

## **Systeme de péréquation cantonale vaudoise**

### **Note explicative sur le recours au Tribunal fédéral de treize communes contre l'arrêt de la CDAP du 10 décembre 2021**

Le 10 septembre 2021, treize communes (Arzier-Le Muids, Borex, Coppet, Chésereux, Crans, Échandens, Founex, Gingins, Mies, Paudex, Pully, Rolle, Vaux-sur-Morges) ont fait recours contre la facture sociale 2019. Le recours a été rejeté par la Cour de droit administratif et public (CDAP) le 10 décembre 2021 (v. [l'arrêt de la Cour de droit administratif et public](#)).

Le 28 février 2022, les treize communes ont déposé au Tribunal fédéral un recours contre cet arrêt. Le recours souligne l'illégalité et conteste la constitutionnalité du système actuel. Les charges cantonales représentent entre 63.01% et 92.94% de toutes les recettes fiscales communales des recourantes, des proportions qui violent l'autonomie communale en matière de fixation et d'affectation des impôts, garantie par la Constitution.

La présente note est destinée à expliquer succinctement les enjeux du recours, ainsi que les faiblesses de l'arrêt attaqué, dans le but d'encourager d'autres communes à se joindre à un recours contre la facture sociale 2021. L'annexe fournit des extraits pertinent du recours. Pour le texte complet v. [www.mies.ch](http://www.mies.ch). (Procédure contre la péréquation cantonale).

#### **1. Constat par la CDAP de non-conformité à la Constitution**

L'arrêt contesté admet, tant dans son contenu que dans le résumé qui figure dans l'en-tête, que le système de péréquation mis en place n'est "*pas adéquat et entraîne des résultats qui ne sont conformes ni à l'autonomie communale définie par la Constitution vaudoise, ni au principe de proportionnalité qui exige qu'il existe un rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts publics ou privés compromis.*" Néanmoins, la CDAP se refuse de rendre un jugement en faveur des recourantes qui correspond à ce constat.

Le recours entrepris par les treize communes met en cause les raisons invoquées par la CDAP pour ne pas tirer les conséquences logiques de son propre constat.

#### **2. Cour des comptes**

Le recours se réfère à plusieurs endroits à un rapport de la Cour des comptes (CC) de 2019 intitulé « *Audit des dépenses thématiques de la péréquation intercommunale et de la gouvernance de l'ensemble du dispositif* » no 56 du 2 octobre 2019. <sup>1</sup>

Ce rapport contient un jugement accablant de la pratique des autorités cantonales dans le domaine de la péréquation. La Cour parvient à des conclusions d'une rare sévérité, tant sur le contenu des règles légales en question que sur leur application, ainsi que sur le manque de contrôle exercé par l'administration cantonale dans la mise en œuvre de la péréquation et dans le calcul des chiffres des diverses factures adressées aux communes à titre de péréquation.

---

<sup>1</sup> <https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/cour-des-comptes/rapports-daudit/news/12096i-rapport-n-56-audit-des-depenses-thematiques-de-la-perequation-intercommunale-et-de-la-gouv/>

La Cour des comptes arrive à la conclusion qu'une "*réforme de la gouvernance et du cadre du système péréquatif doit impérativement être mise en place*" (p. 87).

### **3. Autonomie communale**

L'autonomie communale garantie tant par la Constitution fédérale que par l'article 139 de la Constitution vaudoise subit une atteinte illicite dès lors que le système imposé par le Canton prive les communes de leur pouvoir constitutionnel de fixer les impôts communaux et d'en décider l'affectation. Le Canton a utilisé une loi cantonale pour forcer les communes à uniformiser autant que possible leur taux d'imposition, alors que le Canton ne peut en aucun cas contraindre une commune à augmenter son taux d'impôt en raison de son autonomie. La charge de la facture sociale s'aggrave constamment, année après année, mais toujours au détriment de certaines communes.

Les collectivités publiques dont les 2/3, les 3/4, ou presque 100% des revenus fiscaux sont revendiqués par le Canton, ne sont plus à même d'exercer leurs tâches. Il en résulte à la fois une insuffisance des prestations et services que les communes devraient fournir aux habitants. Il provoque également un inévitable affaiblissement des investissements, ou souvent l'endettement des communes.

La législation applicable a pour but de "*garantir l'autonomie des communes en matière de fiscalité et de leur assurer les ressources qui leur sont nécessaires pour accomplir les tâches qui leur incombent en contribuant à l'équilibre durable de leurs finances*". Or l'application des lois cantonales en matière de péréquation conduit précisément à un résultat exactement inverse.

### **4. Autres griefs à l'encontre de l'arrêt de la CDAP**

Le recours reproche à l'arrêt attaqué de ne pas tenir compte de toute une série de manquements constatés par la Cour des Comptes et par la CDAP elle-même, par rapport aux obligations légales :

- La loi exige que la péréquation fasse l'objet d'une évaluation de l'administration cantonale tous les cinq ans. Cependant, aucun rapport sur ce sujet n'a encore été publié.
- Le Canton ne remplit pas son obligation de surveiller et de contrôler des données fournies par les communes en vue du calcul des décomptes finaux de l'ensemble des communes.
- En 2019, la COPAR [Commission paritaire État/communes], censée veiller au système, a omis de valider le préavis requis par la loi pour la fixation des montants de la péréquation.
- La COPAR a constaté que les remarques de la Cour des comptes quant à la mauvaise application de la loi étaient fondées. Mais elle se permet d'autoriser expressément les communes à continuer de violer la loi et le règlement.
- La COPAR est censé garantir la participation des communes dans la procédure d'assujettissement ; en réalité, elle ne joue aucun rôle de contrôle, est totalement dominée par le Canton, et ne fait que suivre de manière servile les instructions des services de l'État de Vaud.

## **5. Incapacité pour les communes de vérifier la conformité des décomptes**

Il a été constaté que les communes sont dans l'incapacité de vérifier la conformité de la méthode de calcul et des montants des factures sociales et de la péréquation intercommunale dont elles doivent s'acquitter. Un tableau Excel, tel qu'il est envoyé avec le décompte, ne le permet pas.

La CDAP le reconnaît dans l'arrêt attaqué, mais prétend que les prescriptions en la matière, ainsi que le décompte, assurément complexes, ne sont pas hors de portée et de la compréhension des autorités communales - affirmation contraire à une réalité où, dans presque toutes les communes, les autorités sont composées de miliciens qui consacrent à leur fonction une partie seulement de leur temps. Dans certaines petites communes, les boursiers ne travaillent qu'à 10%, et il n'y a pas un boursier sur dix qui est capable de comprendre et expliquer le système tel qu'il est imposé et pratiqué par le canton de Vaud.

## **6. Anti-constitutionnalité du système de financement de la facture sociale**

Si la péréquation intercommunale a une base constitutionnelle indiscutable, il n'en va pas de même de la facture sociale, qui n'a aucun rapport quelconque avec la capacité contributive des différentes communes ni avec la charge fiscale, et, partant, est anti-constitutionnelle.

## **7. Volatilité**

La facture sociale (péréquation verticale) est une participation imposée par le canton pour obliger les communes à financer la politique sociale unilatéralement dictée par l'Etat. Conçue au départ comme accessoire à la péréquation intercommunale, la facture est devenue l'élément principal.

L'extraordinaire volatilité des dispositions légales, qui n'ont eu de cesse d'être modifiées ces dernières années, traduit le désarroi et l'opportunisme des autorités cantonales. Cette volatilité rend impossible la gestion financière des communes, en particulier celles qui ont des citoyens à forte capacité contributive, qui se retrouvent par là-même dans une situation économique extrêmement précaire.

## **8. Expertise - droit d'être entendu - complexité**

La CDAP admet que les textes légaux applicables sont d'une très grande complexité. Elle a rejeté des requêtes d'expertise formulées par les communes. De deux choses, l'une : soit, son refus de nommer un expert tient au fait qu'il n'y a plus besoin d'en nommer au motif que l'illicéité du système a été constatée et reconnue par elle même; soit, parce que, à lire certains de ces considérants, elle estime qu'il incombait aux recourantes d'établir la non-conformité éventuelle de la facture sociale ainsi que la non-conformité de la méthode de calcul de la péréquation.

Si nous sommes dans cette seconde hypothèse, comme la CDAP semble le soutenir, cela représente une violation crasse du droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution vaudoise, qui comprend notamment le droit pour l'intéressé de produire des preuves pertinentes. Ce refus est choquant, car il revient à interdire aux recourantes de faire la démonstration de l'illicéité du système de financement de la facture sociale.

L'article 42 de la Loi sur la Procédure administrative LPA-VD exige que toute décision administrative contienne des indications "*exprimées en termes clairs et précis*". L'arrêt de la CDAP est à ce point illogique qu'il suppose que les communes sont capables de comprendre ce que le Canton est incapable d'expliquer.

### **9. Absence de décision basée sur une interprétation fantaisiste de la séparation des pouvoirs**

L'arrêt attaqué reconnaît "*une application incorrecte de la loi*". Au lieu d'en tirer les conséquences que lui impose son rôle de pouvoir judiciaire, et le respect du principe de la séparation des pouvoirs, la CDAP considère cette application incorrecte comme "*une option stratégique*" du pouvoir exécutif. Elle ajoute que la séparation des pouvoirs impose le respect des compétences établies par la Constitution et interdit à un organe de l'Etat d'empiéter sur les compétences d'un autre organe et ne s'estime pas habilitée à intervenir dans la substance de la cause.

Suivant un pareil raisonnement, l'automobiliste arrêté pour excès de vitesse pourrait se justifier en disant qu'il a fait une "*option stratégique*". Un tel raisonnement est tout à fait insoutenable.

Cette interprétation de la séparation des pouvoirs est dépourvue de pertinence en l'occurrence. Elle n'interdit nullement à un organe de statuer sur des domaines où une autre institution aurait également une compétence, quand la loi le prévoit. Tel est d'ailleurs précisément le sens de la juridiction administrative, qui implique un contrôle judiciaire sur les décisions de l'administration. Si l'on suivait le raisonnement de la CDAP, on devrait supprimer la juridiction administrative et en revenir aux siècles passés, où l'administration se jugeait elle-même. Si la CDAP n'est plus habilitée à examiner la légalité des actes de l'administration et de tirer les conséquences des irrégularités, elle n'a aucune raison d'être.