré, certaines collectivités sont bénéficiaires et d'autres contribuables. Puisque les données des différentes communes sont décisives, certaines d'entre elles ont la tentation de fausser leurs chiffres à leur avantage et au détriment des autres. Cette anomalie a été constatée par le rapport no. 56 du 2 octobre 2019 de la Cour des comptes (p. 3 rapport n°56). Un tel système, fondé sur des normes souvent trop vagues et dépendant entièrement des chiffres communiqués par les différentes communes, leur laisse une grande latitude, dont elles font parfois un mauvais usage. Il peut donc fonctionner seulement si les chiffres

communiqués par les communes sont régulièrement et sérieusement contrôlés par l'autorité cantonale, qui est en l'occurrence l'intimé, c'est-à-dire le DITS. Ce dernier est donc tenu de vérifier que les dépenses indiquées correspondent à la réalité et à des besoins réels, que les amortissements et les investissements sont invoqués d'une manière licite et que les recettes pertinentes sont effectivement portées au chapitre y relatif. A défaut de cette vérification substantielle et constante, la péréquation intercommunale qui, on le sait, est aussi décisive pour la répartition des dépenses sociales du Canton, s'opère d'une manière incorrecte, de sorte que les principes d'égalité et de la légalité sont enfreints. Or il est avéré que les contrôles indispensables ne sont pas opérés.

Il est vrai que les fiduciaires des diverses communes et le Contrôle cantonal des finances vérifient les chiffres. Mais ils ne peuvent pas en garantir la véracité, faute d'un contrôle élaboré et concret des véritables dépenses et des besoins invoqués par les communes. Certes, la recourante dispose des chiffres utilisés pour la péréquation, mais le fichier Excel auquel se réfère l'intimé ne fait que reproduire les données fournies par les communes, sans en attester la réalité. Autrement dit, le contrôle substantiel que suppose une application correcte de la loi ne s'opère pas. Ni les fiduciaires, ni le CCF ne vérifient la pertinence et la légalité des chiffres transmis par les communes pour le calcul des dépenses thématiques. En résumé, les contrôles qu'implique l'application de l'art. 1 al. 2 let. c et e LPIC ne sont pas assurés.

La loi est donc violée à trois égards au moins :

1. La péréquation est calculée sur la base de données partiellement fausses fournies par certaines communes.
2. L'intimé n'opère pas les contrôles qu'impose la correcte application de la péréquation intercommunale.
3. Le Canton ne gère pas correctement la péréquation dont il est seul responsable selon la loi.

6. Quant à la COPAR, elle ne joue pas le rôle que lui assigne la loi et n'assume aucune fonction véritable. Il ne s'agit pas là de faire un procès d'intention à la COPAR, laquelle est dépourvue des moyens qui lui permettrait d'effectuer sa tâche de contrôle prévue à l'art. 11 al. 3 let. a LPIC (cf. *supra* B.8 3ème paragraphe). La recourante fonde ses critiques sur des documents officiels, objectifs et concrets. Dans son arrêt du 10 décembre 2021, la CDAP avait d'ailleurs fait les mêmes constatations (cf. GE.2020.0204 consid. 7 b). Le procès-verbal de la séance de la Commission paritaire du 9 octobre 2020 portant notamment sur le décompte final 2019 démontre également des carences de la COPAR (pièce 5 ; cf. *infra* C.I.6 b), lesquelles ne paraissent pas avoir été palliées depuis et semblent être toujours d'actualité pour la péréquation 2023 (cf. *infra* C.I.6 c).

a) La COPAR est une commission composée à parts égales de représentants de l'Etat et des communes (cf. art. 11 al. 1 LPIC), ayant notamment pour tâches de contrôler les calculs en matière de péréquation directe et indirecte ainsi que de préavis à l'attention du département les décisions qu'il sera amené à prendre en application de la LPIC (cf. art. 11 al. 3 let. a et b LPIC). Les préavis de la COPAR sont soumis au département (art. 11 al. 4 LPIC), lequel prend les décisions de mise en œuvre des mécanismes péréquatifs sur la base desdits préavis (cf. art. 12 LPIC).

b) Dans le cadre de la procédure portant sur le décompte final de la péréquation 2019, le département a dû fournir, suite à la demande de la CDAP, le procès-verbal de la séance du 9 octobre 2020 de la COPAR (pièce 5 ; ci-après aussi : le PV). Ce dernier démontre d'anomalies et d'irrégularités, dont certaines déjà signalées par la Cour des comptes.

Premièrement, il est indiqué au chiffre 1 du PV que « certaines communes », sont préétablies dans le cadre de l'aide apportée par l'Etat après l'adoption de la RIE III et que le Directeur général de la DGAIC reconnaît que « cette situation peut paraître choquante », admettant ainsi que la législation topique est injuste, partant arbitraire, et contraire au principe d'égalité. Néanmoins, la COPAR considère qu'il n'y a pas de solution et valide les décomptes finaux pour 2019, sans apporter aucun remède au problème signalé.

Deuxièmement, le procès-verbal signale des irrégularités dans les chiffres relatifs aux dépenses thématiques fournis par « certaines communes ». Sur plusieurs points, la COPAR a constaté que les remarques de la Cour des comptes quant à la mauvaise application de la loi étaient fondées. Toutefois, dans la mesure où de telles pratiques contraires à la loi et au règlement devraient disparaître lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation, la COPAR autorise les communes à continuer de les appliquer afin de ne pas « pénaliser trop fortement les communes qui ont adopté une telle méthode » (PV p. 4). En effet d'après le PV, « certaines communes suivent les investissements en appliquant les amortissements admis en matière de dépenses thématiques afin de bénéficier d'un retour sur les dépenses thématiques, même si l'investissement a été amorti plus rapidement », ce qui est illicite. De même, certaines communes « qui réalisent des travaux sur des routes à hauteur de CHF 300 ou 400'000 portent ce montant au compte de fonctionnement afin de bénéficier d'un retour sur les dépenses thématiques la même année (environ 70% au lieu de 1/30^{ème} sur 30 ans) » (PV p. 5). La DGAIC ayant recommandé de maintenir cette pratique contraire à l'art. 15 RCCom, la COPAR indique qu'elle peut être maintenue « jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation ». Ainsi, la mauvaise application de la législation ressort clairement des débats de la COPAR du 9 octobre 2020. Celle-ci se contente d'autoriser le maintien de pratiques illicites jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation, laquelle a été

annoncée il y a plus de cinq ans et n'existe qu'à l'état de projet. Les agissements irréguliers de « certaines communes » sont donc purement et simplement conservés, quand bien même ils sont connus, alors que dans la réalité nombre d'entre eux restent sans aucun doute inconnus, la DGAIC considérant « qu'il est de toute façon compliqué de contrôler cet aspect » concernant en particulier l'application de l'art. 15 RCom (PV p. 5). Ce passage du PV confirme le rapport de la Cour des comptes, qui avait précisément reproché à l'administration de ne pas contrôler les informations données par les communes.

Troisièmement, le PV d'octobre 2020 démontre également que la COPAR ne remplit pas son obligation relative au préavis servant de fondement aux décisions du département (cf. art. 11 al. 3 let. b, al. 4 et art. 12 LPIC). En l'occurrence, dans le cadre de la péréquation 2019, il n'y a eu aucun préavis. Le département des institutions et du territoire (DIT ; aujourd'hui DITS) et le DSAS ont fondé leurs décisions sur des données en partie fausses et non vérifiées. Au dernier moment, c'est-à-dire le jour même où le DIT a notifié le décompte final 2019 aux communes, la COPAR a simplement donné son aval sur la base des décomptes déjà établis par l'Etat. Ainsi, il ressort du PV du 9 octobre 2020, démontrant la pratique suivie, que la COPAR a un rôle passif. Dans les cas où certaines irrégularités sont apparues pour la péréquation 2019, non seulement elles n'ont pas été corrigées, mais aussi elles ont fait l'objet d'une autorisation expresse. En conséquence, les méthodes appliquées par certaines communes pour éviter de se retrouver dans une situation défavorable, au détriment d'autres communes n'appliquant pas lesdites méthodes, sont connues par la COPAR et l'administration. Vu notamment la complexité de contrôle de certains aspects relatifs aux dépenses thématiques, la COPAR et l'administration renvoient la problématique à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la péréquation (cf. PV p. 4 et 5), laquelle n'entrera en vigueur que le 1^{er} janvier 2025. En agissant de la sorte, les autorités cantonales se montrent partiales et ne respectent ni le principe de légalité, ni celui d'égalité de traitement entre les communes.

Finalement, la séance de la COPAR du 9 octobre 2020 présentait également des irrégularités quant à sa composition et au rôle qu'elle a effectivement joué. Celle-ci était composée de 5 représentants de l'Etat et de 4 pour les communes. Elle ne s'est pas prononcée sur les éléments de calcul de la péréquation 2019. Et si elle a « validé formellement » le décompte 2019, c'était en exerçant un pouvoir qu'elle n'avait pas, l'art. 11 LPIC ne lui donnant pas une telle compétence. Quoi qu'il en soit, la COPAR n'est nullement représentative des communes, qui sont au nombre de 300, ont des intérêts divergents et se trouvent dans des situations différentes, de sorte qu'un organisme qui n'est même pas formé le 9 octobre 2020 d'une manière conforme à la loi, ne peut jouer aucun rôle, d'autant que, au mépris de l'art. 11 LPIC, il ne fait aucun préavis sur lequel le Département établirait le décompte final.

c) S'agissant du décompte final des péréquations 2023, la recourante ne sait pas dans quelles conditions il est établi, ni par qui, ni quand, ni quel est le mode de calcul utilisé. La procédure est donc tout à fait opaque. Pour cacher ses manquements, le DITS utilise la COPAR comme une façade. Il ne produit toutefois ni le procès-verbal de la séance qui « valide » le décompte final pour 2023 ni le préavis exigé par la loi. Le système ne semble donc pas avoir changé depuis 2019. Cela signifie que les griefs relatifs aux manquements de la COPAR ressortant du PV d'octobre 2020, sont également valables pour la péréquation 2023. Pour ce qui est du dossier de la cause et de son accès par les communes, il est déjà établi que l'administration ne tient aucun dossier proprement dit, ce qu'elle a reconnu devant la CDAP.

7. Vu ce qui précède (cf. *supra* C.I.5 et C.I.6) et comme le relève la CDAP dans son arrêt du 10 décembre 2021, il est avéré pour les péréquations 2019 « qu'aucune des autorités précitées ne vérifie le bien fondé des chiffres fournis par les communes et servant de base au calcul de la péréquation » (GE.2020.0204 consid. 7b). Rien n'indique qu'il en serait autrement pour les péréquations 2023. La CDAP relève en outre, pour les communes soumises au contrôle d'experts réviseurs agréés, que ceux-ci ne sont pas des agents du Canton (GE.2020.0204 consid. 7b).

Il est d'ailleurs avéré que les dépenses thématiques en particulier font l'objet de la part des communes de données souvent inexactes ou disparates. Comme l'a relevé la Cour des comptes, les communes ont la possibilité de présenter des dépenses qui ne sont pas harmonisées et « laissent trop de place à l'optimisation péréquative » (p. 3 rapport n°56 ; cf. *supra* C.I.4). L'article du Journal La Côte du 10 mai 2022 intitulé « Le tour de passe-passe de Morges pour tirer profit de la péréquation » illustre cet abus du système péréquatif par un cas concret dans lequel une commune récupère jusqu'à trois quarts de ses investissements liés à une dépense thématique grâce au système de péréquation.

8. Dans ses déterminations du 30 août 2024 (pièce 4), la recourante avait déjà rappelé, que les chiffres fournis par les communes étaient à la fois invérifiables et partiellement faux, constatation faite tant par la Cour des comptes que par la CDAP par arrêt du 10 décembre 2021. Il est en effet est d'une part manifeste que les données sont invérifiables, puisqu'aucune commune ne peut accéder à l'administration interne des autres communes, à leurs comptes, à leurs activités ou à leurs dépenses. D'un autre côté, comme on vient de le voir, les données fournies par certaines communes sont fausses, soit illicites soit ne correspondant pas à la réalité des besoins ou des dépenses. Cette seconde constatation ressort clairement de l'analyse détaillée de la Cour des comptes, de l'arrêt de la CDAP du 10 décembre 2021, ainsi que du PV de la réunion de la COPAR du 9 octobre 2020.

De son côté, la décision attaquée du 30 août 2024 contient de nombreuses dénégations ou allégations qui ne reposent sur aucune preuve. Elles sont donc formellement contestées, d'autant qu'elles sont en contradiction avec le dossier, rappelé dans le présent mémoire de recours, déjà établi au cours des instances précédentes devant la CDAP ainsi que devant le Tribunal fédéral. Lors de la seule séance connue de la COPAR dont le procès-verbal a été produit (pièce 5), les représentants des communes et du Canton n'étaient pas en nombre égal, en violation de l'art. 11 al. 1 LPIC (cf. *supra* C.I.6 let. b). La « validation » du décompte par la COPAR est plus que douteuse, dès lors que cette dernière, n'a, en tout cas pour les péréquations 2019, effectué aucune vérification. En outre, elle a autorisé le maintien de pratiques illicites, qui affectent le calcul de la péréquation intercommunale au détriment des communes n'adoptant pas ces pratiques. Comme souligné ci-dessus (cf. *supra* C.I.6 let. c), rien n'indiquerait que la situation ait été différente pour le calcul des péréquations 2023. Les prétendues « vérifications » que fait valoir la décision le DITS dans sa décision du 30 août 2024 ne sont nullement avérées ou sont sans pertinence. Les contrôles cités à la page 3 de ladite décision (pièce 1) relèvent d'institutions qui dépendent de la commune. Il importe peu que les montants des dépenses thématiques indiqués par les communes soient vérifiés par un œil extérieur à l'administration communale, puisqu'elles émanent de toute manière de la commune elle-même.

En définitive, il apparaît clairement que le montant de la péréquation intercommunale et de la participation à la cohésion sociale notifié à la recourante a été calculé sur des bases plus que suspectes et presque certainement fausses, en tous cas invérifiables. Il est avéré aussi que l'administration cantonale n'opère pas les contrôles qui s'imposent sur les données fournies par les communes. Ainsi, la décision en question n'est pas conforme à la LPIC et doit être annulée pour ce motif déjà. 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.

II. 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, à la participation à la cohésion sociale et à la facture policière qui en sont les conséquences (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). La péréquation 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 cantonal, puis le Tribunal fédéral, ont déjà été saisis de la problématique de la péréquation intercommunale dans le canton de Vaud et, subsidiairement, de la participation à la cohésion sociale (anciennement 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 pouvait plus être vérifié abstraitement. En particulier, la constitutionnalité de la péréquation indirecte était tardivement mise en cause, car son principe était déjà annoncé par la loi sur la péréquation du 28 juin 2005 qui était contestée. Sur le fond, le Conseil d'Etat avait à bon droit appliqué une formule de calcul qui tenait compte de critères de classification compatibles avec la loi. Quant au fait que la Commission paritaire chargée de préavisier ne s'était pas prononcée, il n'était 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 des recourantes, quoique tardif, est néanmoins recevable. Elle a admis que les communes ne sont pas autonomes en matière de péréquation financière intercommunale mais a reconnu que l'autonomie garantie par l'article 139 al. 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 constitutionnel 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 faisait 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 participation à la cohésion 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 dix-sept 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. Il est significatif que l'arrêt de la CDAP du 10 décembre 2021 ne s'y réfère même pas.

4. L'art. 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 juge des questions tout à fait différentes et dans un contexte concret, lui aussi différent. Dans ce cadre, la recourante conteste aujourd'hui le décompte 2023 parce que cette décision porte atteinte à ses droits constitutionnels, atteinte qui trouve son origine dans la législation que la décision applique.

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 al. 1 let. c Cst-VD, qui a sa

portée propre et restreint les pouvoirs du législateur ainsi que de l'autorité d'exécution lorsqu'ils fixent les modalités de la péréquation. En d'autres termes, la péréquation peut réduire l'indépendance des communes protégée par l'art. 139 Cst-VD. Toutefois ses effets ne sauraient aller jusqu'à enlever toute substance à l'article 139 ni aller au-delà de ce que prescrivent les dispositions constitutionnelles garantissant aux communes le pouvoir de déterminer la fixation, le prélèvement et l'affectation de leurs impôts communaux (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 139 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 fédéral 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 le juge, 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'art. 139 al. 1 let. 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 (art. 167 al. 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'art. 139 al. 1 let. c Cst-VD, 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'art. 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 de cette disposition, il est précisé que « la péréquation financière atténue les inégalités de charge fiscale 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'art. 168 Cst-VD.

b) Portée de l'autonomie communale

1. Selon l'art. 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.*). Suivant le Commentaire romand de la Constitution fédérale, il n'est « pas exclu qu'une disposition légale puisse être considérée comme contraire à l'autonomie communale, lorsque celle-ci est expressément reconnue par la Constitution dans un domaine précis et que l'atteinte qui serait portée à celle-là serait trop importante pour être encore compatible avec la volonté du constituant » (MARTENET/DUBEY, Commentaire romand Constitution fédérale Préambule-art. 80 Cst., Helbing Lichtenhahn 2021, p. 1310 N 17).

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'art. 139 al. 1 let. 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'art. 168 al. 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 let. c Cst-VD). 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 3) 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 :

- 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 ».
- 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 ».
- En outre, la nouvelle péréquation « ne devra pas être constamment révisée suite à l'émergence d'effets pervers inattendus. »
- 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 ».
- 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 ».
- 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.
- 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 ».
- 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 ».
- 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 ».

- 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.
- 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 propose certes de modifier au plus tard en 2028, mais on ne voit pas que les défauts dénoncés aient été corrigés au cours des dernières années (cf. *supra* B).

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^{ème} 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.

En l'occurrence, la recourante peut se fonder sur l'art. 167 et l'art. 139 al. 1 let. 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 et la facture sociale et policière 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 la passivité 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), faute de quoi elle viole l'autonomie communale aussi bien que l'égalité de traitement qui en est inséparable.

5. 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 exigés par l'Etat et dont la législation ne parle pas. Tant que la participation à la cohésion sociale (anciennement la facture sociale) paraissait à peu près raisonnable, la commune 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. L'arrêt du Tribunal fédéral du 23 juin 2023 (2C_108/2022) rappelle que le

Tribunal cantonal avait retenu que « le système mis en place n'est [...] pas adéquat et entraîne des résultats qui ne sont conformes ni à l'autonomie communal définie par la constitution vaudoise ni au principe de proportionnalité qui exige qu'il existe un rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts publics ou privés (consid. 8b) » (2C_108/2022 consid. 5). En principe, ces constatations de résultats contraires au droit [...] auraient dû conduire à l'annulation des décisions litigieuses » (2C_108/2022 consid. 5). Le présent recours demande précisément cela.

III. Violation des principes d'égalité, de légalité et de proportionnalité

1. La participation à la cohésion 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, 5^e édition, 2021, p. 2ss). La participation à la cohésion 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 participation à la cohésion 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 participation à la cohésion 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 participation à la cohésion sociale, tandis que les communes fortement désavantagées par la péréquation le sont nécessairement aussi par le calcul de la participation à la cohésion 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'art. 167 al. 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 al. 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 al. 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 participation à la cohésion 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 al. 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 al. 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, la participation à la cohésion sociale et la facture

policière non seulement créent des inégalités de traitement entre communes, mais aussi s'appuient 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 (cf. rapport de la Cour des comptes n°56 du 2 octobre 2019, p. 3 et suivantes ; rapport du Conseil d'Etat du 12 septembre 2018 (pièce 3) cité ci-dessus C.II.b ch. 3). 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). L'exposé des motifs du projet de loi d'octobre 2023 confirme pleinement cette circonstance (cf. *supra* B.11).

6. Ce dernier principe s'inscrit également dans celui de la proportionnalité que garantit l'art. 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 participation à la cohésion sociale paraissent excessives, comme le montre l'évolution de cette dernière depuis 2006.

7. En bonne logique, la capacité contributive des communes, notion plus précise et rigoureuse que celle de capacité économique utilisée par l'art. 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 n°56 p. 20). Puis, comme l'explique la Cour, de nouveaux éléments ont été ajoutés pour couvrir notamment les besoins des villes-centres 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 (Rapport de la Cour des comptes n°56 p. 28).

8. Le système est tellement compliqué, selon la Cour des comptes, qu'il est devenu opaque (rapport de la Cour des comptes n°56 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 (Rapport de la Cour des comptes n°56 p. 35 et ss). En particulier la LPIC, 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 LPIC). Quant au financement de la facture sociale, la loi prévoit un prélèvement progressif (art. 4 LPIC). Le point d'impôt, qui est un élément essentiel pour le calcul de la péréquation fait l'objet d'une définition incompréhensible à l'art. 5 LPIC. 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 LPIC). 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'art. 9 DLPIC 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 (LOF). En effet, la répartition des dépenses de l'Etat entre le canton et les communes (à raison de 50% suivant l'art. 17 LOF) est calculée conformément aux art. 2 à 5 LPIC. 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.

9. En définitive, la seule disposition légale qui soit claire en elle-même est l'art. 1 LPIC al. 2 let a et c : « les mécanismes péréquatifs poursuivent les buts suivants :
- a. atténuer les inégalités de charge fiscale consécutives aux différences de capacité contributive, 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 ».

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.

10. Sous l'angle du principe de **proportionnalité**, les chiffres cités plus haut (cf. *supra* B. 2), font voir clairement que les diverses péréquations et notamment la participation à la cohésion sociale sont sans rapport raisonnable avec les finances communales. Pour la recourante, la participation à la cohésion sociale représente 43,82 % du revenu total des

recettes communales, la péréquation intercommunale représente 29,30 % et la police cantonale 3,27 %. En définitive, si l'on tient compte de toutes les charges cantonales citées au point B.2, celles-ci représentent en 2023 78,01 % de toutes les recettes fiscales de la commune. Il reste donc aux autorités communales moins de 21,99 % du montant disponible, avec lequel elles doivent administrer et gérer la commune, payer les salaires, entretenir les routes, faire face à différentes dépenses imposées par le canton (sans péréquation) et une série de frais en relation avec les associations communales qui sont, elles-aussi, imposées par le canton. Dans ces conditions les art. 39 et 167 Cst-VD et les principes objectifs énoncés par l'art. 1 al. 2 LPIC sont tout simplement ignorés, en particulier les lettres a et c (cf. *supra* C.III.9).

11. En l'espèce, la marge de manœuvre laissée par les factures adressées aux communes est tellement mince que les articles 139 et 167 Cst-VD, ainsi que l'article 1er 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.

En définitive, la décision attaquée portant sur la facturation 2023 porte atteinte aux droits constitutionnels, cette atteinte trouvant son origine aussi bien dans les législations (cf. arrêt de la CDAP BO.2018.0016 du 5 juin 2019, consid. 3) que dans leur mauvaise application et la violation des droits fondamentaux, raison pour laquelle cette décision doit être annulée.

12. 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 13 septembre 2024 qui sont contestés dans le présent recours.

D. MESURES D'INSTRUCTION

La recourante sollicite expressément l'effet suspensif à son recours ainsi que la possibilité de déposer un mémoire complémentaire une fois que l'entier du dossier aura été fourni par les autorités cantonales intimées et qu'elles se seront prononcées sur les différents moyens du recours.

E. CONCLUSIONS

Fondée sur ce qui précède, la recourante 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.- La décision rendue par le DITS le 13 septembre 2024 portant sur le décompte final des péréquations 2023 est annulée, le dossier étant renvoyé à cette autorité pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

Lausanne, le 18 octobre 2024/BB/PLo/jt

Pour la recourante :

p.p.  av.

Benoît Bovay, av.