

REÇU LE 15 JAN 2021

Direction générale des affaires
institutionnelles et des communes
(DGAIC)

Direction des affaires juridiques

Place du Château 1
1014 Lausanne



RECOMMANDE
Tribunal cantonal
Cour de droit administratif et public
Av. Eugène-Rambert 15
1014 Lausanne

Réf. : R9 202 / 2020 jb

Lausanne, le 11 janvier 2021

v/ réf. GE.2020.0208 (MPB/eg)

Recours des municipalités de Crans-près-Céligny, Rolle, Echandens, Borex, Mies, Coppet et Vaux-sur-Morges c. décisions du DIT du 9 octobre 2020 portant sur le décompte final des péréquations 2019 et du DSAS du 20 octobre 2020 portant sur la participation à la cohésion sociale (ex-facture sociale) – décompte final 2019

Madame la Juge instructrice,

Dans le délai que vous avez aimablement accepté de prolonger par courrier du 8 décembre 2020, nous vous adressons par la présente les déterminations du Conseil d'Etat sur les recours cités en titre.

La Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC), agissant au nom du Conseil d'Etat en vertu d'une délégation de compétence, se détermine par la présente aussi bien au nom de l'autorité intimée que de l'autorité concernée.

S'agissant des dossiers de la cause, nous vous signalons que la plupart des communications faites aux communes relativement aux péréquations sont standardisées et que, à l'exception de certaines pièces spécifiques (p.ex. validation du rendement des impôts par chaque commune), il n'existe pas à proprement parler de dossiers originaux pour chaque commune. Dès lors, nous produisons un bordereau de pièces unique mais qui comprend pour chaque commune recourante les pièces utiles vous permettant l'examen des recours.

Nous relevons également à ce stade que les décisions du Canton et les communications aux communes en matière de péréquation sont les mêmes depuis plus de dix ans, de sorte qu'on s'étonne que les recourantes les trouvent encore aujourd'hui peu claires, alors qu'elles ne s'en sont jamais plaintes jusqu'à présent.

I. RECEVABILITE

L'autorité intimée s'en remet à l'appréciation du Tribunal s'agissant de la recevabilité formelle des recours.

II. FAITS

- A. La Cour des comptes a publié en octobre 2019 un rapport intitulé « *Audit des dépenses thématiques de la péréquation intercommunale et de la gouvernance de l'ensemble du dispositif* » (rapport n° 56, disponible sur internet à l'adresse : https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/cour_comptes/1_Rapports_d_audit/56_Rapport.pdf; ci-après : le rapport de la Cour des comptes) qui émettait un certain nombre de critiques sur l'ensemble du système ainsi que sur l'établissement et la prise en compte des dépenses thématiques communales dans le cadre de la péréquation intercommunale vaudoise. Elle y constatait que les dépenses thématiques « *forment l'un des plus petits composants de la péréquation – 142 millions en 2017 – au sein d'un flux total annuel à CHF 1.5 milliard, dont CHF 773 millions pour la facture sociale* » (p. 3).

Dans son rapport, la Cour des comptes relevait un certain nombre de dysfonctionnements relatifs aux dépenses thématiques et formulait 8 recommandations qui, à l'exception de la recommandation n° 2, avaient vocation à s'appliquer « *au nouveau système péréquatif quel que soit le modèle retenu* » (p. 2 s.). La recommandation n° 2 était formulée de la manière suivante : « *Adopter des mesures transitoires pour contrôler le contenu des formulaires thématiques du système actuel.* »

- B. Suite à ce rapport de la Cour des comptes, la Commission des finances du Grand Conseil a mandaté le Contrôle cantonal des finances (CCF) pour qu'il lui propose des solutions de mise en œuvre des mesures préconisées. Le CCF a rendu son rapport dans le courant du mois de mai 2020 (*pièce 1*). Il y indique que la mission qui lui a été confiée par la Commission des finances peut être considérée comme remplie (p. 9). Il précise avoir accompagné le service en charge des communes (actuellement la Direction des affaires communales et droits politiques, intégrée à la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes - DGAIC) pour mettre en place les mesures suivantes :

« 1. Préciser et développer le « questionnaire pour l'établissement des dépenses thématiques admises » afin de sécuriser les chiffres revendiqués par les communes et améliorer l'analyse de ceux-ci [...].

2. Améliorer la présentation de règles contenues par le questionnaire, sous forme d'informations le complétant, en tenant compte, en ce qui concerne les communes, des limites suivantes :

- Les règles comptables applicables aux communes sont obsolètes.
- Le plan comptable utilisé par celles-ci n'est pas uniforme et est sans référentiel actuel.
- Les développements analytiques diffèrent entre communes en ce qui concerne l'imputation des charges indirectes des dépenses thématiques.

3. Mettre en place un dispositif minimal de contrôles répondant à des principes de proportionnalité, en premier lieu en inventoriant les tâches de vérification du réviseur (fiduciaire, COFIN, COGES) attestant les chiffres du questionnaire. Ce dispositif ne remet pas en cause les contrôles à effectuer par [la DGAIC] qui doivent exister.

4. Estimer à un équivalent temps plein les tâches affectées au déploiement du contrôle et suivi par [la DGAIC] des chiffres du questionnaire et ceci, selon la

décision de la précédente cheffe de département du DIS, dès 2021. »

En annexe (ch. 8.1) au dit rapport figure le nouveau questionnaire pour l'établissement des dépenses thématiques, tel qu'adapté par la DGAIC.

Le CCF a émis quatre recommandations à l'adresse de la DGAIC, avec délai de mise en œuvre au 20 septembre 2020. Par courrier du 23 septembre 2020, ce délai a été étendu au 31 mars 2021 (pièce 2) en raison principalement du fait que la séance de la Commission paritaire en matière de péréquation intercommunale (CoPar) qui se tient généralement en juin avait dû être repoussée après l'échéance du premier délai fixé (9 octobre 2020) suite aux impondérables liés à la crise du COVID-19.

- C. Par courriel du 25 février 2020 adressé à l'ensemble des Municipalités vaudoises (pièce 3), le service en charge des communes a lancé la phase finale de la péréquation 2019. Cette communication contenait les indications usuelles permettant aux communes de fournir les informations nécessaires au bouclage du décompte final de la péréquation 2019.
- D. Les communes recourantes ont renvoyé leur formulaire pour l'établissement des dépenses thématiques pour la péréquation 2019 par courriers datés respectivement des 9 avril, 13 mai, 5 juin, 30 avril, 25 mai, 4 juin et 3 juin 2020 (pièces 4). Ils étaient munis de l'attestation du réviseur de la commune.
- E. Par courriel du 7 mai 2020 (pièce 5), la DGAIC s'est adressée à l'ensemble des municipalités vaudoises pour leur demander de valider leurs rendements d'impôts 2019 tels que reportés dans un tableau Excel qui leur était communiqué conjointement, afin de permettre l'établissement du décompte final de la péréquation 2019. Les communes étaient priées d'apporter leurs éventuelles corrections directement dans la colonne « remarques/corrections » prévue à cet effet.
- F. Par courriers des 8 mai, 11 mai (5 communes) et 27 mai 2020, les communes ont validé les chiffres relatifs à leurs rendements fiscaux, tels que communiqués par le Canton. A l'exception des communes d'Echandens et de Mies, aucune correction n'a été apportée (pièce 6).
- G. A fin août 2020, le Conseil d'Etat et l'Union des communes vaudoises (UCV) ont conclu un protocole d'accord concernant la répartition des dépenses sociales que la loi du 24 novembre 2003 sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF) met partiellement à la charge des communes (nouvelle terminologie: « participation à la cohésion sociale », anciennement dénommée « facture sociale ») (protocole d'accord disponible sur internet à l'adresse : https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/DIT/dgaic/Projets/Accord_sur_la_facture_sociale.pdf). Cet accord a désormais été entériné par le Grand Conseil au travers d'une modification de la LOF adoptée en date du 8 décembre 2020 et publiée dans la Feuille des avis officiels du 22 décembre 2020.
- H. Dans un rapport daté du 5 octobre 2020 (pièce 7), le CCF a rendu compte du résultat de l'audit annuel de la péréquation dont il est chargé par le Conseil d'Etat par décision du 18 mai 2016. Les objectifs de ce contrôle sont énumérés au ch. 2.2 du rapport. Ils comprennent notamment la vérification de l'exactitude du calcul de la

péréquation 2019 et de l'adéquation du calcul par rapport aux bases légales en vigueur ainsi que de la concordance de la somme répartie avec le montant de la facture sociale calculé par le Secrétariat général du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS).

Le rapport constate que le CCF « *n'a pas identifié d'erreurs supérieures ou égales à 1 centime dans la vérification des formules constitutives du calcul de la péréquation et de l'utilisation des paramètres du fichier Excel* » (ch. 2.3 p. 5) pour ce qui est du calcul de la péréquation intercommunale 2019. La vérification relative au montant de la facture sociale 2019 atteste que le montant utilisé pour les calculs de la péréquation concorde bien avec celui établi par le Secrétariat général du DSAS (ch. 2.4 p. 5).

- I. La CoPar s'est réunie le 9 octobre 2020. Les chiffres finals de la péréquation intercommunale 2019 lui ont été présentés afin qu'elle les valide. En outre, conformément aux recommandations du CCF, un certain nombre de questions de principe, notamment concernant le projet de nouveau formulaire pour les dépenses thématiques, lui ont été soumises. Ce dernier formulaire a ainsi été légèrement modifié par rapport à la version intégrée au rapport du CCF de mai 2020 (cf. pièce 1) pour tenir compte des décisions de la CoPar.
- J. Le Département des institutions et du territoire (DIT) a notifié ses décisions portant sur le décompte final des péréquations 2019 (péréquation directe et indirecte selon l'art. 12 LPIC et la réforme policière) par une lettre circulaire datée du 9 octobre 2020 et adressée à toutes les municipalités du canton. Ce sont ces décisions que les recourantes contestent dans le cadre de la présente procédure.

La décision du 9 octobre 2020 précise, d'une part, que les calculs établis par la DGAIC ont été vérifiés par le CCF avant d'être validés et approuvés par la CoPar et, d'autre part, que le fichier Excel ayant servi aux calculs et les indicateurs techniques sont disponibles sur le site internet de l'Etat de Vaud. Les éléments sur lesquels repose l'établissement du décompte sont énumérés dans la décision. Il s'agit de :

« - rendement des impôts 2019 sur la base des données que vous avez transmises à la DGAIC ;
 - population au 31 décembre 2019 sur la base des données publiées dans la feuille des avis officiels ;
 - taux d'imposition communaux 2019 ;
 - facture sociale 2019 : CHF 825'655'960.-. Ce montant tient compte des éléments négociés dans le cadre des relations financières entre l'Etat et les communes. Il a été communiqué à la DGAIC par le Secrétariat général du Département de la santé et de l'action sociale après validation par le Conseil de politique sociale (CPS) qui s'est notamment basé sur le rapport du CCF ;
 - dépenses « thématiques » relatives aux routes, transports et forêts que vous avez transmises à la DGAIC sur la base d'un questionnaire dont les montants ont été attestés soit par votre réviseur, soit par votre commission des finances ou de gestion ;
 - facture 2019 de la réforme policière : sur la base de l'article 45 de la loi sur l'organisation policière vaudoise (LOPV) du 13 septembre 2011 et conformément au protocole d'accord entre l'Etat et les communes de juin 2013, un montant de CHF 67'922'837.- a été mis à la charge des communes. »

Enfin, la décision indique que la DGAIC se tient à la disposition des communes pour « *donner toutes les explications nécessaires sur les différents calculs* ».

- K. Le fichier Excel ainsi que la note résumant les indicateurs techniques pour le décompte définitif 2019 sont toujours consultables à ce jour à l'adresse <https://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/communes/finances-communales/#c2032613> (rubrique « Décompte - dernier en date »). Le fichier Excel contient toutes les formules de calcul ainsi que le détail des données de base ; sous un onglet « paramètre » sont en outre indiquées les dispositions légales appliquées.

Sous l'onglet « Recherche », il suffit d'entrer le nom de la commune pour que tous les chiffres du décompte final 2019 apparaissent, tel que celui-ci a été notifié en annexe de la décision du 9 octobre 2020.

- L. Par courriers du 20 octobre 2020, le DSAS a notifié à toutes les recourantes le décompte final du montant de leur participation à la cohésion sociale (ex-facture sociale), fondé sur la décision précitée de la CoPar du 9 octobre 2020. Les recours attaquent également cette décision.

III. DROIT ET DISCUSSION

1. Jonction de la cause avec les procédures GE.2020.0204 et GE.2020.0209

En application de l'art. 24 al. 1 LPA-VD, l'autorité peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation de faits identique ou à une cause juridique commune.

En l'espèce, non seulement la présente procédure se rapporte à la même situation de faits, mais elle repose également sur une cause juridique commune avec les procédures GE.2020.0204 et GE.2020.0209, ce que l'on peut constater à la lecture des mémoires de recours des trois procédures qui sont quasiment identiques. Les objectifs des recourantes sont fondamentalement les mêmes que ceux des recourantes dans les deux autres procédures, puisqu'il s'agit d'obtenir l'annulation des décomptes définitifs de la péréquation intercommunale directe et indirecte. Le défendeur est en outre dans les trois cas l'Etat de Vaud.

Par économie de procédure, il se justifie donc de joindre la présente procédure avec les procédures GE.2020.0204 et GE.2020.0209.

2. Au fond

Les recourantes se prévalent des art. 139 Cst-VD (autonomie communale) et 167 Cst-VD (principes en matière de fiscalité), ainsi que de la violation du principe de légalité et de leur droit d'être entendu. Elle concluent à l'annulation des décisions du 9 octobre 2020 du DIT portant sur le décompte 2019 de la péréquation intercommunale, et des décisions du 20 octobre 2020 du DSAS portant sur le décompte final 2019 de la

participation à la cohésion sociale, les dossiers étant renvoyés à l'autorité intimée pour nouvelles décisions dans le sens des considérants.

Avant de procéder à l'examen de chacun des griefs soulevés par les recourantes, dans un ordre quelque peu réaménagé, il sied de relever que leurs recours s'inscrivent dans un contexte de tensions politiques principalement autour de la répartition de ce que l'on a appelé jusqu'à aujourd'hui la « facture sociale ». Un certain nombre de communes sont mécontentes du fait de la charge toujours plus importante que constitue cette facture sociale pour les finances communales, certaines d'entre elles se retrouvant par ailleurs dans des situations compliquées du fait que leur corps électoral a refusé les augmentations d'impôts jugées nécessaires pour faire face à l'augmentation de ces charges péréquatives (p.ex. la commune de Crans-près-Céligny qui indique que son conseil communal a refusé l'augmentation de son taux d'imposition, cf. mémoire de recours p. 4). L'accord signé par le Conseil d'Etat et l'Union des communes vaudoises en août 2020 (FAITS, point G.), désormais traduit dans une modification de la LOF adoptée par le Grand Conseil au mois de décembre 2020, est jugé insuffisant par certaines communes. C'est ainsi que les recourantes admettent qu'elles n'auraient pas agi en justice si la charge financière liée à la facture sociale n'avait pas augmenté de manière importante (p. 23 et 24 des recours). Les recourantes démontrent ainsi que, sous couvert d'argutie juridique dont on démontrera qu'elle n'a aucun fondement, leurs recours ne visent qu'à contester l'augmentation des dépenses sociales dont une partie est mise à leur charge. Le motif des recours est donc politique et non juridique. Et c'est sur ce même plan que cette contestation doit être traitée. A cet égard, le Conseil d'Etat a d'ailleurs repris récemment les discussions avec les associations faitières des communes en vue d'une refonte de la péréquation intercommunale. C'est dans ce cadre, et non dans celui des présents recours, que d'éventuelles solutions pourraient être trouvées à la problématique posée par les recourantes.

En dehors de ces considérations purement politiques, force est de constater que les recours ne reposent sur aucun argument juridique convaincant. A cet égard, on peut se référer aux arrêts de principe rendus par la CDAP en lien avec l'ancienne LPIC : en premier lieu l'arrêt du 23 juillet 2008, réf. GE.2006.0065 ; en second lieu l'arrêt du 1^{er} mai 2009, réf. GE.2007.0161 (confirmé par arrêt du TF du 3 mars 2010, réf. 2C_366/2009). En effet, bien que la loi sur les péréquations ait été modifiée entretemps, il apparaît que les grandes lignes du système légal sur lequel repose la péréquation intercommunale vaudoise n'ont pas fondamentalement changé. Or, ces arrêts ont tous confirmé la légalité des procédures suivies par l'administration vaudoise et rejeté les recours déposés par les communes.

Enfin, bien que les recourantes soutiennent que ce n'est pas la péréquation qu'elles attaquent, mais bien son application au cas d'espèce, l'essentiel de leur argumentation vise bien à remettre en cause le système péréquatif actuel. Or, l'institution d'un tel système, requise par l'art. 168 al. 2 Cst-VD, relève de l'autorité politique. Dans ces conditions, on ne voit pas très bien à quoi pourrait aboutir l'admission des recours : les recourantes ne pourraient simplement exiger que leur contribution aux péréquations directe et indirecte soit supprimée, car non seulement cela constituerait une inégalité de traitement flagrante avec les autres communes, mais surtout cela remettrait en cause tout l'équilibre construit au sein du système entre les communes contributrices et celles qui sont bénéficiaires. En outre, à supposer que le Tribunal cantonal constate d'éventuelles inconstitutionnalités, il ne pourrait en aucun cas imposer lui-même un autre système péréquatif, celui-ci dépendant de paramètres appartenant au seul Grand

Conseil (cf. ATF 110 la 7, c. 6), ce qu'admettent tacitement les recourantes qui concluent à ce que les dossiers soient renvoyés aux autorités intimées pour nouvelles décisions. Cependant, puisque les autorités intimées ont correctement appliqué le droit, ce que nous démontrerons dans la présente réponse, elles ne pourront pas rendre des décisions différentes de celles qui sont attaquées.

2.1. Conditions d'un contrôle concret de la constitutionnalité

La Cour constitutionnelle du canton de Vaud a exposé les circonstances dans lesquelles la constitutionnalité d'une règle légale pouvait être contrôlée, en dehors du recours abstrait instauré par les art. 3 ss loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle (LJC), dans un arrêt du 30 mai 2006 (réf. CCST.2006.0002). Elle a ainsi rappelé qu'une ordonnance d'exécution pouvait certes être contrôlée en tant qu'elle outrepassait la loi ou introduisait un élément que celle-ci ne contient pas et qui heurterait le droit supérieur, mais qu'elle ne saurait être le « *prétexte à la contestation éventuellement réitérée d'un principe légal en vigueur. [...] lorsque les dispositions contestées d'un acte législatif d'application sont couvertes par les normes qu'il a pour but d'appliquer et que ces dernières n'ont pas été contestées, l'acte entrepris est conforme, de sorte qu'il n'y a pas lieu de rechercher s'il peut être en contradiction avec d'autres normes de rang supérieur [...]* » (c. 4).

Par ailleurs, en l'absence d'un contrôle abstrait d'une norme au moment de son entrée en vigueur, il est toujours possible, pour un justiciable de faire valoir, à titre préjudiciel, l'inconstitutionnalité d'une norme sur laquelle repose une décision d'application dans le cadre d'un recours contre cette dernière. Le tribunal sera ainsi amené à vérifier la conformité de ladite norme au droit supérieur dans le cadre de ce que l'on appelle un contrôle concret (cf. arrêt de la CDAP du 1^{er} mai 2009, réf. GE.2007.0161, c. 7 et les réf. citées). En pareil cas, l'admission éventuelle du recours n'entraîne pas l'annulation de la norme, mais uniquement celle de la décision d'application et cela pour autant que le grief soulevé à titre incident porte sur des éléments différents de ceux déjà tranchés dans le cadre d'un contrôle abstrait (idem, c. 3.a).

En l'espèce, seule la constitutionnalité des deux décisions entreprises peut être revue dans le cadre d'un contrôle concret. A cet égard, on peut constater qu'un certain nombre d'arrêts qui ont été rendus sur la base de l'ancienne loi sur les péréquations intercommunales (aLPIC ; adoptée le 28 juin 2005 par le Grand Conseil sur la base de l'art. 168 de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 toujours en vigueur actuellement) conservent leur validité pour l'actuelle loi sur les péréquations intercommunales.

Ainsi, dans une jurisprudence concernant l'aLPIC, la Cour constitutionnelle vaudoise a admis la constitutionnalité de la péréquation indirecte, tant dans son principe – relevant en substance que le droit vaudois ne connaît pas de « réserve de la Constitution » qui briderait le législateur – que dans les détails de sa mise en œuvre (arrêt du 30 mai 2006, réf. CCST.2006.0002, c. 6). Cet arrêt a été confirmé par le Tribunal fédéral dans un arrêt du 7 novembre 2006 (réf. 2P.170/171/172/2006).

De même, comme les recourantes le reconnaissent (p. 18 des mémoires de recours), l'art. 168 Cst-VD charge le législateur cantonal de déterminer le pouvoir fiscal des communes. La disposition énonce deux critères : la charge fiscale ne doit pas présenter

des écarts excessifs entre les communes (al. 1) et la péréquation financière doit atténuer les inégalités de charge fiscale consécutives aux différences de capacité contributive entre les communes (al. 2). A cet égard, la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'aLPIC a estimé admissible que certaines communes soient amenées à relever leur taux d'imposition communal en raison de l'introduction de la nouvelle péréquation de 2006, cet effet étant en soi « conforme à l'art. 168 al. 2 Cst-VD selon lequel la péréquation intercommunale doit atténuer les inégalités entre les communes » (arrêt du TF du 7 novembre 2006, réf. 2P.170/171/172/2006, c. 3.3 ; cf. également arrêt de la CDAP du 1^{er} mai 2009, réf. GE.2007.0161, c. 13.b ; arrêt de la CDAP du 27 février 2014, réf. GE.2013.0173, c. 2, pour la nouvelle péréquation).

Bien que le moyen tiré de l'autonomie communale doive être considéré comme tardif, nous tenons à souligner de surcroît que, invoqué à temps, il eût dû être déclaré infondé (cf. ch. 2.1.1).

2.1.1. Autonomie communale et disposition constitutionnelle sur la péréquation intercommunale

Dans un chapitre très confus (chapitre 3 des mémoires de recours), les recourantes font valoir pêle-mêle que les décisions entreprises seraient contraires à l'autonomie communale et à l'art. 168 al. 2 Cst-VD. Bien que leur raisonnement soit difficile à suivre, quelques éléments peuvent être relevés dans ce contexte.

Comme l'admettent elles-mêmes les recourantes, la jurisprudence ne concède aucune autonomie communale en matière de péréquation intercommunale (cf. arrêt du TF du 7 novembre 2006, réf. 2P.170/171/172/2006, c. 3.3 et les arrêts cités ; arrêt de la CDAP du 1^{er} mai 2009, réf. GE.2007.0161, c. 13.a; cela ressort également de l'ATF 144 I 193 cité par les recourantes, c. 7.4.2). On ne voit pas en quoi ces arrêts, rendus sous l'empire de l'actuelle Constitution cantonale et en particulier de son art. 139, ne seraient plus pertinents en l'espèce. Les recourantes se contentent d'affirmer que les circonstances se sont modifiées, que les lois topiques ont également été révisées et que les questions posées au juge seraient tout à fait différentes, de sorte que les jugements susmentionnés ne leur seraient pas opposables aujourd'hui. On ne peut que s'inscrire en faux contre de telles affirmations : d'une part, les griefs formulés à l'époque par les recourantes, qui étaient déjà des communes, étaient également articulés autour de l'autonomie communale et visaient de la même manière à la fois la péréquation directe et ce qu'on appelait alors encore la facture sociale. D'autre part, l'objet des recours était tout à fait semblable à celui faisant l'objet de la présente procédure, dans la mesure où il s'agissait également de contester la constitutionnalité du système péréquatif institué par la LPIC et la LOF. Enfin, on observe que les recourantes laissent transparaître à nouveau ici les véritables raisons de leurs recours, à savoir le fait que la participation à la facture sociale a augmenté au cours des années jusqu'à devenir insupportable à leurs yeux. Or, cet élément n'a aucun rapport avec le système péréquatif en tant que tel. Si les recourantes entendent s'en prendre à l'augmentation des dépenses sociales, elles doivent entreprendre une démarche politique, et non judiciaire, ou alors s'attaquer à la législation adoptée par le législateur cantonal dans le domaine social, ce qu'elles ne font précisément pas ici. Au demeurant, on ne voit pas en quoi l'autonomie communale serait affectée par l'augmentation de la participation à la cohésion sociale. Quant aux critiques des recourantes portant sur une prétendue discrimination inadmissible vis-à-vis d'autres communes, elles ne sont en rien étayées. Les éléments du dossier permettent de constater que les recourantes ont été traitées de la même manière que toutes les autres

communes, et en particulier que le calcul de leur part à la péréquation directe et indirecte repose sur les chiffres qu'elles ont elles-mêmes fournis et a été effectué selon la même formule que celle utilisée pour l'ensemble des communes vaudoises. On reviendra sur ce point sous chiffre 0 ci-dessous.

Pour ce qui est de l'autonomie communale en matière de fiscalité, le Tribunal fédéral a reconnu que celle-ci n'était pas touchée par la réglementation en matière de péréquation intercommunale « *car la commune demeure libre dans le choix du mode de financement des contributions en question* » (cf. arrêt du 7 novembre 2006 précité, *loc.cit.*). Dans un arrêt antérieur (arrêt du 1er décembre 2005, réf. 2P.293/2004, c. 5.2 ss et les arrêts cités), le Tribunal fédéral avait déjà refusé d'admettre que les participations réclamées aux communes au titre de la péréquation intercommunale directe ou indirecte portaient atteinte à leur autonomie fiscale, dans la mesure où celle-ci ne serait « *pas garantie de manière illimitée mais uniquement dans les limites du droit cantonal* ». Les recourantes ne font pas valoir d'arguments nouveaux à cet égard, il se justifie donc de s'en tenir à la jurisprudence évoquée et de dénier toute atteinte à l'autonomie communale des recourantes en l'espèce.

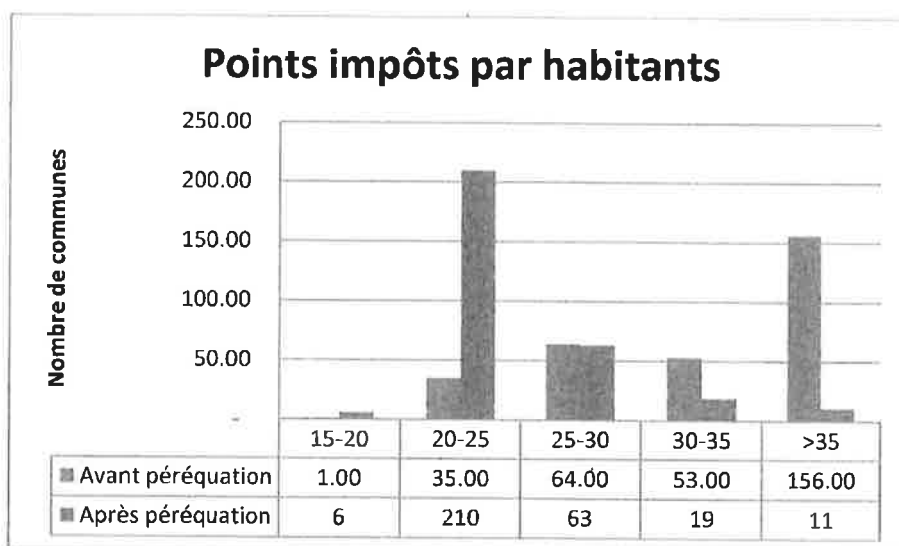
Toujours sous l'angle de l'autonomie communale, les recourantes font grand cas d'un arrêt du Tribunal fédéral relatif au canton de Berne (ATF 144 I 193). Or, cet arrêt porte sur l'invalidation d'une initiative populaire notamment au motif qu'elle violait l'autonomie communale en restreignant de manière substantielle le pouvoir décisionnel d'une seule commune dans le domaine culturel, pouvoir décisionnel par ailleurs garanti tant par la Constitution cantonale que par la loi topique. Dans cette mesure, l'initiative a été jugée contraire au droit supérieur. On ne saurait en aucun cas inférer de cet arrêt, très spécifique, les conclusions que les recourantes entendent en tirer : d'une part, comme déjà relevé, le Tribunal fédéral y réaffirme l'absence d'autonomie communale en matière de péréquation, et d'autre part, il s'agit d'un cas ne touchant qu'une seule commune dans un domaine particulier pour lequel les initiants n'entendaient d'ailleurs pas remettre en cause l'autonomie communale. Cet arrêt ne saurait donc servir la cause des recourantes dans la présente affaire.

S'agissant d'une prétendue violation de l'art. 168 al. 2 Cst-VD, on rappelle tout d'abord qu'à teneur de cette disposition, « *la péréquation financière atténue les inégalités de charge fiscale consécutives aux différences de capacité contributive entre les communes* ». Or, les chiffres ci-dessous montrent que la péréquation tant décriée par les recourantes a rempli en bonne partie les objectifs fixés par le Constituant. En effet, entre 2004 et 2020, le nombre de communes appliquant un taux d'imposition compris entre 60 et 80 points est passé de 62% à plus de 84%. En termes de population globale, les chiffres sont encore plus parlants puisque l'on passe de 62% à près de 90% de la population vaudoise résidant dans une commune appliquant un taux compris dans cette fourchette. L'atténuation des disparités en matière de taux d'imposition est donc très nette. Le tableau suivant montre l'évolution de la situation dans ce domaine :

Taux	Année 2004				Année 2016				Année 2020			
Maximum	90.00				84.00				84.00			
Minimum	33.00				39.00				46.00			
Moyen	70.55				67.44				68.20			

Intervalle taux	Communes		Population		Communes		Population		Communes		Population	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
40% - 50%	10	3.24	17'205	2.13	5	1.62	4'667	0.58	2	0.65	1'861	0.23
50% - 60%	28	9.06	47'786	5.93	24	7.77	61'707	7.66	31	10.03	72'770	9.03
60% - 70%	94	30.42	252'733	31.35	103	33.33	314'156	38.97	100	32.36	315'260	39.11
70% - 80%	98	31.72	245'871	30.50	154	49.84	415'270	51.52	158	51.13	406'976	50.49
80% - 90%	79	25.57	242'493	30.08	23	7.44	10'288	1.28	18	5.83	9'221	1.14
TOTAUX	309	100.00	806'088	100.00	309	100.00	806'088	100.00	309	100.00	806'088	100.00

Il en va de même s'agissant de la valeur du point d'impôt par habitant, qui traduit la capacité fiscale des communes, et qui est l'un des critères sur lesquels se fonde la péréquation des ressources. Selon le dernier exercice comptable, soit 2019, et avant prélèvements péréquatifs, les points d'impôts par habitant des communes s'échelonnaient entre CHF 17.70 et CHF 270.20. Après prélèvements péréquatifs, ils s'échelonnent entre 14.0 et 146.1. En outre, avant péréquation, 32% des communes (100 communes) disposaient d'un point d'impôt par habitant entre CHF 14.- et 30.-. Ce pourcentage passe à 90% après péréquation (279 communes), ainsi que le montre le tableau suivant :



On peut donc dire que la péréquation actuelle atteint en grande partie son but. Quant au fait qu'elle serait faussée par un prétendu comportement abusif des communes, ce point sera traité sous chiffre 2.2 ci-dessous.

Enfin, dans le même chapitre 3 sur l'autonomie communale, les recours en appellent aux principes de légalité et d'égalité (p. 20 s. des mémoires de recours). Ces deux moyens ne paraissent avoir aucun lien direct avec la question de l'autonomie communale et seront dès lors examinés séparément un peu plus loin (cf. ch. 0).

2.1.2. Principes applicables en matière de fiscalité

Des violations des principes d'égalité, de légalité et de proportionnalité sont également invoquées par les recourantes dans leur chapitre 4 (p. 21 ss des mémoires de recours). La critique se construit sur l'hypothèse fort douteuse selon laquelle la péréquation indirecte (facture sociale) devrait être qualifiée d'impôt et, par voie de conséquence, soumise aux principes constitutionnels applicables en matière d'imposition.

A cet égard, on peut commencer par rappeler que les contributions publiques sont « toutes les prestations en argent, autres que les amendes, que l'Etat prélève auprès **des particuliers** [souligné par le rédacteur] sur la base de la souveraineté qui lui est reconnue de par la Constitution ou de par la loi » (Xavier Oberson, Droit fiscal suisse, Bâle 2012, ch. 2). En particulier, l'impôt « est une contribution versée par un particulier à une collectivité publique pour participer aux dépenses résultant des tâches générales dévolues à cette dernière en vue de réaliser le bien commun » (op.cit., ch. 5). On constate donc que, selon la doctrine, les sujets de l'impôt sont les particuliers. Les corporations de droit public, telles que la Confédération, les cantons et les communes, ne peuvent ainsi pas être considérées comme des contribuables. Le fait que certaines personnes morales de droit public soient assujetties à l'impôt ne permet pas de conclure différemment. Les corporations de droit public sont en effet des personnes morales de droit public d'un genre particulier et ce sont justement elles qui sont habilitées à percevoir des impôts pour financer les tâches qui leur échoient. Au sens de l'art. 23 al. 1 let. c LHID (loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes), on constate d'ailleurs que les communes font partie des personnes morales de droit public exonérées de l'impôt (direct). Dès lors, le Canton n'est pas habilité à les soumettre à l'impôt.

Dans le cadre de la péréquation indirecte, il s'agit en fait de répartir des dépenses communes de la collectivité en tenant compte de la capacité financière de chacune des corporations concernées. En l'espèce, les dépenses concernées sont clairement circonscrites par la LOF et il ne s'agit nullement de financer le « ménage cantonal », contrairement aux impôts cantonaux qui servent à financer l'ensemble des dépenses du Canton (contribution dite « abstraite », cf. Pierre Moor/Alexandre Flückiger/Vincent Martenet, Droit administratif, vol. I, Berne 2012, p. 702), sans que celles-ci ne soient plus détaillées. D'ailleurs, ni le Tribunal cantonal, ni le Tribunal fédéral n'ont jamais examiné les recours qui portaient sur la légalité du système péréquatif vaudois à la lumière des principes du droit fiscal (cf. notamment arrêt de la CDAP du 1^{er} mai 2009, réf. GE.2007.0161, c. 8 ss ; arrêt du TF du 7 novembre 2006, réf. 2P.170/171/172/2006, c. 3.3). L'argumentation des recourantes sur ce point ne convainc pas.

La participation à la cohésion sociale (ex-facture sociale), qui porte bien son nom, vise bien plutôt à répartir la charge financière engendrée par des politiques publiques entre les différentes collectivités concernées. A cet égard, on rappelle que si la définition de la politique sociale appartient globalement au Canton, les communes y sont associées à plusieurs niveaux, que ce soit au travers des régions d'action sociale ou du Conseil de politique sociale, par exemple. Il est donc inexact d'affirmer que les communes seraient contraintes de financer des dépenses qui leur sont totalement étrangères. En outre, une telle répartition des charges n'est pas propre à la seule politique sociale. Il en va également ainsi des frais de sécurité au plan cantonal, de même que, au plan fédéral, des charges liées au financement des soins. Dans ce dernier cas par exemple, si c'est bien la Confédération qui fixe les règles au travers de la loi fédérale sur l'assurance-

maladie (LAMal), ce sont les Cantons qui supportent une grande partie des charges financières, notamment au travers du financement résiduel prévu par l'art. 25a al. 5 LAMal. Or, on ne saurait dire dans tous ces cas que de telles contributions sont en réalité des impôts. Pour tous ces motifs, la répartition des charges entre collectivités publiques ne répond certainement pas à cette définition.

Même si, par impossible, le Tribunal devait retenir la thèse soutenue par les recourantes sur ce point, force est en outre de constater que les conclusions qu'elles en tirent ne sauraient être suivies. Elles font tout d'abord valoir que les contributions publiques dépendraient du consentement des assujettis (p. 25 des mémoires de recours), principe qu'elles prétendent trouver confirmé à l'ATF 131 I 126. Or, cette exigence ne trouve aucun fondement, ni dans la doctrine, ni dans la jurisprudence. Il serait piquant qu'une collectivité doive obtenir le consentement du contribuable pour prélever l'impôt auprès de lui. Admettre ce principe reviendrait à priver assez rapidement les caisses publiques de leur principale source de revenus. Le seul principe qui pourrait s'en rapprocher est celui de la légalité qui exige qu'une contribution ait été dûment adoptée par le législateur dans une base légale soumise au référendum facultatif. L'arrêt cité par les recourantes ne concerne d'ailleurs nullement une question de contributions publiques, mais traite de la liberté de vote et de la garantie, pour l'électeur, de pouvoir exprimer sa volonté de manière fidèle et sûre. On ne saurait donc en inférer quoi que ce soit dans la présente affaire.

S'agissant du principe de légalité, celui-ci est en l'espèce pleinement respecté par les processus suivis dans le cadre de l'établissement des deux décisions entreprises, ce que reconnaissent indirectement les recourantes lorsqu'elles soulignent, en lien avec la Commission paritaire (p. 25 des mémoires de recours), que celle-ci « *intervient seulement sur les montants et non pas sur le principe de la facture sociale* ». Il est ainsi bien clair que le « principe de la facture sociale » relève de la loi et non du bon vouloir du Conseil d'Etat ou d'une commission, fût-elle paritaire. De manière assez surprenante, les recours semblent ensuite insinuer, sans l'affirmer clairement, que les dispositions applicables n'auraient pas été soumises au référendum facultatif (p. 26 des mémoires de recours). Aucun autre argument n'est apporté par les recourantes pour étayer leur affirmation d'une violation du principe de légalité en lien avec le prétendu caractère d'impôt de la péréquation indirecte.

En tout état de cause, les décisions attaquées reposent sur une base légale suffisante qui, comme toutes les modifications légales, a été publiée dans la FAO et soumise au référendum facultatif au sens de l'art. 84 al. 1 let. a Cst-VD, ce qui n'est pas contesté. Du reste, certaines de ces dispositions ont été examinées par le Tribunal cantonal et par le Tribunal fédéral sans qu'à aucun moment il n'ait été question d'un processus d'adoption vicié (cf. en plus des arrêts précités, les arrêts plus récents de la CDAP et du TF respectivement GE.2016.0129 et 2C_486/2017).

Du point de vue de la densité normative, il faut relever que les bases légales qui fondent les deux décisions attaquées donnent tous les éléments permettant de calculer aussi bien les montants de la péréquation directe que de la péréquation indirecte. Le fait qu'elles n'indiquent pas de montants comme le reprochent les recours n'est pas critiquable et peut être rapproché de ce qui est fait en matière fiscale. Enfin, les recourantes font valoir que les communes ne disposent pas d'un droit de référendum contre la facture sociale et « *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 » (p. 27 des mémoires de recours). Or, ni la Constitution fédérale, ni la Constitution cantonale vaudoise ne prévoient la possibilité pour les communes de faire usage d'un référendum contre une loi cantonale ou fédérale. Ce qui se comprend d'ailleurs parfaitement, puisque les communes ne disposent d'une autonomie que dans les limites de la Constitution et de la loi. Elles ne sauraient donc s'élever contre cette dernière que dans la mesure où elle violerait leur autonomie protégée par la Constitution et cela non pas dans le cadre d'un référendum, mais au moyen d'un recours constitutionnel. Une situation différente serait d'ailleurs assez absurde, puisque, si l'on conférait aux communes un droit de référendum, elles ne disposeraient pas pour autant du droit de voter pour ou contre la loi incriminée dans le cadre du scrutin qui suivrait l'aboutissement du référendum. De manière logique, le droit de référendum – comme celui d'initiative – appartient uniquement aux membres du corps électoral, parce que ce sont également uniquement eux qui sont titulaires du droit de vote.

Toujours dans le cadre de leur chapitre consacré au respect des principes applicables en matière de fiscalité, les recourantes s'en prennent au caractère prétendument contraire à l'égalité de traitement de la péréquation indirecte (p. 26 et 27 des mémoires de recours). Sans préciser pourquoi, elles commencent par reconnaître que l'égalité de traitement ne peut s'appliquer rigoureusement dans un système péréquatif, puis insistent sur le respect de l'exigence de la capacité économique qui serait d'ailleurs repris « *sous une forme légèrement différente par l'article 167, alinéa 2, Cst.-VD* ». A cet égard, elles concluent de manière toute générale que, d'après le rapport du Conseil d'Etat du 12 septembre 2018 ainsi que le rapport de la Cour des comptes du 2 octobre 2019, « *il est avéré que les contributions imposées aux communes n'obéissent pas au principe de la capacité contributive (ou économique)* ». A défaut d'être étayée, cette affirmation toute générale doit être déclarée irrecevable en application de la jurisprudence développée en lien avec l'art. 79 LPA-VD (applicable en l'espèce par renvoi de l'art. 99 LPA-VD VD ; cf. notamment arrêt de la CDAP du 25 octobre 2009, réf. AC.2009.154, c. 7). Au surplus, elle est absolument contestée.

Enfin, les recours s'étendent longuement sur l'examen de la proportionnalité dans le cas d'espèce (p. 27 ss des mémoires de recours). En définitive, ce que l'on retient de ces pages d'explications, c'est que « *le poids des factures péréquatives, notamment de la facture sociale paraissent excessives* » et que les communes « *sont ainsi placées devant un dilemme : ou bien une augmentation forcée du taux d'impôt ou bien renoncer à accomplir des tâches qui leur incombent ou enfin garantir l'équilibre durable de leurs finances, d'une manière ou d'une autre, par exemple l'endettement* ».

Les recourantes exposent la manière dont elles estiment que la capacité contributive des communes devrait être calculée, en dehors du cadre légal actuellement en vigueur, mais sans démontrer que celui-ci serait contraire à la proportionnalité (p. 27 et 28 des mémoires de recours). S'il n'est pas contesté qu'un système comportant moins de « couches » et de paramètres différents serait préférable à celui qui est actuellement appliqué, cela ne signifie néanmoins pas encore que ce dernier serait contraire au principe de proportionnalité.

Bien que nombreux, les critères appliqués au système sont clairs et conformes aux principes d'égalité de traitement et de proportionnalité. Les situations comparables sont traitées de manière comparable et les paramètres sont adaptés en fonction de la diversité des communes du canton. Outre la détermination des rendements des impôts communaux pour chaque commune (art. 2 et 3 LPIC), la loi prévoit un écrêtage

différencié en fonction de la capacité financière des communes (art. 4 LPIC), ce qui permet un prélèvement progressif en fonction de chaque situation. Pour ce qui est de la facture sociale, l'art. 18 LOF renvoie aux dispositions topiques de la LPIC qui, comme nous venons de l'exposer, sont différenciées en fonction de la situation de chaque commune. La complexité du système tient avant tout à la difficulté qui existe de monitorer les redistributions de la péréquation directe, une fois les différents seuils et plafonds appliqués (cf. art. 8 LPIC ainsi que le décret d'application du 15 juin 2010 DLPIC).

Par ailleurs, on peine à comprendre le raisonnement des recourantes lorsqu'elles affirment qu'il serait plus simple de considérer les recettes fiscales effectives des communes pour déterminer leur capacité contributive. Or, c'est précisément ce qui est fait : selon les art. 2 à 3 LPIC, le calcul péréquatif se fonde sur les rendements fiscaux effectifs des communes, auxquels s'ajoute la part de la compensation fédérale consentie pour les pertes fiscales découlant de la mise en œuvre de la RIE III. Seul l'impôt foncier est normalisé et calculé indépendamment de ce que la commune perçoit effectivement. On saisit donc mal en quoi consiste le grief formulé par les recourantes à cet égard. Quant au fait que la péréquation intègre à la fois des éléments de ressources et de besoins, on ne voit là encore pas en quoi cela serait contraire aux principes constitutionnels invoqués par les recourantes. Il est au contraire envisagé de construire le nouveau système péréquatif sur le même principe, tout en cherchant probablement à séparer plus clairement péréquation des ressources et péréquation des charges structurelles.

Enfin, la conséquence, pour les recourantes, de l'augmentation des coûts de la facture sociale est de l'ordre du naturel : toute collectivité qui voit ses charges augmenter par suite d'une décision du législateur va devoir y faire face par l'augmentation de ses recettes, par la diminution d'autres charges pour lesquelles elle dispose d'une marge de manoeuvre ou par le recours à l'emprunt. C'est également le cas, par exemple, des Cantons qui doivent financer la mise en œuvre des lois adoptées par le Parlement fédéral. En définitive, n'oublions pas que les bases légales pour les politiques sociales financées par la facture sociale existent déjà et il ne s'agit que d'en répartir le financement entre le Canton et les communes, selon des modalités fixées dans la LPIC. Nous avons déjà eu l'occasion de souligner que le Tribunal fédéral (arrêt du 7 novembre 2006, réf. 2P.170/171/172/2006, c. 3.3) ainsi que la CDAP (arrêt du 27 février 2014, réf. GE.2013.0173, c. 2) n'y voient rien à redire. Comme démontré plus haut, l'un des objectifs de la péréquation est de réduire les inégalités fiscales non seulement entre les communes, mais également, par voie de conséquence, entre les contribuables (cf. arrêt du 3 mars 2010, réf. 2C_366/2009, c. 9.3). Cela a pour conséquence inévitable que certaines communes devront revoir leurs taux d'imposition à la hausse. Comme le montre le tableau figurant sous chiffre 2.1.1 ci-dessus, de nombreuses communes ont ainsi revu leur taux d'imposition, ce qui a eu pour conséquence de ramener la fourchette des taux à une amplitude plus acceptable, conformément à l'un des buts de la péréquation. Ainsi, les recourantes ne sauraient se plaindre de violation de l'égalité de traitement du point de vue des règles en matière de fiscalité (dont l'applicabilité au cas d'espèce est – nous le répétons – contestée), dès lors que la nécessité d'augmenter leur taux d'imposition, au demeurant très bas en comparaison cantonale, est inhérente à l'application du système péréquatif.

2.1.3. *Légalité (et égalité) (chapitre 3 mémoires de recours, p. 22 s.)*

Tout d'abord, on doit constater que, en l'espèce, le grief d'égalité soulevé par les recourantes se confond avec celui de la légalité, puisqu'il revient en réalité à critiquer la mise en œuvre de la loi, non pas le fait que celle-ci instituerait un état de fait contraire à l'égalité de traitement. En effet, les mémoires de recours exposent que 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* ». On constate donc qu'il n'est pas réellement question d'une violation du principe d'égalité de traitement, mais bien d'une (prétendue) mauvaise application de la loi.

Ainsi, s'agissant spécifiquement du principe de légalité, les recourantes s'en prennent, d'une part, aux « *autorités compétentes* » qui devraient « *observer, respectivement faire respecter, la loi applicable* » et, d'autre part, au fait 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* ». Enfin, elles concluent en affirmant qu'elles ne mettent « *pas en cause directement la péréquation en soi [...] [mais se contentent] de contester les dysfonctionnements du système et notamment les montants de plus en plus élevés qui sont alloués par l'Etat et dont la législation ne parle pas* ». En définitive, les recourantes s'en prennent aux décomptes définitifs de la péréquation en raison non pas d'une prétendue illégalité des décisions correspondantes, mais d'une « *facture sociale toujours plus élevée* » (p. 19 des mémoires de recours). Ce qu'elles confirment en conclusion de leur chapitre 3 : « *Tant que la facture sociale paraissait à peu près raisonnable, la commune [...] s'est abstenue de déposer un recours* ».

A bien lire les recourantes, on constate donc que la seule critique un peu substantielle qu'elles formulent à l'encontre des deux décisions attaquées (dans leur chapitre 3) concerne la communication de chiffres « falsifiés » par les communes aux autorités chargées de mettre en œuvre la péréquation. On ne voit pas en quoi cette constatation constituerait une violation du principe de légalité par les autorités cantonales.

Du reste, les recours n'exposent pas concrètement quels seraient ces chiffres « falsifiés ». Ces critiques semblent en réalité rejoindre le grief d'une mauvaise application de la loi (chapitre 2 des mémoires de recours) que nous abordons de manière séparée ci-après (ch. 2.2).

2.2. Bonne application des lois de référence

Dans leur chapitre 2, les recourantes soulignent en préambule la grande complexité des textes légaux applicables. Ce point n'est nullement contesté et résulte notamment d'interventions politiques de diverses origines sur une matière déjà complexe à la base, soit les art. 17 à 18 LOF ainsi que la loi sur les péréquations intercommunales de 2010. Il n'en demeure pas moins que ces textes sont connus depuis plusieurs années et que leurs diverses modifications ont régulièrement fait l'objet d'informations aux communes leur expliquant quels seraient les effets des dites modifications sur les péréquations. Les

recourantes ne sauraient ainsi tirer argument de la complexité du système alors que celui-ci est appliqué depuis plusieurs années sans qu'elles n'aient manifesté d'une quelconque manière leur incompréhension avant le dépôt des présents recours.

Les recours affirment ensuite que les critères de la péréquation sont « *partiellement inéquitables et surtout faussement appliqués* » (p. 11 et 12 des mémoires de recours). Ils font ainsi valoir que certains chiffres utilisés dans le cadre de la péréquation sont fournis par les communes qui peuvent donc les manipuler. Pour étayer ce reproche, les recourantes s'appuient sur le rapport de la Cour des comptes d'octobre 2019 qui, selon elles, constaterait des « *dysfonctionnements qui affectent directement les résultats péréquatifs et cite des faits spécifiques et avérés* ». Elles énumèrent ensuite 6 critiques tirées du résumé de l'audit de la Cour des comptes (rapport de la Cour des comptes, p. 3 s.) ainsi que deux recommandations sur les huit formulées (rapport de la Cour des comptes, recommandations n° 2 et 8, p. 5).

Précisons d'emblée que, selon les termes mêmes du rapport d'audit, la seule recommandation qui s'applique à la péréquation actuelle est la recommandation n° 2 ; toutes les autres sont préconisées dans le cadre de la réforme en cours de la péréquation. Les recourantes ne sauraient ainsi en tirer argument dans le cadre de la présente procédure, la Cour des comptes indiquant elle-même que l'amélioration du système qu'elle appelle de ses vœux relève d'un processus politique, et non judiciaire. En définitive, si l'on tient compte du cadre légal actuellement en vigueur, seul le processus d'établissement des dépenses thématiques fait l'objet de critiques concrètes (points 1 et 2 de la liste des 6 critiques) ainsi que de la recommandation n° 2 (rapport de la Cour des comptes, p. 5) dont le libellé est développé de la manière suivante dans le corps du rapport (rapport de la Cour des comptes, p. 53) :

« Dans l'attente de l'entrée en vigueur du nouveau modèle de péréquation prévue dès 2022, il convient de mettre en œuvre les mesures suivantes pour prévenir les erreurs dans les données à la base des calculs péréquatifs des dépenses thématiques : »

1. *Clarifier le périmètre des dépenses thématiques du volet « routes et infrastructures » et « forêts » ainsi que les intitulés des rubriques du formulaire.*
2. *Etablir des directives minimales sur le type exact des dépenses et recettes à intégrer.*
3. *Mettre sur pied un dispositif minimal de contrôle centralisé des données du formulaire fournies par les communes. »*

A cet égard, les recourantes affirment qu'aucune mesure transitoire n'a été adoptée jusqu'ici. Elles concluent sur ce point que « *le montant de la péréquation intercommunale et de la facture sociale notifiées à la commune de [...] a été calculé sur des bases plus que suspectes et presque certainement fausses, en tout cas invérifiables* » (conclusion du chapitre 2 des mémoires de recours).

En premier lieu, précisons que, sans attendre le rapport de la Cour des comptes et sa mise en œuvre par la DGAIC conjointement avec le CCF, le système prévoyait des garde-fous pour s'assurer de la qualité des chiffres livrés par les communes. La LPIC prévoit en effet à son art. 10 que le DIT récolte les données nécessaires auprès des communes. Toutefois, les travaux de mise en œuvre de la péréquation se font sous le contrôle de la CoPar instituée par l'art. 11 LPIC. Cette commission, composée à parts égales de représentants de l'Etat et des communes, est actuellement présidée par la

présidente de l'UCV, Mme Claudine Wyssa (art. 11 al. 1 LPIC). Ainsi, contrairement à ce qu'affirment les recourantes, cette commission n'a pas de paritaire que le nom. Elle est notamment chargée de contrôler les calculs en matière de péréquation directe et indirecte, de préavis à l'attention du département les décisions que celui-ci sera amené à prendre en application de la LPIC, de déterminer les dépenses admissibles dans le cadre des dépenses thématiques et de soumettre au département les mesures nécessaires au traitement des problèmes d'application des péréquations (art. 11 al. 3 LPIC). L'art. 12 LPIC rappelle que le département prend les décisions de mise en œuvre des mécanismes péréquatifs sur la base des préavis de la CoPar.

Dans la mesure où plusieurs communes se plaignent aujourd'hui, par le biais de recours auprès du Tribunal cantonal, d'une application prétendument incohérente de la réglementation en matière de péréquation directe et indirecte, il eût été recommandé pour elles de commencer par s'en plaindre auprès de leurs relais siégeant dans la CoPar. Cette commission est un organe qui jouit d'importants pouvoirs et dont les préavis sont suivis d'effets.

En second lieu, il faut rappeler que les chiffres livrés par les communes au titre des dépenses thématiques faisaient déjà l'objet d'une attestation de la part des réviseurs des communes (ou de la commission des finances et/ou de gestion pour les communes non soumises à l'obligation d'avoir un réviseur) dans le cadre de la péréquation 2019. Avec le CCF, relevons que 71% des redistributions découlant des dépenses thématiques sont couverts par le contrôle d'experts-réviseurs agréés (pièce 1, p. 21). Enfin, la part de ces redistributions dans l'ensemble de la péréquation est extrêmement faible, constituant l'un « *des plus petits composants de la péréquation* » comme le relève la Cour des comptes dans son rapport (p. 3), soit plus de 170 millions de francs redistribués à 236 (sur 309) communes pour 2019, sur des flux totaux annuels s'élevant à plus de 1.5 milliard de francs (cf. indicateurs techniques communiqués aux communes avec le décompte final ; cf. FAITS I.).

De surcroît, comme chaque année depuis 2016, les calculs de la péréquation intercommunale effectués par la DGAIC ont été audités par le CCF qui n'a pas identifié d'erreurs (pièce 7, p. 5).

Pour répondre aux critiques des recourantes d'une manière plus générale, il y a lieu de relever que la Cour des comptes elle-même a constaté que les causes des dysfonctionnements relevés sont essentiellement liées aux insuffisances et aux lacunes du cadre législatif et du dispositif de gestion (rapport de la Cour des comptes, p. 4), la Cour des comptes précisant en outre que c'est bien *conformément* à la volonté du législateur qu'il n'existe qu'un seul contrôle de conformité (soit par l'organe de révision des comptes de la commune, soit par la commission des finances et/ou de gestion) sur les chiffres fournis par les communes au titre des dépenses thématiques (rapport de la Cour des comptes, p. 45).

Ensuite, il est faux d'affirmer qu'aucune mesure transitoire n'a été prise par l'administration pour améliorer le dispositif relatif aux dépenses thématiques. Comme exposé dans les Faits (B.), le CCF a effectué un audit et accompagné la DGAIC dans la mise en place des mesures préconisées par la Cour des comptes, à tel point qu'il a pu conclure qu'il considérait sa mission comme remplie (pièce 1, p. 9). Dans ce contexte, le formulaire des dépenses thématiques que doivent utiliser les communes a été entièrement remanié : il précise maintenant les dépenses qui sont admises et celles qui

ne le sont pas. Il se trouve annexé au rapport du CCF dans une version qui a ensuite été encore légèrement modifiée par la CoPar et sera appliqué pour la récolte des données concernant les dépenses thématiques 2020. On constate à la lecture du nouveau formulaire que de nombreuses précisions sont apportées pour guider les communes dans son utilisation. Les différentes modifications seront communiquées aux communes par courriel dans le cadre du démarrage du processus de détermination du décompte final de la péréquation 2020, en février prochain.

Pour ce qui est du dispositif de contrôle des données fournies par les communes requis par le CCF, la DGAIC a travaillé avec l'Ordre vaudois d'EXPERTSuisse (OVES) pour obtenir que les réviseurs des communes émettent, au moyen d'un rapport NAS 920, une assurance quant aux montants déclarés par la commune dans le formulaire sur les dépenses thématiques (pièce 1, p. 20). Le nouveau formulaire précise les contrôles qui devront être effectués pour toutes les communes, que ce soit par les réviseurs ou la commission des finances et/ou de gestion (pièce 1, p. 34). Afin de permettre un suivi de l'évolution des dépenses thématiques pour chaque commune, une colonne a été ajoutée au formulaire pour y faire figurer les charges admises pour l'année précédente. Cela permettra de comparer les charges soumises pour l'année de référence avec celles de l'année précédente et de détecter ainsi plus aisément d'éventuels écarts inexplicables.

Au vu de toutes ces mesures, la critique des recourantes à l'endroit de l'administration cantonale qui n'opérerait prétendument pas les contrôles nécessaires sur les données fournies par les communes tombe à faux. Non seulement l'administration a toujours procédé à des contrôles, dans les limites de ce que prescrit la LPIC, mais elle a renforcé ces mesures suite à la constatation de possibles erreurs par la Cour des comptes. Il ne saurait donc être question d'une mauvaise application de la loi par la DGAIC dans le calcul des décomptes définitifs de la péréquation 2019.

Le fait que la réglementation actuelle en matière de péréquation intercommunale soit l'objet de vives critiques, que ce soit de la part de la Cour des comptes ou, même, dans un document du département de tutelle du Service des communes (avant la création de la DGAIC), document entériné par le Conseil d'Etat comme lignes directrices pour l'élaboration de la nouvelle péréquation (pièces 4 recourantes), ne signifie pas encore que le système actuel puisse être considéré comme anticonstitutionnel ou que les décomptes définitifs de la péréquation directe et indirecte notifiés aux communes ne reposeraient pas sur des bases légales suffisantes.

2.3. Droit d'être entendu et décision motivée

Dans un dernier moyen, les recourantes font valoir la violation de leur droit d'être entendu et de recevoir une décision motivée (chapitre 1 des mémoires de recours).

Il n'est nullement contesté que les recourantes, comme toutes les communes du canton, jouissent du droit d'être entendu dans le cadre de la procédure de péréquation. Toutefois, contrairement à ce que prétendent les recourantes, ce droit a en l'espèce parfaitement été respecté.

L'exercice de ce droit doit être adapté à chaque type de procédure. En l'occurrence, l'établissement des décomptes définitifs de la péréquation intercommunale constitue une procédure relativement bien rôdée. Sous l'empire de la précédente loi sur les

péréquations intercommunales du 28 juin 2005 déjà, des acomptes étaient perçus et versés sur la base de la situation financière antérieure des communes, un décompte final étant ensuite établi après la fin de l'exercice considéré. Le mécanisme a du reste fait l'objet de plusieurs arrêts du Tribunal cantonal suite à la contestation des décomptes finals par certaines communes (cf. à titre d'exemple l'arrêt du 23 juillet 2008, réf. GE.2006.0065, pour l'aLPIC, et l'arrêt du 27 février 2014, réf. GE.2013.0173, pour la loi actuellement en vigueur).

Dans cette procédure, les communes sont amenées à collaborer avec les services de l'administration cantonale pour établir les chiffres qui fonderont, en fin de compte, les décisions de facturation ou de versement d'acomptes, puis de décomptes pour une année donnée. C'est ainsi qu'elles fournissent elles-mêmes les chiffres des dépenses thématiques, dûment confirmés par leur réviseur ou commission des finances et/ou de gestion. Elles ont également l'occasion de se déterminer sur les rendements fiscaux qui seront à la base de la décision de décompte final. Enfin, avec la circulaire qui leur notifie les renseignements utiles sur les décompte final (pièces 1 recourantes), elles sont informées de l'existence d'un tableau excel qui, d'une part, leur permet de calculer les montants qui leur reviennent ou dont elles sont débitrices et, d'autre part, leur donne absolument toutes les indications utiles pour l'établissement des calculs de la péréquation. Cette même circulaire précise que la DGAIC se tient à leur disposition pour donner les éventuelles explications nécessaires sur les différents calculs. De même, les décisions du DSAS quant au décompte final de la participation à la cohésion sociale (pièces 2 recourantes) est accompagnée de deux documents apportant des précisions chiffrées (annexe 1) et des explications sur l'évolution des montants pris en compte pour les différents régimes (annexe 2). Cette procédure a été scrupuleusement suivie également pour les communes recourantes dans le cadre de l'établissement du décompte final de la péréquation 2019, comme le démontrent les pièces produites (pièces 4 à 6 ainsi que décisions attaquées). A la lecture du fichier excel disponible sur internet (cf. FAITS J.), on constate qu'il contient toutes les formules de calcul, le détail des données de base, ainsi que, sous un onglet « paramètre », les dispositions légales appliquées. Le fichier permet également à n'importe quelle commune de consulter les chiffres relatifs à une autre commune.

Dès lors, on peine à comprendre quelles auraient été les informations supplémentaires qu'il aurait fallu aux recourantes pour pouvoir mieux appréhender la situation. Les recourantes ont en outre pu se déterminer sur les chiffres qui les concernaient et sur la manière dont le calcul péréquatif était effectué, calcul qui n'a pas changé depuis plusieurs années et au sujet duquel elles n'ont jamais demandé d'éclaircissements. En conséquence, les décisions du DIT du 9 octobre 2020 doivent être considérées comme suffisamment motivées et respectant d'une manière générale le droit d'être entendu des recourantes.

2.4. Décomptes finals 2019 du montant de la facture sociale

Dans la mesure où aucune critique n'est formulée spécialement à l'encontre des décomptes finals notifiés par le secrétariat général du DSAS concernant la participation des recourantes à la cohésion sociale, nous concluons que les seuls griefs des recourantes portent sur l'établissement par le DIT des chiffres de la péréquation intercommunale, chiffres qui ont ensuite servi de base à la répartition de la facture sociale.

En tant que de besoin, nous renvoyons donc à nos explications relatives au bon établissement du décompte final du DIT.

IV. CONCLUSIONS

Le système actuel de la péréquation intercommunale vaudoise doit être réformé afin de le simplifier et d'en permettre un meilleur monitoring. Le Conseil d'Etat tout entier s'investit afin de mener à bien cette réforme dans les meilleurs délais. A cet effet, il a conclu en août 2020 un protocole d'accord avec les représentants de l'UCV concernant principalement la facture sociale, mais dans lequel est également précisée la feuille de route qu'il souhaite suivre pour l'élaboration de la nouvelle péréquation. Du côté de l'administration cantonale, les travaux techniques préparatoires ne sont pas loin d'être aboutis. Cela étant, au-delà de toutes ces considérations politiques qui concernent une réforme de la péréquation souhaitable, en aucune manière il ne peut être affirmé que la mise en œuvre de l'actuelle réglementation en matière de péréquation, par la DGAIC ou le secrétariat général du DSAS, contreviendrait à la loi ou à la Constitution.

Par conséquent, la DGAIC a l'honneur de conclure, au nom de l'Etat de Vaud, à ce qu'il plaise à la Cour de droit administratif et de droit public du Tribunal cantonal, avec suite de frais et dépens

Préalablement

Joindre la présente procédure avec les procédures GE.2020.0204 et GE.2020.0209.

Au fond

Rejeter les recours des communes de Crans-près-Céligny, Rolle, Echandens, Borex, Mies, Coppet et Vaux-sur-Morges, dans la mesure de leur recevabilité.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Juge instructrice, l'assurance de notre parfaite considération.



Jocelyne Bourquard
Conseillère juridique

Annexes : 1 bordereau de pièces

Déposé en trois exemplaires

REÇU LE 15 JAN. 2021

Reçu
12 JAN. 2021
PRI
TC/CDAP

Bordereau des pièces

produites par

le Direction générale des affaires institutionnelles et des communes

Procédure GE.2020.0208 - Recours des municipalités de Crans-près-Céligny, Rolle, Echandens, Borex, Mies, Coppet et Vaux-sur-Morges c. décisions du DIT du 9 octobre 2020 portant sur le décompte final des péréquations 2019 et du DSAS du 20 octobre 2020 portant sur la participation à la cohésion sociale (ex-facture sociale) – décompte final 2019

- Pièce 1 : Rapport du CCF, mai 2020, Mandat spécial en lien avec le rapport n°56 de la Cour des comptes sur les dépenses thématiques de la péréquation intercommunale
- Pièce 2 : Lettre du 23 septembre 2020 du CCF à la DGAIC (prolongation de délai)
- Pièce 3 : Courriel du 25 février 2020 du Service des communes et du logement lançant la phase finale de la péréquation 2019.
- Pièce 4 :
- 4.1. Formulaire pour les dépenses thématiques renvoyé le 9 avril 2020 par la commune de Crans-près-Céligny
 - 4.2. Formulaire pour les dépenses thématiques renvoyé le 13 mai 2020 par la commune de Rolle
 - 4.3. Formulaire pour les dépenses thématiques renvoyé le 5 juin 2020 par la commune d'Echandens
 - 4.4. Formulaire pour les dépenses thématiques renvoyé le 30 avril 2020 par la commune de Borex
 - 4.5. Formulaire pour les dépenses thématiques renvoyé le 25 mai 2020 par la commune de Mies
 - 4.6. Formulaire pour les dépenses thématiques renvoyé le 4 juin 2020 par la commune de Coppet
 - 4.7. Formulaire pour les dépenses thématiques renvoyé le 3 juin 2020 par la commune de Vaux-sur-Morges
- Pièce 5 : Courriel du 7 mai 2020 de la DGAIC aux municipalités des communes vaudoises relatif à la validation des rendements d'impôts 2019
- Pièce 6 :
- 6.1. Courrier du 11 mai 2020 de la commune de Crans-près-Céligny confirmant les rendements de ses impôts
 - 6.2. Courrier du 11 mai 2020 de la commune de Rolle confirmant les rendements de ses impôts
 - 6.3. Courrier du 27 mai 2020 de la commune d'Echandens confirmant les rendements de ses impôts
 - 6.4. Courrier du 8 mai 2020 de la commune de Borex confirmant les rendements de ses impôts
 - 6.5. Courrier du 11 mai 2020 de la commune de Mies confirmant les rendements de ses impôts
 - 6.6. Courrier du 11 mai 2020 de la commune de Coppet confirmant les rendements de ses impôts
 - 6.7. Courrier du 11 mai 2020 de la commune de Vaux-sur-Morges confirmant les rendements de ses impôts