

## ANNEXE

### 1. Précédents pas valables

"Les jugements précités ne sont donc pas des précédents qui empêcheraient la recourante de s'opposer à la péréquation et à la facture sociale, telles qu'elles sont appliquées concrètement dans le cas présent". (p. 49)

" Il est évidemment impossible d'attribuer l'autorité de la chose jugée à des arrêts qui portent sur une législation tout à fait différente de celle qui est mise en cause aujourd'hui". (pp. 48-49)

"Après ses multiples révisions, la loi sur la péréquation, non seulement a été profondément remodelée, mais encore elle prend pour base des calculs déterminants aussi pour la facture sociale, des critères qui n'étaient pas prévus dans la loi de 2005. Or ce sont précisément ces nouveaux critères qui sont mis en cause aujourd'hui". (p.49)

"... les règles qui étaient en vigueur en 2006 ont subi depuis lors de si nombreuses réformes, que le jugement que l'on pouvait porter sur elles à cette époque n'est plus d'actualité. Enfin, les circonstances de fait se sont profondément modifiées au cours des quinze dernières années, car la facture sociale qui devait être secondaire, est devenue principale par rapport à la péréquation ; si elle pouvait encore être considérée comme raisonnable en 2006, elle a très fortement augmenté et se heurte à des objections nouvelles. Au surplus, les actes qui étaient alors attaqués étaient des arrêts du Conseil d'Etat et non pas des lois et décrets émanant du Grand Conseil." (p. 50)

"Cette extraordinaire volatilité traduit le désarroi et l'opportunisme des autorités cantonales, rendant impossible la gestion financière des communes". (p.40)

"... l'autorité de recours ne tient pas compte des éléments nouveaux avancés par les recourantes qui démontrent qu'il y a lieu de s'écarter des considérations développées à l'époque par le Tribunal cantonal et le Tribunal fédéral. La Cour constitutionnelle vaudoise s'est en effet prononcée sur l'ancienne LPIC du 28 juin 2005, laquelle a été abrogée et remplacée par la loi actuelle de 2010, qui a été elle-même révisée à six reprises, de sorte que la législation actuelle n'a plus de rapport avec celle qui prévalait en 2005-2006 lors des arrêts rendus sur la question. Quant à la loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale de 2003, elle a été révisée 13 fois de 2005 à 2020. Ainsi, les arrêts cités par la CDAP du 30 mai 2006 et du 23 juillet 2008 ne peuvent pas être considérés comme des précédents pertinents en l'espèce". (p. 48)

### 2. Autonomie communale / constitutionnalité / volatilité

"Alors que les anciennes Constitutions cantonales garantissaient généralement l'autonomie communale de façon abstraite, certaines des nouvelles, notamment la Constitution vaudoise de 2003, désignent expressément les domaines dans lesquels la liberté des communes est garantie. Dans les cas visés, la commune a une indépendance assurée, qui lui donne une marge de manœuvre, notamment en matière normative (règlements communaux) et aussi pour les décisions d'espèce (ATF 129 I 410 ; 135 I 136 ; 135 I 233 ; 129 I 313 ; 128 I 13). Autrement dit,

l'énumération que fait l'article 139 Cst.-VD ne détermine pas seulement les domaines dans lesquels les communes sont autonomes, il oblige également le législateur cantonal à respecter leur liberté réglementaire et parfois leur pouvoir de décision. L'autonomie communale est donc violée si l'auteur de la loi cantonale excède ses propres compétences et empiète sur celles des communes. La jurisprudence reconnaît d'ailleurs l'autonomie fiscale des communes, même dans les cantons dont la Constitution ne la garantit pas expressément (ATF 147 I 136, 143 ; voir ATF 147 I 225, 231)". (p. 30)

"En l'occurrence, il s'avère aussi que la loi cantonale, ses multiples dispositions d'exécution et les décisions d'application vont largement au-delà de la compétence attribuée par les articles 167 alinéas 2 et 168 Cst.-VD. En effet, d'une part, alors que la capacité contributive des différentes communes devrait être le critère déterminant, l'article 5 LPIC calcule le « point d'impôt » en fonction d'une multitude de facteurs qui sont sans rapport avec la capacité contributive. D'autre part, le montant fixé par l'art. 2a est « réparti entre les communes en fonction du rendement des impôts sur les personnes morales » (nouvelle du 18 décembre 2019), élément qui n'est pas défini et tout à fait étranger aux normes fixées par les articles 167 et 168 Cst.-VD. 6 Il ressort des documents officiels, ainsi que des sommes exigées des communes, que la péréquation directe et la facture sociale calculées selon les mêmes critères sont incompatibles avec neuf principes constitutionnels au moins." (p. 32)

"... 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. Certes, la péréquation intercommunale obéit à un principe incontestable de justice qui tient compte des divergences de situation entre les communes et qui permet aux unes de bénéficier de la prospérité des autres. Par contre, la facture sociale a une tout autre finalité : elle tend à faire participer directement les communes aux dépenses de l'Etat en matière d'action sociale. Ici, il ne s'agit donc plus de relations entre les communes, mais bien d'un rapport entre l'Etat qui décide d'engager des frais (d'environ un milliard et demi de francs par an) et oblige les communes à en supporter la moitié. L'arrêt attaqué affirme qu'il « ne s'agit nullement de financer le ménage cantonal » (p.36). Mais c'est ici jouer sur les mots, car le fait est que les communes versent directement à la caisse cantonale des sommes considérables qui ne les concernent nullement et qui sont destinées à être dépensées par l'Etat. ... Parler de péréquation « indirecte » à propos de la facture sociale est un abus de langage et surtout une erreur du point de vue juridique. Ainsi, à la différence de la péréquation, la facture sociale n'a aucune base constitutionnelle. Elle est donc contraire dans son principe à l'art. 139, lit. c, Cst.-VD, et davantage encore dans la mesure où elle est calculée selon les mêmes critères que la péréquation intercommunale, alors que les deux choses sont de nature fondamentalement différentes". (pp. 32-33)

"L'autonomie communale garantie par l'article 139 Cst.-VD subit une atteinte illicite, dès lors que le système imposé par le Canton prive la recourante de son pouvoir constitutionnel de fixer les impôts communaux et d'en décider l'affectation. Les communes sont en réalité obligées par le Canton à verser des montants péréquatifs très élevés et affectés à des tâches qui leur sont étrangères et dont elles n'ont décidé ni le principe ni les modalités. Cela les oblige à augmenter leur taux d'impôt, contrainte

qui n'a pas de base constitutionnelle et ne peut pas être respectée dans les formes démocratiques". (p. 33)

"L'article 168, alinéa 2 Cst.- VD a donc été détourné de son but. Le Canton s'en est servi pour forcer les communes à uniformiser autant que possible leur taux d'imposition." (p. 33)

"En réalité, le Canton ne peut en aucun cas contraindre une commune à augmenter son taux d'impôt, et cela pour trois raisons. D'abord, une pareille mesure, qui serait sans précédent, ne trouve aucune base ni dans la Constitution ni dans la loi. En deuxième lieu, elle contrevient directement à l'article 139 Cst.-VD, qui garantit aux communes le droit de fixer les impôts. Enfin, une contrainte de cette espèce est incompatible avec les institutions politiques qui sont données aux communes vaudoises par la Constitution cantonale : le taux d'impôt est soumis à l'approbation du Conseil communal (ou général), ainsi qu'au référendum populaire ; quand une hausse se heurte à un refus de la part de l'autorité communale compétente et qui est d'essence démocratique, la décision doit être respectée. Cette situation est de plus en plus fréquente. La compétence donnée par l'art. 168 Cst.-VD est ainsi largement dépassée, et l'art. 139 Cst.-VD est violé". (p. 34)

"La péréquation intercommunale et la facture sociale portent à l'autonomie communale une atteinte d'autant plus sensible qu'elle s'aggrave constamment, année après année, mais toujours au détriment de certaines communes. La Cour des comptes a déjà signalé cet étrange phénomène. Celui-ci est provoqué par deux sortes de changements, financiers et légaux, qui impliquent des ponctions excessives à la charge des recourantes". (p. 38)

"Telles qu'elles sont appliquées, la péréquation intercommunale et la facture sociale mettent les communes, en particulier la recourante, dans une situation sans cesse changeante, due à une volatilité de la loi inconciliable avec la sécurité du droit". (p. 39)

"Il est évident que le critère du rendement des impôts sur les personnes morales est dénué de pertinence, du moins lorsqu'il s'agit de la péréquation indirecte, puisque la facture sociale devrait tenir compte avant tout de la capacité contributive des communes et non pas de la différence qui existe entre celles qui abritent d'importantes personnes morales et les autres". (p. 41)

"En conclusion, la législation sur la péréquation et les factures multiples, ainsi que les décisions d'application, violent l'autonomie communale garantie par l'article 139 Cst.-VD et 50 al. 1 Cst., puisqu'elles sont contraires aux principes d'égalité, de la légalité, et ne respectent pas la liberté de manœuvre que cette disposition garantit aux communes". (p. 41)

"D'après ces deux documents officiels, il apparaît clairement que les contributions imposées aux communes n'obéissent pas au principe de la capacité contributive mais à des considérations qui lui sont étrangères et sont introduites uniquement pour favoriser certaines communes au détriment des autres". (p. 43)

"Enfin, il faut souligner que la législation applicable contient une contradiction interne, l'article 1er LPIC ayant pour but de garantir l'autonomie des communes en

matière de fiscalité et d'assurer aux communes les ressources qui leurs sont nécessaires pour accomplir les tâches qui leur incombent en contribuant à l'équilibre durable de leurs finances (art. 1er, lettre b et c, LPIC). Or l'application des lois topiques conduit à un résultat exactement inverse". (p. 44)

"... il est évident que les collectivités publiques dont les 2/3, les 3/4, presque 100% des revenus fiscaux sont revendiqués par le Canton, ne sont plus à même d'exercer leurs tâches, et perdent en réalité le droit à l'autonomie s'agissant de la fixation des impôts communaux et de leur affectation. De toute manière, il ne leur est pas toujours possible d'augmenter leur taux d'imposition, l'organe délibérant communal s'y refusant souvent ; ou, s'il l'accepte, le référendum est lancé et le corps électoral refuse l'augmentation d'impôt. Il en résulte à la fois un manque ou du moins une insuffisance des prestations et services que les communes devraient fournir aux habitants. Il provoque également un inévitable affaiblissement des investissements, voire leur impossibilité. Enfin, il entraîne souvent l'endettement des communes, situation qui contraste avec celle du Canton, dont les comptes sont bénéficiaires et les dettes très largement éteintes". (pp. 44-45)

### **3. Dysfonctionnements / Manquements reconnus / Cour des comptes**

a) "... alors que la loi prescrit en toutes lettres que la péréquation fait l'objet d'une évaluation tous les cinq ans, aucun rapport sur ce sujet n'a encore été publié, c'est-à-dire que l'administration cantonale a failli à trois reprises au moins à son obligation." (p. 19)

"On peut certes comprendre que l'administration cantonale n'ait pas voulu satisfaire à cette contrainte, dès lors que la péréquation et surtout la facture sociale prenaient des proportions de plus en plus excessives et qu'il ne paraissait pas opportun de les rendre publiques. Mais cette considération ne justifie pas le comportement illégal du Canton". (p. 20)

b) "... selon la loi, le Canton établit les décomptes annuels sur la base d'un préavis de la COPAR [Commission paritaire]. Selon la loi, la COPAR est composée à parts égales de représentants de l'Etat et des communes, présidée par un représentant des communes ... Cependant, la COPAR qui s'est prononcée "sur les éléments de calcul de la péréquation 2019 et ... a validé formellement le décompte 2019 de la péréquation" réunissait quatre représentants des communes et cinq de l'Etat, le procès-verbal étant de surcroît assuré par un fonctionnaire du Département et sous la responsabilité du Canton. (pp. 4-5)

c) "Pour 2019, année déterminante en l'occurrence, 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 « en tient lieu ». 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 a d'ailleurs été établi par avance et 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. Ici aussi, la procédure suivie ne remplit pas l'obligation légale, à seule fin d'éviter que la COPAR émette un préavis qui nécessairement serait public. Le Canton préfère une réunion à huis-clos et un procès-verbal évidemment destiné à demeurer confidentiel. Ainsi, une violation manifeste de la loi contribue à l'opacité persistante de la procédure qui conduit à l'établissement des décomptes finaux". (p. 20)

d) "Le Canton ne respecte pas une obligation qui est au cœur même du système péréquatif : la surveillance sur la licéité et 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 très nombreux et compliqués. ... la Cour des Comptes a constaté plusieurs distorsions dans les chiffres fournis par les communes en vue du calcul, notamment concernant les « dépenses thématiques ». ... les communes ont la possibilité de présenter des dépenses qui ne sont pas harmonisées et « laissent trop de place à l'optimisation fiscale et entraînent une inégalité de traitement de retour péréquatif entre les communes » (Rapport CC p. 3)". (pp. 20-21)

e) "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. Mais elle se permet d'autoriser expressément les communes à continuer de violer la loi et le règlement afin de ne pas « pénaliser trop fortement les communes qui ont adopté une telle méthode » (PV p.4). ... La COPAR se contente de donner des autorisations illégales en faveur du maintien des pratiques illicites, en renvoyant les problèmes à une « nouvelle péréquation » qui a été annoncée il y a plus de trois ans et n'existe même pas à l'état de projet. ... En conséquence, les comportements illégaux de « certaines communes », au détriment des autres, sont sciemment cautionnés par la COPAR et l'administration, qui ne font pas preuve d'impartialité et ne se soucient ni de la légalité ni de l'égalité de traitement entre les communes" (p. 24)

f) "En définitive, l'arrêt attaqué constate que les lois applicables sont violées et appliquées de façon arbitraire. La péréquation est calculée sur la base de données partiellement fausses fournies par certaines communes. Le Canton n'opère pas les contrôles qu'impose la correcte application de la péréquation intercommunale et de la répartition de la facture sociale (arrêt attaqué, cons. 7/b, p. 29)". (p. 28)

g) " ...la charge fiscale ... est simplement une participation des communes au financement de la politique sociale unilatéralement dictée par l'Etat. Conçues au départ comme des accessoires de la péréquation intercommunale, la facture sociale et les autres charges sont devenues l'élément principal. En effet, la part des dépenses de l'Etat mises à la charge des recourantes de ce chef représente toujours un montant bien plus élevé (jusqu'à presque 6 fois plus élevé pour la Commune de Mies !) que celui de la péréquation directe prévue par les articles 167-8 Cst.-VD, suivant le décompte final 2019 (cf. arrêt attaqué, cons. E, p.6). Il est manifestement inapproprié d'utiliser les mêmes critères de calcul pour le financement de la politique sociale, qui devrait obéir à des impératifs tout à fait différents que pour la péréquation intercommunale proprement dite." (pp. 44-45)

h) "La CDAP reconnaît que « le système mis en place n'est cependant 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. Si la notion d'impôt confiscatoire n'est pas applicable directement au cas d'espèce, il convient néanmoins de la garder l'esprit, comme une expression du principe de proportionnalité. » (arrêt attaqué, cons. 8/b, p. 34-35)". (p. 46)

i) "Le considérant 5 de l'arrêt attaqué conclut : « Le fait que l'on constate maintenant que le système péréquatif n'est pas adéquat (en particulier comme cela est attesté par le rapport de la Cour des comptes) ne permet pas de remettre en cause une disposition expresse de la LOF » (p.22). Ce passage difficilement compréhensible est manifestement à côté de la question posée. Il est évident que l'augmentation constante et considérable de la facture sociale et des autres charges, qui sont nouvelles et largement postérieures aux jugements de 2006 et 2008, est un facteur pertinent lorsqu'il s'agit d'examiner concrètement la constitutionnalité de la législation applicable." (p. 49)

#### **4. Incapacité de vérifier la conformité des décomptes / Absence de contrôle cantonal**

" ... les communes ont fait valoir, preuves à l'appui, qu'elles 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. La CDAP le reconnaît dans l'arrêt attaqué... La CDAP précise plus loin « force est de constater que la décision du 9 octobre 2020 ne contient pas tous les éléments qui permettraient d'en vérifier le bien-fondé » et qu' « il est aussi vrai que des communes moyennes ou petites, voire très petites, n'ont pas à leur disposition d'importants services administratifs, juridiques et financiers qui seraient simplement à même d'opérer eux-mêmes des contrôles suffisants » (arrêt attaqué, cons. 6b/bb, p. 25)." (p. 10)

"Il est donc avéré, comme l'admet d'ailleurs l'arrêt attaqué « 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 » (p.28)". (p. 26)

"... l'arrêt attaqué constate « que les chiffres fournis par les communes ne font l'objet d'aucune vérification par le Canton, pas même par sondages » (p. 28)". (p. 26)

#### **5. Égalité**

"Le système de la LPIC et de la LOF combinées contrevient directement au principe d'égalité. Certes, 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. Toutefois, en l'occurrence, l'inégalité résulte à la fois de la loi elle-même, qui laisse trop de latitude aux communes, et à l'administration cantonale qui ne vérifie pas les chiffres déterminants. L'égalité entre les communes doit être respectée suivant l'article 8 Cst., dont le champ d'application s'étend à toutes les collectivités et à toutes les matières. ... 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 surtout par l'article 139, alinéa 1, lettre c, Cst.-VD, qui assure la liberté des communes dans « la fixation, le prélèvement et l'affectation des taxes et impôts communaux ». Le Canton abuse de son pouvoir en appliquant les différences de traitement au-delà de ce qu'autoriserait la péréquation proprement dite, en appliquant les mêmes critères à la facture sociale, à la réforme policière, etc., choses qui sont étrangères au but de l'art. 168 Cst.-VD". (pp.34-35 )

#### **6. COPAR**

"... il n'est pas vrai que la COPAR a évoqué seulement des questions de principe. En réalité, le procès-verbal mentionne des points très concrets, notamment la situation paradoxale dans laquelle se trouvent plusieurs communes, que le Directeur général de la DGAIC considère en effet comme « choquante ». La présidente de la COPAR ayant conclu qu'il ne semble pas y avoir de solution dans l'immédiat, la COPAR ne tire aucune conséquence de l'anomalie soulignée. Le procès-verbal ajoute : « certaines communes suivent les investissements en appliquant les amortissements admis en matière de dépenses thématiques, même si l'investissement a été amorti plus rapidement ». Cette pratique est manifestement illégale. De même, certaines communes « qui réalisent des travaux sur des routes à hauteur de 300 ou 400 mille francs, portent ces travaux au compte de fonctionnement afin de bénéficier de retour sur les dépenses thématiques la même année, environ 70% au lieu de 1/30 ans » (PV p. 4 et 5). Tout en reconnaissant cette pratique comme illicite, la COPAR juge néanmoins qu'elle peut être maintenue. C'est dire que la « validation » du décompte 2019 est d'une valeur douteuse, dès lors que la COPAR donne des autorisations irrégulières en faveur du maintien de pratiques illégales. Il ne s'agit pas de questions de principe, mais de fraudes à la loi qui montrent que celle-ci n'est pas appliquée correctement". (p. 5)

"Quant à la COPAR, elle ne joue pas le rôle que lui assigne la loi et n'assume aucune fonction véritable. Cette critique est confirmée par le procès-verbal de la séance de la Commission paritaire du 9 octobre 2020. Cette pièce, que cite l'arrêt attaqué, apporte la preuve irréfutable des anomalies et irrégularités déjà signalées par la Cour des comptes. Sous chiffre 1, le procès-verbal rapporte que « certaines communes, sont prétéritées 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 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". (p. 24)

"La COPAR, qui est censée garantir l'intervention des communes dans la procédure d'assujettissement, ne joue en réalité aucun rôle. Sa fonction est purement consultative, son contrôle s'exerce sur les montants et non pas sur les décisions de dépenses sociales. Elle n'est pas vraiment paritaire, dès lors que les intérêts des communes bénéficiaires et des communes désavantagées par la péréquation sont opposés. Elle intervient d'ailleurs après l'établissement du décompte final et ne fait que l'entériner pour la forme, à la dernière minute, comme le montre le procès-verbal précité du 9 octobre 2019". (p. 42)

## **7. Expertise - droit d'être entendu**

"Les textes légaux applicables sont d'une grande complexité, encore aggravée par leur enchevêtrement". (p. 21)

"La CDAP relève encore que « vu la complexité de la matière, étant donné surtout que les calculs sont basés sur les chiffres de toutes les communes vaudoises, il apparaît difficile de faire figurer tous ces chiffres dans une décision » (arrêt attaqué, cons. 6b/bb, p. 26). Enfin, la CDAP précise qu'« aucune des autorités [cantonales] précitées ne vérifie le bien-fondé des chiffres fournis par les communes et servant de base au calcul de la péréquation » (arrêt attaqué, cons. 6b/bb, p. 28)" (p. 10)

"En réalité, les organes des communes considèrent depuis longtemps que la péréquation instituée par la législation est incompréhensible et que l'administration ne fournit aucune explication suffisante. Quant à l'administration elle ne saurait se prévaloir de la complexité de la matière pour rendre des décisions non motivées, d'autant que les complications résultent d'une législation que le Gouvernement a lui-même élaborée et proposée au Grand Conseil. S'il est vrai que le système légal est pratiquement inapplicable, cela veut dire qu'il n'est pas, sur le fond, compatible avec la Constitution. Il y aura lieu de revenir plus loin sur ce point". (pp. 19-20)

"... d'après la CDAP, les communes devraient être capables de comprendre ce que le Canton est incapable d'expliquer..." (p. 19)

"... le législateur vaudois a échafaudé une législation extrêmement compliquée, qui prévoit une addition de nombreux facteurs plus ou moins dénués de pertinence et souvent sans aucun rapport avec la capacité contributive. Alors qu'à l'origine la péréquation intercommunale et la facture sociale portaient essentiellement sur une péréquation des ressources (rapport de la Cour des comptes p. 20), de nouveaux éléments ont été successivement ajoutés pour couvrir notamment les besoins supposés des villes-centres et pour compenser les prétendues surcharges en matière de transport et de forêt. L'article 167, alinéa 2, Cst.-VD est ainsi clairement violé. En outre, les lois topiques, non seulement sont incompréhensibles, mais aussi lacunaires. Par exemple, la notion de ville-centre est un critère important, mais qui n'a jamais été défini (rapport de la Cour des comptes précité p. 28)." (p. 43)

"Le système est devenu tellement compliqué, toujours selon la Cour des comptes, qu'il est tout à fait opaque et que l'autorité cantonale compétente pour procéder à des analyses et à des vérifications n'est pas en mesure d'accomplir ses tâches... Il est d'ailleurs douteux qu'elle en ait la volonté". (p. 44)

"La CDAP a rejeté [des] requêtes d'expertise dans l'arrêt attaqué (p.17). ... la CDAP estime qu'il incombait aux recourantes d'établir la non-conformité éventuelle de la facture sociale, de la péréquation intercommunale et de la police cantonale ainsi que la non-conformité de la méthode de calcul de la péréquation telle qu'elle ressort des décisions attaquées et que partant, il n'appartenait pas au tribunal de mandater un expert pour effectuer ce travail (arrêt attaqué, cons. 3c).

Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit pour l'intéressé de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299; 135 II 286 consid. 5.1 p. 293; 135 I 279 consid. 2.3 p. 282). L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299; 137 III 208 consid. 2.2 p. 210). Le rôle de l'expert est d'aider à l'éclaircissement des éléments de fait, à l'exclusion des questions juridiques, qui relèvent de la seule appréciation du juge (ATF 133 II 384 consid. 4.2.3)." (pp. 9-10)

"La jurisprudence fédérale déduit de l'article 29 Cst. les deux droits fondamentaux qui ont été violés en l'occurrence. De surcroît, l'article 42 LPA-VD n'a pas non plus été respecté. Cette dernière disposition exige que toute décision administrative contienne des indications « exprimées en termes clairs et précis (sur) : les faits, les règles juridiques et les motifs sur lesquels elle s'appuie ». La décision attaquée devant la CDAP ne respecte aucune des règles indiquées, contrairement à ce que prétend l'arrêt attaqué". (pp. 11-12)

"Les parties ont aussi le droit de participer à l'administration des preuves. Il s'agit du droit « d'obtenir l'administration des preuves pertinentes et valablement offertes, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à ...La CDAP a rejeté sans motif valable la demande d'expertise sur plusieurs points importants, privant les recourantes de leur droit de participer aux preuves". (pp. 13-14)

"Les recourantes n'ont donc pas pu participer à l'administration des preuves ni contester celles qui étaient produites par les autres parties. Elles n'ont pas eu non plus la possibilité, une fois la décision prise, de la contester d'une manière informelle, en fournissant des indications, voire en présentant une réclamation. Contrairement à ce qu'affirme l'arrêt, cette manière de faire n'est nullement « usuelle » dans la relation administrative. ... En l'espèce, les recourantes n'ont pas pu consulter les éléments pertinents du dossier ni par conséquent s'exprimer à leur égard". (p. 15)

"[La CDAP] croit cependant disculper l'administration en prétendant que « les prescriptions de l'ALPIC et du ASLPIC et des arrêtés d'application, assurément complexes, n'étaient pas hors de portée et de la compréhension des autorités communales, rompues aux arcanes de la chose publique, notamment en matière de finance ». Cette affirmation est tout à fait contraire à la réalité. Dans presque toutes les communes, les autorités sont composées de miliciens, qui certes connaissent la « chose publique » mais n'ont aucune formation particulière en matière financière et qui d'ailleurs consacrent à leur fonction une partie seulement de leur temps. Les petites communes peuvent à peine employer un boursier occupé à 10%. Il ne s'agit pas ici de la « chose publique » de façon générale, mais d'un domaine extrêmement complexe et technique qui suppose des connaissances très spécifiques. ... Contrairement à ce qu'affirme la CDAP, le tableau Excel ne permet pas aux communes de comprendre, même en partie, les raisons précises de leur décompte. Le fait que, suivant la décision, le Département se tient à disposition pour d'éventuelles explications, une fois la décision prise, ne supplée en aucune manière à la nécessité d'une motivation circonstanciée, d'autant que la facture est présentée comme une décision irrévocable, seulement attaquable par un recours". (pp. 17-18)

"La CDAP se contredit en relevant : « Vu la complexité de la matière, étant donné surtout que les calculs sont basés sur les chiffres de toutes les communes vaudoises, il apparaît difficile de faire figurer tous ces chiffres dans une décision. Ainsi, bien que la motivation de la décision attaquée ne comporte pas tous les chiffres déterminants, il apparaît pratiquement impossible de rendre des décisions complètes sur ce point » (arrêt p. 26). Autrement dit, des autorités communales squelettiques sont censées comprendre un système excessivement compliqué et une décision incomplète, sans explications, mais une administration pléthorique elle-même n'est pas en mesure de prendre une décision complète ni d'expliquer le système, « vu la complexité de la matière » (p.26)". (p. 18)

"Non seulement le consentement des communes à la facture sociale n'est pas garanti, mais encore elles n'ont aucune possibilité de se prononcer sur cette contribution qui les concerne pourtant exclusivement. Elles ne sont pas représentées comme telles au Grand Conseil, elles ne jouissent pas du droit de référendum, à la différence d'autres cantons. Elles n'ont même pas le droit d'initiative populaire, qui existe aussi dans plusieurs cantons, et qui leur permettrait de demander une modification ou l'abrogation des lois topiques". (p. 42)

## **8. Séparation des pouvoirs / Absence de décision**

"...[la CDAP] trouve des moyens plus ou moins ingénieux mais toujours erronés pour conclure que l'administration cantonale n'a pas violé les règles constitutionnelles alors que tel est manifestement le cas". (p. 19)

"... l'arrêt attaqué relève « une application incorrecte de la loi ». Mais il la considère comme « non justiciable dès lors qu'elle constitue plus une option stratégique du pouvoir exécutif qu'une violation d'une norme légale spécifique » (p.30). L'arrêt attaqué 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. Ainsi, en l'absence de violation avérée d'une règle légale, le tribunal n'est pas habilité à intervenir » (p.30). Les deux arguments ainsi évoqués par la CDAP pour confirmer les décisions attaquées malgré le constat d'une violation de la loi sont manifestement mal fondés.

En première ligne, il est tout à fait avéré que la loi n'est pas respectée, comme on vient de le voir, et il est évidemment exclu de justifier une violation de la loi en prétendant qu'il s'agit d'une « option stratégique ». Suivant un pareil raisonnement, l'automobiliste arrêté pour excès de vitesse pourrait se justifier en disant qu'il a fait une « option stratégique ».

En second lieu, la séparation des pouvoirs est tout à fait dépourvue de pertinence en l'occurrence. Elle signifie que chaque organe de l'Etat doit respecter les limites de sa compétence. 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. Ce système existe notamment en droit fédéral, le Tribunal fédéral ayant le pouvoir de sanctionner la légalité des actes des départements fédéraux. Il s'applique également au Canton de Vaud.

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. ... la juridiction administrative, qui est inséparable de l'Etat de droit, implique le contrôle de l'administration par le juge. Elle est d'ailleurs expressément garantie par l'art. 29a Cst., ainsi que par la loi vaudoise". (pp. 26-27)

"... les Départements, qui sont des autorités administratives au sens de la loi, rendent des décisions susceptibles de recours au Tribunal cantonal. La CDAP ne peut donc pas décliner sa compétence dans le cas présent, où elle a d'ailleurs reconnu la

recevabilité du recours contre le décompte final pour 2019. Suivant l'article 83 de la loi d'organisation judiciaire (RS 173.01), « La compétence de la CDAP est définie par l'art. 92 de la loi sur la procédure administrative. ». La décision de l'intimé mentionne d'ailleurs expressément le droit de recours au Tribunal cantonal, droit qui serait purement illusoire si la CDAP refusait de statuer sous prétexte de « séparation des pouvoirs ».

L'arrêt attaqué donne manifestement un sens erroné au mot pouvoir. Celui-ci, dans le contexte où il est utilisé, signifie que les « autorités supérieures », selon la Constitution cantonale, sont indépendantes les unes des autres dans leur domaine propre et sur pied d'égalité les unes vis-à-vis des autres. Tel est le cas du Grand Conseil, du Conseil d'Etat et du Tribunal cantonal. Quant aux départements, ils sont des autorités administratives subordonnées à une autorité supérieure (voir art. 130 Cst.-VD, 83 LOJ et 92 LPA). 11 Il est donc exclu que la CDAP se prévale de la séparation des pouvoirs pour se soustraire à l'obligation d'exercer ses compétences légales. La Constitution fédérale exige d'ailleurs la possibilité d'un recours judiciaire, sauf dans des cas tout à fait exceptionnels (ATF 130 I 512 ; 143 I 499 ; SanktGaller Kommentar no. 20ss ad art. 29a).

Ainsi, la CDAP refuse de statuer sur le recours en se fondant sur une interprétation insoutenable de la Constitution et de la loi cantonales. Il s'agit d'un déni de justice et d'un acte arbitraire, en somme d'une violation des articles 9, 29 et surtout 29a Cst., lequel garantit le « droit au juge » y compris dans les affaires administratives (SanktGaller Kommentar no 11ss ad art. 29a).

En définitive, l'arrêt attaqué constate que les lois applicables sont violées et appliquées de façon arbitraire. La péréquation est calculée sur la base de données partiellement fausses fournies par certaines communes. Le Canton n'opère pas les contrôles qu'impose la correcte application de la péréquation intercommunale et de la répartition de la facture sociale (arrêt attaqué, cons. 7/b, p. 29). La CDAP le reconnaît mais refuse d'en tirer les conséquences inévitables c'est-à-dire l'annulation des décomptes finaux mis en cause ici, en violation des dispositions constitutionnelles qui garantissent le droit à l'accès au juge et contrairement à ses compétences légales". (pp. 27-29)

"Les textes légaux applicables sont d'une grande complexité, encore aggravée par leur enchevêtrement". (p. 21)

"La CDAP relève encore que « vu la complexité de la matière, étant donné surtout que les calculs sont basés sur les chiffres de toutes les communes vaudoises, il apparaît difficile de faire figurer tous ces chiffres dans une décision » (arrêt attaqué, cons. 6b/bb, p. 26). Enfin, la CDAP précise qu'« aucune des autorités [cantonales] précitées ne vérifie le bien-fondé des chiffres fournis par les communes et servant de base au calcul de la péréquation » (arrêt attaqué, cons. 6b/bb, p. 28)" (p. 10)

"En réalité, les organes des communes considèrent depuis longtemps que la péréquation instituée par la législation est incompréhensible et que l'administration ne fournit aucune explication suffisante. Quant à l'administration elle ne saurait se prévaloir de la complexité de la matière pour rendre des décisions non motivées, d'autant que les complications résultent d'une législation que le Gouvernement a lui-même élaborée et proposée au Grand Conseil. S'il est vrai que le système légal est

pratiquement inapplicable, cela veut dire qu'il n'est pas, sur le fond, compatible avec la Constitution. Il y aura lieu de revenir plus loin sur ce point". (pp. 19-20)

"... d'après la CDAP, les communes devraient être capables de comprendre ce que le Canton est incapable d'expliquer..." (p. 19)

"... le législateur vaudois a échafaudé une législation extrêmement compliquée, qui prévoit une addition de nombreux facteurs plus ou moins dénués de pertinence et souvent sans aucun rapport avec la capacité contributive. Alors qu'à l'origine la péréquation intercommunale et la facture sociale portaient essentiellement sur une péréquation des ressources (rapport de la Cour des comptes p. 20), de nouveaux éléments ont été successivement ajoutés pour couvrir notamment les besoins supposés des villes-centres et pour compenser les prétendues surcharges en matière de transport et de forêt. L'article 167, alinéa 2, Cst.-VD est ainsi clairement violé. En outre, les lois topiques, non seulement sont incompréhensibles, mais aussi lacunaires. Par exemple, la notion de ville-centre est un critère important, mais qui n'a jamais été défini (rapport de la Cour des comptes précité p. 28)." (p. 43)

"Le système est devenu tellement compliqué, toujours selon la Cour des comptes, qu'il est tout à fait opaque et que l'autorité cantonale compétente pour procéder à des analyses et à des vérifications n'est pas en mesure d'accomplir ses tâches... Il est d'ailleurs douteux qu'elle en ait la volonté". (p. 44)

"L'arrêt attaqué admet 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. » (p. 34-35)". (p. 29)

"... la CDAP décline ... sa compétence, en considérant qu'il s'agit d'une question politique, que le pouvoir législatif peut seul corriger, le Tribunal de céans ne pouvant « qu'en appeler au pouvoir législatif mais ne peut ni annuler ni réformer les décisions attaquées » (p.35)". (p. 29)

"Donnant une interprétation erronée à l'argumentation et surtout aux conclusions des recourantes, l'autorité de recours a refusé de tirer les conséquences qui s'imposent de la violation des principes constitutionnels applicables qu'elle a elle-même constatée. Comme on l'a vu, ... la CDAP a refusé d'exercer sa compétence constitutionnelle et d'annuler les décisions attaquées, se contentant d'en « appeler au pouvoir législatif », lequel serait seul à même de corriger les graves défauts du système de la péréquation intercommunale et de la facture sociale (arrêt attaqué, cons. 8/b, p. 35)". (p. 46)

"En revanche, il n'a jamais été question d'attendre du Tribunal la définition des prétentions financières du Canton à l'égard des communes, et il a toujours été souligné qu'il appartenait au Grand Conseil d'élaborer les lois nécessaires, une fois les droits de la recourante reconnus. Par conséquent, la CDAP a tort de conclure qu'elle « ne peut ni annuler ni réformer les décisions attaquées » (p.35). Ce sont en effet les décisions arbitraires qui sont entreprises, et non pas les compétences législatives qui sont directement en cause. Simplement, les recourantes ont saisi la CDAP pour qu'elle annule les décisions de décomptes pour l'année 2019, au motif que ces

décisions portent atteinte aux droits constitutionnels, cette atteinte trouvant son origine aussi bien dans les législations cantonales que la décision appliquée que dans leur mise en œuvre arbitraire et opaque par l'Etat. En pareil cas, l'autorité de recours a l'obligation d'examiner, à titre préjudiciel, la conformité au droit supérieur des actes normatifs cantonaux qu'il applique au cas qui leur est soumis (contrôle concret de la constitutionnalité des normes édictées par le législateur cantonal). Si l'admission éventuelle des griefs ne peut alors pas conduire à l'annulation de la norme elle-même, elle doit entraîner l'annulation de la décision d'application (ATF 132 I 49, cons. 4 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_164/2015 du 5 avril 2016, cons. 3.2). En l'espèce, dans la mesure où la CDAP a constaté l'inconstitutionnalité des décisions attaquées notamment car celles-ci violent l'autonomie communale et le principe de proportionnalité (arrêt attaqué, cons. 8/b, p. 35), elle devait en tirer les conséquences qui s'imposent et annuler les décisions attaquées, quitte naturellement à laisser au pouvoir législatif le soin de rectifier la LPIC et la LOF « de manière à ce que l'autonomie communale voulue par le Constituant et le principe de proportionnalité soient respectés » comme elle l'écrit (p.35). En refusant d'annuler les décisions attaquées après avoir reconnu leur caractère inconstitutionnel, la CDAP a commis un déni de justice et violé les art. 29 et 29a Cst". (p. 47)

"Le fait est que la législation actuelle sur la péréquation et la facture sociale n'a encore fait l'objet ni d'un contrôle abstrait ni d'un contrôle concret de la constitutionnalité. Or ce dernier est indispensable à l'Etat de droit. A son défaut, il subsisterait des normes qui, par hypothèse, violeraient la Constitution. La CDAP ne pouvait donc pas renoncer à exercer sa fonction judiciaire sous un prétexte quelconque. En refusant de procéder à un contrôle concret de la constitutionnalité du système légal vaudois en matière de péréquation intercommunale et de facture sociale au regard des éléments nouveaux avancés par les recourantes qui justifient de s'écarter des considérations développées à l'époque par les tribunaux, la CDAP a, là encore, commis un déni de justice." (p. 50)