

RECOURS EN MATIERE DE DROIT PUBLIC

adressé au
Tribunal fédéral

pour

1. la Commune de Crans, rue du Grand Pré 25, 1299 Crans,
2. la Commune de Rolle, Grand-Rue 44, case postale 1224, 1180 Rolle,
3. la Commune de Mies, rue du Village 1, 1295 Mies,
4. la Commune de Vaux-sur-Morges, chemin du Village 2, 1126 Vaux-sur-Morges,
5. la Commune d'Echandens, route de la Gare 4, case postale 77, 1026 Echandens,
6. la Commune de Borex, Au Village 13, 1277 Borex,
7. la Commune de Coppet, Grand-Rue 65, 1296 Coppet

dont le conseil commun est l'avocat Benoît Bovay, place Benjamin-Constant 2, 1002 Lausanne,

contre l'arrêt de

la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois du 10 décembre 2021, dans les causes GE.2020.0204, GE.2020.0208, GE.2020.0209 rejetant les recours et confirmant les décisions du Département des institutions et du territoire du 9 octobre 2020 portant sur le décompte final des péréquations 2019 et contre la décision du 20 octobre 2020 du Département de la santé et de l'action sociale portant sur le décompte final de la participation à la cohésion sociale 2019.

* * *

A.- RECEVABILITE

1.- Daté du 10 décembre 2021, l'arrêt attaqué a été reçu par le conseil soussigné le 13 décembre 2021. Compte tenu des fêtes judiciaires (art. 46 al. 1 let. c LTF), le délai de 30 jours prévu par l'art. 100 al. 1 LTF n'arrive pas à échéance avant le 28 janvier 2022.

Remis ce jour à un bureau de poste suisse en trois exemplaires originaux à l'adresse du Tribunal fédéral, le présent recours est déposé en temps utile.

2.- L'arrêt attaqué est une décision rendue dans une cause de droit public au sens de l'art. 82 LTF : la voie du recours en matière de droit public est ouverte, aucune des exceptions visées à l'art. 83 LTF n'étant applicable dans la présente cause. Le recours est en outre dirigé contre une décision finale rendue par la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal, autorité cantonale de dernière instance (art. 86 al. 1 let. d et 90 LTF).

3.- Les recourantes sont des collectivités publiques. Le droit des communes de former un recours en matière de droit public est visé en premier lieu par l'art. 89 al. 2 let. c LTF. Cette disposition confère la qualité pour recourir notamment aux communes qui invoquent la violation de garanties qui leur sont reconnues par la Constitution cantonale ou la Constitution fédérale. Est en particulier visée par l'art. 89 al. 2 let. c LTF l'autonomie communale, ancrée au niveau fédéral à l'art. 50 al. 1 Cst. Pour que le recours soit ouvert sur cette base, il faut que l'autonomie communale fasse l'objet d'un grief recevable, ce qui suppose que la commune recourante l'invoque d'une manière suffisamment motivée (ATF 140 I 90, cons. 1.1).

Dans le présent recours, les recourantes invoquent l'autonomie communale et exposent, de manière circonstanciée, en quoi celle-ci est violée (cf. chapitre III ci-dessous), de sorte que ce grief est recevable. L'arrêt attaqué reconnaît d'ailleurs que les décisions cantonales, en tant qu'elles facturent aux recourantes des charges cantonales représentant entre 63.01% et 92.94% de toutes les recettes fiscales communales, violent leur autonomie communale, tout en refusant d'annuler les décisions pour ce motif (arrêt attaqué, cons. 8b) ce qui

est contesté dans le présent recours (cf. chapitre III ci-dessous). Les communes recourantes ont donc qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral sur la base de l'art. 89 al. 2 let. c LTF.

4.- Par ailleurs, les communes sont aussi légitimées à recourir, en application de l'art. 89 al. 1 LTF, si elles sont touchées dans leurs prérogatives de puissance publique et qu'elles disposent d'un intérêt public propre digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'acte attaqué. Il faut dans ce cas que la commune soit touchée dans des intérêts centraux liés à sa puissance publique. L'atteinte à des intérêts centraux est présumée exister en présence de décisions mettant en cause le système même de la péréquation cantonale ou intercommunale. Dans les autres cas, il convient d'examiner l'ensemble des circonstances pour déterminer si la décision en cause affecte une commune de manière qualifiée dans ses intérêts de puissance publique (ATF 140 I 90, cons. 1.2.2). Lorsqu'elle conteste une décision par laquelle une collectivité publique de rang supérieur lui impose une charge financière, une collectivité publique dispose de la qualité pour recourir sur la base de l'art. 89 al. 1 LTF si elle démontre qu'elle se trouve atteinte dans ses prérogatives de puissance publique et à condition qu'elle établisse que des intérêts publics centraux sont en jeu.

En l'espèce, les intérêts centraux sont en cause, dès lors que les décisions contestées portent sur des montants de plusieurs millions qui correspondent à des pourcentages si importants des recettes fiscales des communes qu'ils remettent en cause l'existence financière des communes (arrêt attaqué, cons. 8b). Les recourantes fondent donc aussi leur qualité pour recourir sur la base de l'art. 89 al. 1 LTF. L'autorité cantonale de recours a d'ailleurs reconnu la qualité pour recourir des communes recourantes sur la base de l'art. 89 al. 1 LTF au motif que des intérêts centraux étaient en cause au sens de la jurisprudence (arrêt attaqué, cons. 1).

5.- Signé par le conseil des recourantes, avocat inscrit au Registre cantonal, accompagné de l'arrêt attaqué et des procurations, le recours est recevable à la forme.

B.- FAITS

1.- Autorité suprême de recours, le Tribunal fédéral revoit normalement les questions de droit et non les faits qui ont été établis par l'autorité précédente (art. 97, al. 1, et 105 LTF). Dans la même perspective, l'article 99, alinéa 1, interdit au recourant de présenter des faits nouveaux. Le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si, première condition, les faits ont été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF et si, deuxième condition, la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF). La notion de "manifestement inexacte" correspond à celle d'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. (cf. ATF 137 III 268, cons. 1.2), ce que la partie recourante doit motiver (art. 106 al. 2 LTF).

2.- L'arrêt attaqué comporte un état de fait qui est à la fois inexact et lacunaire sur des points déterminants, portant un préjudice considérable à la cause présentée par les recourantes. Par exemple, la CDAP fait état de la réunion de la COPAR du 9 octobre 2020 et met en évidence le fait qu'elle « valide formellement le décompte 2019 de la péréquation », allégation vraie, mais tout à fait incomplète. La Cour poursuit en relevant qu'un certain nombre de questions de principe, notamment concernant le projet de nouveaux formulaires pour les dépenses thématiques, ont été soumises à la COPAR (arrêt, p. 4-5, lettre d), affirmation inexacte. Plus loin l'arrêt mentionne que la COPAR est composée à parts égales de représentants de l'Etat et des communes, présidée par un représentant des communes (p. 25). Si telle est effectivement la composition prévue par la loi. 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 » n'était précisément pas formée comme le prétend la CDAP. Il ressort clairement du procès-verbal de la séance que celle-ci 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.

3.- De plus, 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.

4.- Pour le reste, l'état de fait présenté par l'arrêt attaqué reproduit des faits et des citations qui sont sans pertinence pour l'issue de la présente cause, notamment les interventions du Contrôle cantonal des finances (CCF), dont les recommandations devaient être mises en œuvre jusqu'au 31 mars 2021, soit environ six mois après l'envoi du décompte final pour 2019. De même, le protocole d'accord conclu en août 2020 entre le Conseil d'Etat et l'Union des communes vaudoises n'a aucun rapport avec la présente contestation, dès lors qu'il ne lie pas la recourante et n'a d'ailleurs toujours pas été appliqué (arrêt p. 3 à 5). Plus loin, l'arrêt prétend que les recours contiennent « des reproches d'ordre politique adressés au Conseil d'Etat ». Cette affirmation ne correspond en aucune manière à la réalité, les recours se fondant exclusivement sur des arguments juridiques. Dans le cours de la procédure, c'est bien plutôt l'autorité intimée, notamment dans sa réponse du 11 janvier 2021 (p. 6 et 7), qui a délibérément placé le débat sur le terrain politique, prétendant que l'autorité judiciaire ne pourrait pas résoudre le problème posé et que ce dernier doit être porté uniquement devant les autorités politiques.

En définitive, l'état de fait de l'arrêt attaqué est de nature à induire en erreur sur des points essentiels. Par conséquent, il se justifie de lui apporter des compléments sur des faits prouvés et pertinents.

5.- Les décomptes finaux, qui s'accompagnent d'une liste des diverses péréquations ordonnées et calculées sans possibilité de contrôle par les recourantes, conduisent à des recours contre des décisions portant sur des montants entre 3'143'178 et 35'764'756. Ces décisions ne sont pas motivées et n'ont pas été précédées par une audition sous une forme quelconque des communes concernées en l'espèce. Elles se contentent d'affirmer que les calculs établis par l'administration ont été contrôlés par un organisme (le CCF), qui dépend de l'Etat, et approuvés par une commission qui n'a de paritaire que le nom. Elles ne révèlent d'ailleurs pas le contenu des rapports de ces divers organismes. Pour le reste, elles se contentent d'énumérer les facteurs dont dépend le décompte final, sans donner aucun motif. Sauf exception, elles ne citent même pas les dispositions légales appliquées. Enfin, s'agissant du calcul et des indicateurs techniques, elles renvoient à un site internet qui est de caractère général, ne concerne pas spécifiquement les communes recourantes et surtout sont d'une compréhension difficile.

Les recours des communes auprès de la CDAP font état des revenus fiscaux ordinaires de chacune d'entre elles (recours des communes à la CDAP du 11 novembre 2020, p. 4-5), on y renvoie expressément.

6.- Entre temps, la Cour des comptes avait publié un rapport intitulé « Audit des dépenses thématiques de la péréquation intercommunale et de la gouvernance de l'ensemble du dispositif » no 56 du 2 octobre 2019 (publié sur le site du Canton de Vaud : <https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/cour-des-comptes/rapports-daudit/news/12096i-rapport-n-56-audit-des-depenses-thematiques-de-la-perequation-intercommunale-et-de-la-gouv/>). Ce rapport contenait un jugement accablant de la pratique des autorités cantonales dans le domaine de la péréquation. Il portait sur la péréquation intercommunale et la gouvernance de l'ensemble du dispositif. Après s'être livrée à un audit approfondi et à une analyse rigoureuse de la pratique du Canton de Vaud dans le domaine considéré, la Cour parvient à des conclusions d'une rare sévérité,

tant sur le contenu des règles légales topiques que sur leur application et le manque de contrôle exercé par l'administration cantonale dans la mise en œuvre de la péréquation et le calcul des chiffres des diverses factures adressées aux communes du chef de la péréquation.

7.- Des négociations avaient été entamées entre les deux associations qui représentent les communes auprès de l'Etat. Ces pourparlers se sont prolongés pendant plusieurs mois. L'Association des communes vaudoises décida de s'en retirer en constatant qu'un compromis ne paraissait pas possible. Cependant, l'Etat de Vaud et l'Union des communes vaudoises conclurent le 25 août 2020 un « Protocole d'accord » qui concerne la loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF). Le texte prévoit un très modeste rééquilibrage financier en faveur des communes d'ici à 2028 et envisage des pourparlers ultérieurs relatifs à la nouvelle péréquation intercommunale. Ce protocole d'accord ne joue aucun rôle dans la présente affaire, sauf que les longues négociations qui l'ont précédé ont retardé la solution du problème global des péréquations. Il ne lie aucune commune individuellement qui refuserait d'y souscrire. En outre, il devait être approuvé par le Grand Conseil, sous une forme ou sous une autre, dès lors qu'il déroge à certaines dispositions légales. Il est d'ailleurs en contradiction manifeste avec l'engagement pris par le Conseil d'Etat en 2018 d'opérer une réforme profonde d'ici à 2022. Il est difficile de comprendre comment l'accord peut être coordonné avec la promesse faite. Les recourantes n'ont pas souscrit à cet accord. En d'autres termes, ce « protocole d'accord » ne constitue pas un fait pertinent pour l'issue de la présente cause.

8.- En revanche, les communes recourantes se sont fondées jusqu'ici de bonne foi sur le document daté du 12 septembre 2018 et dûment « validé par le Conseil d'Etat » qui décrit d'une manière relativement détaillée les réformes à adopter en vue d'une nouvelle péréquation intercommunale vaudoise. Plus de trois ans après la publication de ce document, il semble qu'aucun projet n'ait vu le jour. Il y aura lieu de revenir plus loin sur les divers éléments des intentions du Conseil d'Etat, qui constituent autant de promesses de réformes qui à ce jour n'ont pas été tenues. Il est vrai que les révisions nécessaires n'étaient pas vraiment promises pour une date précise dans ce document, mais à l'époque plusieurs déclarations publiques et le rapport de la Cour des comptes faisaient

expressément état du millésime 2022, date qu'il sera impossible de tenir, compte tenu du nombre des révisions à adopter et de la complexité du problème. Au surplus, le Grand Conseil n'a même pas encore été saisi des réformes jugées pourtant indispensables et urgentes.

9.- La Cour des comptes termine son rapport par la conclusion qu'une « réforme de la gouvernance et du cadre du système péréquatif doit impérativement être mise en place » (p. 87). Elle a rédigé ses recommandations et fait ses analyses dans l'idée qu'une réforme était en cours et qu'elle devait être mise en œuvre pour 2022. Mais elle a aussi reconnu : « Les travaux relatifs au nouveau modèle n'en étant encore qu'à leurs prémises et plusieurs années devant s'écouler avant la mise en vigueur du nouveau modèle, la Cour recommande en outre de prendre des mesures transitoires pour fiabiliser les informations fournies par les communes dans le cadre des dépenses thématiques. Il est en effet indispensable de mettre en place des contrôles centralisés minimaux ainsi que d'apporter des précisions relatives aux données transmises afin de prévenir les biais péréquatifs constatés avec le mode de gestion actuel, entraînant des inégalités de traitement entre communes » (p.88). Depuis la parution du rapport, le 2 octobre 2019, aucun projet de réforme n'a été présenté au Grand Conseil. Quant aux mesures transitoires proposées par la Cour des comptes, le Conseil d'Etat s'y est refusé au moins implicitement, puisque deux années entières se sont déroulées depuis la parution du rapport, voire explicitement par la voix de la Cheffe du Département des institutions. Les quelques ajustements internes intervenus depuis lors sont dénués d'effet concret.

10.- Les communes recourantes n'ont pas été entendues avant l'établissement et l'envoi de la facture sociale et de l'ensemble du décompte final exigé. Elles ne connaissaient pas les bases sur lesquelles les calculs ont été faits, notamment les données fournies par les diverses communes concernées et qui sont pourtant déterminantes pour la fixation et le résultat de la péréquation. Ces données n'ont été communiquées qu'après l'envoi des décomptes finaux, ce qui a empêché la recourante d'être entendue et de se déterminer sur les éléments décisifs.

C.- MOYENS

I. VIOLATION DU DROIT D'ÊTRE ENTENDU (ART. 29 CST.) ET DE RECEVOIR UNE DÉCISION MOTIVÉE

a. Violation du droit à la preuve (art. 29 al. 2 Cst.)

1.- Les recourantes ont sollicité la mise en œuvre d'une expertise à titre de mesure d'instruction auprès de la Cour de droit administratif et public.

2.- La CDAP a rejeté ces requêtes d'expertise dans l'arrêt attaqué (p.17). Concernant les deux premiers points sur lesquels l'expertise devait porter, 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).

3.- 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).

4.- En l'espèce, dans leur recours, 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.

L'autorité de recours constate ainsi que « la loi n'a toutefois pas prévu de possibilité pour chaque commune de se déterminer sur les chiffres des autres communes, les modalités de calcul et les résultats auxquels parviennent ces opérations ; au contraire, elle a prévu que ce soit la DGAIC qui récolte les données nécessaires auprès des communes et procède au calcul des montants dus et à recevoir par les communes, ainsi qu'aux travaux de mise en œuvre (art. 10 LPIC) » (arrêt attaqué, cons. 6b/aa, p. 24-25). La CDAP précise plus loin que « 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). 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)

5.- Etant donné ces constatations, l'autorité de recours aurait dû faire droit à la demande d'expertise des recourantes. La CDAP reconnaît en effet que tant les lois cantonales, que leur mise en œuvre par le Canton ne permettent pas aux communes de vérifier le bien-fondé des montants qui leur sont réclamés au titre de la facture sociale et de la péréquation intercommunales. Le Tribunal cantonal admet par ailleurs que l'absence de contrôle des chiffres qui servent de base de calcul de la péréquation conduit à des erreurs, qui ont été relevées par la Cour des comptes (arrêt attaqué, cons. 7b, p. 29). Dans un contexte où les recourantes sont parvenues à faire la démonstration que les bases de calculs sont fausses et conduisent à une application incorrecte de la loi, la mise en œuvre d'une expertise pour vérifier si la méthode de calcul, des montants des factures sociales et de la péréquation intercommunale faisant l'objet des décisions attaquées présentent ou non des irrégularités est décisive pour la présente cause. En admettant elle-même que les communes sont dans l'incapacité de vérifier le bien-fondé de ces montants tout en rejetant leur demande d'expertise sur ce

point sous prétexte qu'« il incombe aux recourantes d'en établir la non-conformité », la CDAP a fait preuve de l'arbitraire le plus complet et violé de manière crasse l'art. 29 al. 2 Cst. (arrêt attaqué, cons. 3c, p. 17).

6.- En ce qui concerne le troisième point au sujet duquel l'expertise est requise, à savoir l'étendue du contrôle pratiqué par l'Administration cantonale sur les données qui lui sont fournies, le Tribunal cantonal dit ne pas voir quelles compétences techniques – et non juridiques – cela requerrait et que n'aurait pas le tribunal (arrêt attaqué, cons. 3b/bb, p. 17). S'il est vrai qu'au considérant 7 de l'arrêt, la CDAP reconnaît une absence totale de contrôle des chiffres fournis par les communes servant de base au calcul de la péréquation même en l'absence d'expertise, la mise en œuvre de celle-ci aurait permis de montrer la mesure des carences des autorités cantonales sur ce point et incité l'autorité de recours à les sanctionner plutôt que de refuser, à tort, d'annuler les décisions pour ce motif.

Pour cette raison déjà, l'arrêt attaqué doit être annulé et la cause renvoyée à l'autorité de recours afin que les mesures d'instruction qui s'imposent soient mises en œuvre.

b. Violation du droit d'être entendu et de recevoir une décision motivée

1.- La jurisprudence fédérale déduit de l'art. 29 Cst. les droits fondamentaux à être entendu et recevoir une décision motivée qui ont été violés en l'occurrence. De surcroît, l'art. 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.

b/1) Violation du droit d'être entendu proprement dit

1.- Le droit d'être entendu comprend plusieurs facultés qui découlent des Constitutions fédérale et vaudoise et qui toutes ont été enfreintes dans le cas présent.

1. Il y a d'abord le droit d'être informé. Dans l'ATF 144 I 11, cons. 5 3, le Tribunal fédéral considère non seulement que la partie intéressée a la faculté de s'expliquer, mais que l'autorité doit lui donner une connaissance suffisante du déroulement de la procédure, ce qui veut dire que l'information est due par avance et de manière appropriée sur les processus et principes essentiels de la décision. La recourante n'a été tenue au courant de rien.
2. L'administré a aussi le droit de prendre position sur les éléments pertinents que l'autorité prendra en compte pour rendre sa décision (ATF 135 I 279). Ce droit existe avant le prononcé de la décision, mais également à chaque étape de la procédure. L'autorité ne peut pas fonder sa décision sur des preuves ou des éléments qui ne seraient pas mis à la disposition de l'administré, sous peine de violer son droit d'être entendu. Ce droit implique celui d'alléguer des faits, de proposer des preuves, de participer à l'administration des preuves (ATF 142 II 218 cons. 2 3 ; 127 I 54 cons. 2b ; 124 I 241). La recourante n'a pas été associée à la procédure.
3. Le droit d'être entendu implique la faculté de consulter le dossier, que l'autorité est tenue de tenir (ATF 141 I 60 cons. 4 3). De toute évidence, il n'existe pas à proprement parler de dossiers originaux pour chaque commune. Il s'agit donc d'un manquement important à un devoir de l'autorité qui est tenue de consigner toutes ses opérations dans le dossier.
4. 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 influencer sur la décision à rendre » (arrêt du Tribunal fédéral 2C_1125/2018 du 7 janvier 2018, cons. 5 1). Cela suppose également que l'administré ait accès à tous les éléments sur lesquels l'autorité va se fonder pour prendre sa décision. Seuls les documents internes sont exclus de cette garantie. 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.

2.- Il n'est pas contesté, ni par la CDAP ni dans les Mémoires des autorités intimées devant la CDAP, qu'aucune des facultés garanties par les Constitutions n'a été respectée. D'une part, **avant** que la décision soit rendue, il est avéré que les recourantes n'ont pas eu la possibilité de connaître les bases de la procédure, ni de s'expliquer, ni de prendre position sur les éléments essentiels, ni sur les preuves ni sur les faits allégués par les autres communes. Or ces dernières sont, dans le cadre d'une péréquation intercommunale, comme des parties adverses, car la facture adressée à chaque commune dépend des données fournies par les autres communes. C'est dire qu'elle monte ou descend selon des chiffres qui ne dépendent pas d'elle. Il est vrai que les communes sont appelées à fournir leurs propres chiffres mais elles n'ont aucune connaissance de ceux qui sont présentés par les autres communes.

3.- De l'aveu des autorités cantonales intimées, il n'existe pas de dossier pour chaque commune (Réponse du 11 janvier 2021, p. 1). Même s'il en allait différemment, les recourantes n'y auraient pas accès. Quant à un dossier pour l'ensemble, il n'apparaît pas non plus dans la procédure. L'arrêt attaqué reconnaît qu'« est problématique en l'occurrence l'accès aux chiffres des autres communes » (p.23). La CDAP croit cependant pouvoir considérer que le droit d'accès au dossier « n'a pas été violé » au seul motif que les recourantes n'ont pas déposé de requête en ce sens auprès de l'autorité cantonale ni demandé d'explications au sujet des chiffres (p.24).

4.- Ainsi, la CDAP procède à un étrange renversement de la responsabilité. Cette dernière, si l'on suivait son raisonnement, incomberait aux parties, en l'occurrence, à l'assujettie, et non à l'autorité de décision. Or c'est évidemment

à celle-ci que revient, dans le cadre d'une procédure administrative, l'obligation de respecter le droit fondamental, et non à la justiciable, qui n'est au courant de rien. A cela s'ajoute le fait que les recourantes ne connaissaient pas la date à laquelle l'autorité rendrait sa décision. Cette dernière a été notifiée par surprise et sans préavis le 9 octobre 2020. La date est de toute façon aléatoire et imprévisible, car elle varie d'année en année et, par exemple, la décision sur le décompte final des péréquations 2020 est intervenue le 9 juillet 2021. Il est donc exclu d'imposer aux communes le fardeau de requérir l'exercice de leurs droits avant la décision de procédure administrative, laquelle est par nature très différente d'une procédure civile.

5.- D'autre part, **après** que les décisions ont été rendues, les droits procéduraux des recourantes ont également été violés. En effet, reconnaît la CDAP, elles n'ont pas été invitées « à se prononcer sur les chiffres des autres communes, les modalités de calcul et les résultats auxquels parviennent ces opérations » (arrêt attaqué, p. 24). 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. Curieusement, la CDAP compare la situation des recourantes avec celle du contribuable qui a rempli sa déclaration fiscale et qui n'est pas invité à se prononcer sur la modalité du calcul de l'impôt avant de recevoir une taxation. A supposer que cette comparaison soit pertinente, elle porte à faux, car dans la procédure fiscale, le contribuable peut d'emblée contester la décision de taxation sans forme particulière ou dans une réclamation écrite. Par contre, dans le cas de la procédure péréquative, les autorités cantonales prennent une décision qui est manifestement irrévocable, sous réserve du recours à de la CDAP. Cela veut dire que les autorités cantonales considèrent leur décision comme définitive et ne sont pas disposés à la revoir à la demande des communes. Seule une procédure judiciaire est concevable dans cette procédure, alors qu'elle n'est pas toujours nécessaire pour corriger une décision de taxation.

6.- Suivant l'arrêt attaqué, la LPIC ne prévoit pas la possibilité pour chaque commune de se déterminer sur les chiffres des autres communes et n'est pas contraire au droit d'être entendu, « au vu du nombre de communes concernées et compte tenu de la périodicité des calculs de péréquation » (arrêt attaqué, cons. 6b/aa). Au surplus, la CDAP cite le procès-verbal de la séance de la COPAR du 9 octobre 2020, soit quand la COPAR a validé le décompte 2019. Or on ne voit pas en quoi cette décision du 9 octobre 2020 limiterait le droit des communes d'accéder aux chiffres fournis par les autres communes. Il est vrai que ce droit n'est pas prévu par la LPIC. Mais précisément, c'est elle qui contrevient à la garantie constitutionnelle du droit d'être entendu. S'il suffisait, pour que ce droit soit valablement ignoré, que la loi soit muette, l'article 29 Cst. resterait lettre morte. En réalité, il est fréquent dans la jurisprudence que celle-ci considère le droit d'être entendu comme violé en raison d'une lacune de la loi. Sinon, le droit fondamental ne servirait à rien.

7.- En l'occurrence, la loi est effectivement lacunaire. Suivant l'arrêt attaqué, « elle apparaît adaptée au vu du nombre de communes concernées et compte tenu de la périodicité des calculs de péréquation » (p.25). Autrement dit, la violation du droit d'être entendu dans le cas présent se justifierait par le système particulier de péréquation établi par le législateur précisément. Or ce dernier devait tenir compte des particularités de la péréquation en prévoyant une procédure compatible avec le droit d'être entendu de chaque commune, sous peine de violer l'art. 29 Cst. Il est évident que l'auteur de la loi ne peut pas instituer un système excessivement compliqué pour s'exonérer du droit fondamental en invoquant la complexité de ce système. Il n'appartient certainement pas aux recourantes de pâtir ni de l'extrême complication de la péréquation ni des carences de la loi ni des négligences de l'intimé. Elles ont le droit d'exiger que l'art. 29 Cst. soit pleinement respecté. En l'espèce, les recourantes n'ont pas pu consulter les éléments pertinents du dossier ni par conséquent s'exprimer à leur égard. On ne voit pas en quoi la validation du décompte par la COPAR y changerait quoi que ce soit, d'autant qu'elle est intervenue le jour même où le décompte final était envoyé aux recourantes et que celles-ci n'ont eu connaissance du procès-verbal de la séance que plusieurs mois plus tard.

b/2) Violation du droit à une décision motivée

1.- Suivant la jurisprudence, les destinataires d'un jugement ont droit à sa motivation. L'autorité doit prendre une décision suffisamment justifiée pour que les intéressés puissent la comprendre et la contester le cas échéant. Certes, il suffit que l'autorité mentionne brièvement les motifs qui l'ont guidée, suivant l'importance, l'ampleur ou la complexité de l'affaire (ATF 120 II 497). Dans le cas présent, le total des factures de la péréquation pour les communes sont souvent de plusieurs dizaines millions de francs. Il n'est pas contesté que les dispositions topiques sont d'une extrême complexité et que leur mise en œuvre avant que la décision soit prise est d'une parfaite opacité. En conséquence, l'obligation de motiver est particulièrement importante (ATF 142 I 45 ; 142 II 157 ; 142 III 70, 436 ; 145 II 326).

2.- La jurisprudence fédérale est complétée par l'art. 42 LPA-VD du 28 octobre 2008, lequel exige que la décision prise par une autorité administrative contienne les indications suivantes, « exprimées en termes clairs et précis » : les faits, les règles juridiques et les motifs sur lesquels elle s'appuie (art. 42, al.1, lit. c LPA-VD). Or la facture du 9 octobre 2020 ne comporte aucune indication ni sur les règles juridiques ni sur les modes de calcul ni surtout sur les motifs qui la légitiment, l'autorité ne signalant pas son raisonnement. Cette omission est d'autant plus grave que presque tous les destinataires des décomptes péréquatifs et sociaux sont des communes moyennes ou petites, voire très petites, qui n'ont pas à leur disposition de véritables services administratifs, juridiques et financiers qui seraient à même d'analyser, de comprendre et de contrôler les décomptes qui leur sont adressés. Or ceux-ci représentent généralement la plus grande partie de leurs revenus fiscaux, souvent plus de 60% et jusqu'à 92% environ. Cette proportion varie naturellement d'une année à l'autre, parce que les capacités contributives changent. Il est d'autant moins acceptable qu'aucune explication claire et complète ne leur soit fournie.

3.- La CDAP ne conteste pas que « la décision du 9 octobre 2020 ne contient pas tous les éléments qui permettraient d'en vérifier le bien-fondé » (p.25). Elle croit cependant disculper l'administration en prétendant que « les prescriptions de l'AI.PIC 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.

4.- 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.

5.- 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 attaqué, 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). Les deux propositions qui se contredisent directement sont l'une et l'autre erronées. 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.

6.- Par le biais de la péréquation et de la facture sociale, le Canton enlève aux communes la majeure partie – parfois la quasi-totalité - de leurs ressources fiscales et les prive ainsi de la possibilité de se doter d'une véritable administration. Dès lors qu'il leur réclame des sommes considérables, le moins qu'il puisse faire est d'explicitier d'une manière claire et détaillée la manière dont sont appliqués les multiples critères de péréquation et la façon dont les calculs sont opérés. Ceux-ci doivent également être expressément motivés et rendus compréhensibles par les profanes.

7.- En résumé, d'après la CDAP, les communes devraient être capables de comprendre ce que le Canton est incapable d'expliquer. La CDAP reconnaît que le droit d'être entendu et de recevoir une décision motivée n'est pas respecté sur plusieurs points. Cependant, elle 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.

II. GRAVES VIOLATIONS DES NORMES APPLICABLES ET DÉNI DE JUSTICE (ART. 8-9 ET ART. 29-29A CST.)

a. Les manquements illégaux du Canton

1.- Depuis que la législation sur la péréquation et la facture sociale est en vigueur (2005), le Canton a multiplié les manquements aux devoirs qui lui incombent, au détriment des recourantes.

2.- Ainsi, 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. Contrairement à ce que l'arrêt croit pouvoir affirmer, l'obligation de faire un rapport quinquennal est d'une grande importance et n'a

aucun caractère « programmatique » (arrêt attaqué, cons. 7/b). Compte tenu de l'importance considérable de l'enjeu, il est évidemment indispensable de le chiffrer au moins épisodiquement et d'en examiner les conséquences. Si le législateur a exigé une évaluation régulière, c'est qu'il était conscient de sa portée et qu'il entendait recevoir une estimation périodique de ses effets. 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.

3.- De même, selon la loi, le Canton établit les décomptes annuels **sur la base d'un préavis** de la COPAR. L'arrêt attaqué (p. 27) le rappelle expressément, sans en tirer les conséquences. 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 non plus, la procédure suivie ne satisfait pas à 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. Ce texte est parvenu à la connaissance de la recourante ultérieurement, c'est-à-dire au moment où la CDAP a demandé aux intimés de produire le préavis de la COPAR. Ainsi, une violation manifeste de la loi contribue à l'opacité persistante de la procédure qui conduit à l'établissement des décomptes finaux.

4.- Mais il y a plus grave : 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.

5.- Les textes légaux applicables sont d'une grande complexité, encore aggravée par leur enchevêtrement. La loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF RS 850.01) sert de base à la décision sur les factures sociales. Mais elle renvoie à la loi sur les péréquations intercommunales du 15 juin 2010 et à son décret d'application (LPIC RS 175.51 ; 515). Autrement dit, les critères qui servent à la péréquation proprement dite sont également pertinents pour le calcul de la facture sociale. L'article 18 LOF renvoie en effet aux dispositions pertinentes de la LPIC (art. 2 à 6). Si les calculs opérés suivant les articles 2a ss LPIC sont faux, la facture sociale, qui est sensiblement plus élevée que la péréquation directe, est également faussée.

6.- Il y aura lieu de revenir plus loin sur la pertinence des critères utilisés. Ici, il suffit de distinguer entre deux catégories : certains facteurs ne prêtent pas à interprétation ni à manipulation ; d'autres en revanche, qui concernent les dépenses dites « thématiques », sont imprécis ; ils peuvent faire – et font – l'objet d'indications fausses, voire frauduleuses. C'est exactement ce qu'a montré la Cour des comptes, autorité établie par l'article 166 Cst.-VD pour assurer la surveillance de l'utilisation de l'argent public sous l'aspect des principes de légalité, de régularité et d'efficacité. A la suite d'investigations approfondies portant précisément sur l'application concrète des mécanismes péréquatifs, la Cour a constaté plusieurs distorsions dans les chiffres fournis par les communes en vue du calcul, notamment concernant les « dépenses thématiques ». Selon elle, les méthodes ne sont pas harmonisées entre les communes, ce qui donne à certaines d'entre elles une possibilité d'« optimisation péréquative », et entraîne une inégalité de traitement de retour péréquatif entre les communes. En particulier, des dépenses sont reportées à tort dans le formulaire thématique et des recettes qui font partie du périmètre ne sont pas intégrées créant ainsi des « biais péréquatifs » (Rapport d'audit no. 56 du 2 octobre 2019, p. 3). Au surplus, les dépenses portées sur le formulaire ne correspondent pas nécessairement à des besoins réels. Par conséquent, le montant de la péréquation intercommunale et de la facture sociale exigée de la recourante est calculé sur des bases invérifiables et partiellement fausses. Le seul moyen d'éviter cette situation serait que le Canton exerce une surveillance appropriée sur les données fournies par les communes. Cette surveillance découle à la fois de la nature même du système et de dispositions légales expresses.

7.- D'un côté, la loi vaudoise sur les communes du 28 février 1956 (LC) charge l'Etat de veiller à ce que celles-ci s'administrent de manière conforme à la loi (art. 137 LC), pouvoir exercé par le département chargé des relations avec les communes (art. 138), c'est à dire l'intimé. D'un autre côté, la loi sur les péréquations charge l'Etat de gérer les mécanismes péréquatifs (art. 10 LPIC). Or la loi prévoit, parmi les mécanismes péréquatifs, le point suivant : assurer aux communes les ressources qui leur sont nécessaires pour accomplir les tâches qui leur incombent en contribuant à l'équilibre durable de leurs finances (art. 1, lit. c LPIC). La même disposition ajoute qu'il s'agit de « compenser les charges particulières des villes centre » (art. 1, lit. e LPIC). Ces mécanismes correspondent à ce qu'on appelle les « dépenses thématiques » qui sont définies par décret et portent notamment sur les transports et les forêts.

8.- Il suit de là que les communes ont en fait la faculté d'introduire dans les données qu'elles fournissent à l'autorité cantonale des dépenses et besoins de diverses sortes, plus ou moins fantaisistes ou même faux. Ce système ne peut fonctionner que s'il fait l'objet d'un contrôle substantiel et régulier de la part des départements concernés. Or tel n'est pas le cas, comme l'a constaté le Rapport no. 56 du 2 octobre 2019 publié par la Cour des comptes. Il en ressort que 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 p. 3). En conséquence, constate la Cour, « des dépenses ne figurant pas dans les directives existantes ont été reportées à tort dans le formulaire thématique et des recettes faisant partie du périmètre n'ont pas été intégrées, créant ainsi des biais péréquatifs. » (ibid.). Autrement dit, les dépenses ne correspondent pas nécessairement, comme le dit la Cour, à des besoins réels (ibid. p.4). En outre, les chiffres de dépenses indiqués ne sont pas forcément conformes à la réalité financière. De toute évidence, un pareil système, qui laisse aux communes une grande latitude lorsqu'elles fournissent des données en vue du calcul de la péréquation, implique un contrôle substantiel et détaillé de toutes les données fournies par les communes. C'est précisément ce contrôle qui a fait défaut en l'occurrence, comme la Cour des comptes l'a bien constaté.

9.- La péréquation intercommunale est par définition une sorte de confrontation entre les communes elles-mêmes. Le résultat vient des données fournies par chaque commune. Une fois le calcul opéré, certaines collectivités sont bénéficiaires et d'autres contribuables. Puisque les données des différentes communes sont décisives, certaines d'entre elles ont la tentation de fausser leurs chiffres à leur avantage et au détriment des autres. Cette anomalie a été constatée par le rapport no. 56 du 2 octobre 2019 de la Cour des comptes (p.3). Un pareil système, fondé sur des normes souvent trop vagues et dépendant entièrement des chiffres communiqués par les différentes communes, leur laisse une grande latitude, dont elles font parfois un mauvais usage. Il peut donc fonctionner seulement si les chiffres communiqués par les communes sont régulièrement et sérieusement contrôlés par l'autorité cantonale, qui est en l'occurrence l'intimé, c'est-à-dire le Département des institutions. Ce dernier est donc tenu de vérifier que les dépenses indiquées correspondent à la réalité et à des besoins réels, que les amortissements et les investissements sont invoqués d'une manière licite et que les recettes pertinentes sont effectivement portées au chapitre y relatif. A défaut de cette vérification substantielle et constante, la péréquation intercommunale qui, on le sait, est aussi décisive pour la répartition des dépenses sociales du Canton, s'opère d'une manière incorrecte, de sorte que les principes d'égalité et de la légalité sont enfreints. Or il est avéré que les contrôles indispensables ne sont pas opérés.

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

La loi est donc violée à trois égards au moins :

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

11.- 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 préférencées 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.

12.- De plus, le procès-verbal signale des irrégularités graves dans les chiffres fournis par « certaines communes ». Sur plusieurs points, la COPAR a constaté que les remarques de la Cour des comptes quant à la mauvaise application de la loi étaient fondées. 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). En effet, « certaines communes suivent les investissements en appliquant les amortissements admis en matière de dépenses thématiques, même si l'investissement a été amorti plus rapidement », ce qui est manifestement illégal. De même, certaines communes « qui réalisent des travaux sur des routes à hauteur de 300 ou 400 mille francs portent ce montant au compte de fonctionnement afin de bénéficier d'un retour sur les dépenses thématiques la même année (environ 70% au lieu de 1/30 sur 30 ans) » (PV p. 5). La DGAIC ayant recommandé de maintenir cette pratique reconnue comme illicite, la COPAR indique qu'elle peut être maintenue « jusqu'à l'entrée en vigueur de la

nouvelle péréquation ». Ainsi, la mauvaise application de la législation ressort clairement des débats de la COPAR du 9 octobre 2020. 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. Les agissements irréguliers de « certaines communes » sont donc purement et simplement conservés, quand bien même ils sont connus, alors que dans la réalité nombre d'entre eux restent sans aucun doute inconnus, la DGAIC considérant « qu'il est de toute façon compliqué de contrôler cet aspect » (p.5). Ce passage du PV confirme le rapport de la Cour des comptes, qui avait précisément reproché à l'administration de ne pas contrôler les informations données par les communes.

13.- En outre, le procès-verbal fait également voir clairement le rôle réel de la COPAR et sa conception de la mission qui lui est confiée. Suivant l'arrêt attaqué, l'article 11 LPIC précise que les préavis de la Commission sont soumis au Département (al. 4) et que le Département prend les décisions de mise en œuvre des mécanismes péréquatifs **sur la base des préavis** de la Commission paritaire (art. 12 ; arrêt p. 27). Or en l'occurrence, il n'y a eu aucun préavis. Ce n'est donc pas sur une base pareille que le Département a pris cette décision, mais sur des données en partie fausses et non vérifiées. Bien plutôt, c'est la COPAR qui donne un simple aval sur la base des décomptes déjà établis par l'Etat. Elle entérine purement et simplement ces décomptes, au dernier moment, c'est à dire le jour même où le Département notifie le décompte final aux communes. Il suit de là que la COPAR a un rôle passif et entièrement soumis à l'administration, suivant ce procès-verbal, qui contient une démonstration écrite, officielle, éclatante, de la pratique suivie. Dans les cas exceptionnels où des irrégularités apparaissent plus ou moins par hasard, non seulement elles ne sont pas corrigées, mais encore elles font l'objet d'une autorisation expresse. 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.

14.- 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). Sans le dire très clairement, il semble que la CDAP considère que cette absence de contrôle serait en quelque sorte compensée par les attestations du Contrôle cantonal des finances et des réviseurs des communes. Cependant, ces divers organismes se contentent d'une vérification formelle de l'exactitude des chiffres et font « les réserves d'usage au cas où des documents, des renseignements ou des faits susceptibles de modifier nos considérations n'auraient pas été portés à notre connaissance ». C'est dire que ces prétendus contrôles ne donnent aucune garantie quant à l'exactitude des calculs de la péréquation.

15.- En résumé, 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). De toute évidence, la COPAR n'a pas de compétence propre de contrôle et d'ailleurs elle ne dispose pas des services administratifs qui lui permettraient de l'exécuter. Selon l'arrêt attaqué, l'absence de contrôle « apparaît encore plus problématique pour la période postérieure à la publication du rapport de la Cour des comptes » (p.29).

b. Le déni de justice de la CDAP

1.- Compte tenu de ce qui précède, 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.

2.- 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 s'agit d'une « option stratégique » de sa part.

3.- 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.

4.- 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 qu'elle constate, elle n'a aucune raison d'être.

5.- Troisièmement, 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.

6.- D'après l'article 92 LPA-VD du 28 octobre 2008 (RS 173.36), le Tribunal cantonal « connaît des recours contre les décisions rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître ». Seules les décisions du Grand Conseil et du Conseil d'Etat ne sont pas susceptibles de recours au Tribunal cantonal. En revanche, il suit de là que 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 la « séparation des pouvoirs ».

7.- 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). 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).

8.- 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).

9.- 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.

III. VIOLATION DES PRINCIPES DE L'AUTONOMIE COMMUNALE, DE LA LÉGALITÉ, DE L'ÉGALITÉ ET DE LA PROPORTIONNALITÉ – DÉNI DE JUSTICE (ART 139 CST.-VD; ART. 8, 9, 29, 29A, 50 CST.)

1.- 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).

2.- Néanmoins, la CDAP décline une nouvelle fois 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).

a. La garantie de l'autonomie fiscale et financière des communes vaudoises

1.- A l'article 50, la Constitution fédérale garantit l'autonomie communale « dans les limites fixées par le droit cantonal » (al. 1). Ce renvoi signifie que les cantons définissent eux-mêmes la marge de manœuvre dont disposent les communes (Commentaire romand de la Constitution fédérale, note 13 ad art. 50). Il appartient avant tout au Constituant cantonal de donner cette définition.

2.- En l'occurrence, la Constitution vaudoise prévoit que « les communes disposent d'autonomie, en particulier dans : l'administration de la commune (lettre b), la fixation, le prélèvement et l'affectation des taxes et impôts communaux » (art. 139, lit. c, Cst.-VD).

De son côté, l'article 168 Cst.-VD comporte deux alinéas :

« 1. La loi détermine le pouvoir fiscal des communes. La charge fiscale ne doit pas présenter des écarts excessifs entre les communes.

2. La péréquation financière atténue les inégalités de charge fiscale consécutives aux différences de capacité contributive entre les communes. »

3.- Comme le relève l'arrêt attaqué, ces deux dispositions sont d'égale importance et « il n'est pas possible de dire que l'une des dispositions l'emporte sur l'autre et la législation cantonale, de même que ses décisions d'application, doivent être conformes à ces deux impératifs » (p.33).

4.- Il faut cependant souligner que l'un et l'autre articles, qui sont incontestablement au même rang de la hiérarchie des normes, ne sont pas de même nature. Alors que l'article 139 Cst.-VD reconnaît aux communes un véritable droit, que l'ancienne jurisprudence avait assimilé à un droit constitutionnel dans le cadre du recours de droit public selon l'aOJ, l'article 168 Cst.-VD figure dans un autre chapitre de la Constitution, intitulé « fiscalité et péréquation intercommunale ».

5.- 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).

6.- Quant à sa portée, l'article 168 Cst.-VD implique certes une limite à l'autonomie des communes et les soumet à un certain pouvoir du Canton. Aussi s'agit-il de trouver une voie qui permet à la fois à l'Etat d'exercer ses attributions et aux communes de jouir de leur indépendance relative, mais néanmoins réelle et expressément garantie. Suivant l'article 167 Cst.-VD, l'impôt « respecte en

outre le principe de la capacité contributive » (al.2). Quant à l'article 168 Cst-VD, il interdit des excès d'écart entre la charge fiscale des diverses communes et prévoit une péréquation financière qui « atténue les inégalités de charge fiscale consécutives aux différences de capacité contributive entre les communes » (al.2). Toutefois, la garantie de l'autonomie protège les communes contre les excès de la péréquation.

7.- Le Tribunal fédéral subordonne en effet la péréquation intercommunale à l'exigence de la proportionnalité, à laquelle il donne ainsi son plein effet.

Ces remarques sont illustrées exemplairement par un arrêt récent (du 18 avril 2018, ATF 1 I 193). Il s'agissait ici d'une initiative populaire qui tendait à la révision de la loi cantonale sur la péréquation édictée par le canton de Berne le 27 novembre 2000. Le Tribunal fédéral annula cette demande au motif qu'elle portait une atteinte inadmissible à l'autonomie de la ville de Berne et à l'égalité de traitement ainsi qu'à la proportionnalité. Or on sait que, pour annuler une initiative populaire lancée dans un canton, il faut que la violation du droit supérieur soit manifeste, car elle doit normalement être validée suivant le principe *in dubio pro populo* (ibid. p.198). L'initiative demandait en l'espèce que certaines prestations en faveur de la ville de Berne soient réduites, si les activités de la Reitschule étaient maintenues, compte tenu des frais qu'elles entraînent. Or la Constitution bernoise garantit aux communes une autonomie dans la promotion de la culture. Le Tribunal fédéral en déduit que l'initiative est contraire à cette garantie. Il y voit une restriction inadmissible de la liberté de mouvement et de décision de la ville de Berne, qui était spécifiquement touchée par le texte de l'initiative. En effet, selon le juge, la marge de manœuvre de la commune était substantiellement réduite, de manière préventive, par la menace d'une sanction financière.

b. Violation de l'autonomie fiscale et financière de la recourante

1.- 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. 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.

2.- En premier lieu, 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. Au contraire, la péréquation intercantonale prévue par la LPIC a pour portée le versement de sommes par les communes à un fond commun, qui est ensuite redistribué aux communes précisément. Il s'agit donc de deux choses totalement différentes. 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.

3.- **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

4.- 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. Dans sa réponse du 11 janvier 2021, les autorités cantonales intimées apporte à ce sujet des informations utiles et un véritable aveu : « 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 la recourante 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 : (tableau). 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'échelonnent 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) disposent 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 (... tableau). On peut donc dire que la péréquation actuelle atteint en grande partie son but. »

5.- 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.

6.- 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. Ce principe s'impose aussi dans le domaine de la péréquation intercommunale (ATF 144 I 201). Cette dernière implique certes des différences de traitement, en fonction de la « capacité contributive » de chaque commune, aux termes de l'article 168, alinéa 2, Cst.-VD. Cependant, la marge de manœuvre de l'autorité législative cantonale n'est pas illimitée ; elle est réduite précisément par l'autonomie communale, protégée par l'article 50 Cst. et 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.

7.- En outre, il est avéré que certaines communes n'obéissent pas au système légal en faussant les chiffres, tandis que l'autorité cantonale ne s'acquitte pas de son devoir de surveiller l'application correcte du système. Ainsi, le principe d'égalité subit des atteintes qui découlent des défauts inhérents à la législation et à son exécution. Si les données ne sont pas conformes à la réalité, la péréquation qui se fonde sur elles 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. C'est donc la légalité aussi bien que l'égalité qui ne sont pas assurées, alors que l'application de la loi doit être strictement la même dans tous les cas similaires (comparer avec ATF 142 I 213 ; 143 II 28 ; 141 I 157 ; 112 Ib 381 ; 358, 366). L'article 8 et l'article 127, alinéa 2 Cst., sont donc enfreints, ainsi que l'art.139 Cst.-VD.

8.- L'ensemble du système établi par le législateur est en soi vicié, en raison des différents **critères** qui sont utilisés à tort et à mauvais escient. Le Gouvernement vaudois en est conscient, puisqu'il a validé un document de l'intimé du 12 septembre 2018, produit par les recourantes devant l'autorité de première instance. Ce texte relève une longue série de défauts du système actuel et la nécessité d'y porter remède. Il suffit d'en faire ici un résumé :

1. Il faut « éviter de faire une double péréquation des ressources à la fois à travers le fond de péréquation intercommunale et à travers les factures communales ».
2. Le même texte insiste sur la nécessité de traiter équitablement toutes les communes : toutefois « la situation des communes contributrices ne devra jamais devenir moins bonne que celle des communes bénéficiaires à cause de la péréquation ».
3. En outre, la nouvelle péréquation « ne devra pas être constamment révisée suite à l'émergence d'effets pervers inattendus. »
4. Si la péréquation doit ainsi être stable, poursuit le Département, il faudra éviter « que la qualité instrumentale de la nouvelle péréquation ne

permette pas de changer l'un de ses paramètres sans risquer de générer des effets autres que ceux souhaités ».

5. En particulier, « les communes ne devront pas être en mesure d'influencer l'ampleur des transferts en leur faveur en changeant leur comportement, surtout quand ces changements de comportement peuvent les conduire à utiliser les deniers publics de manière moins efficace ». En d'autres termes, la péréquation doit « notamment éviter de subventionner directement les dépenses des communes ou d'imposer une solidarité pour des services qui dépendent du choix autonome de chacune d'elles ».
6. A des fins de clarté, il conviendrait, selon le Département, de ne pas utiliser des indices de ressources comme le point d'impôt lorsqu'il s'agit de la péréquation des besoins.
7. Or il faut éviter de mêler la péréquation des ressources et la répartition des factures cantonales. Ces factures sont aujourd'hui réparties entre les communes en fonction de la valeur de leur point d'impôt péréquatif et finissent « par avoir aussi des effets de péréquation de ressources ».
8. Le Département insiste encore sur un point : « Faire de la péréquation des ressources via les factures cantonales ne permet pas de maîtriser l'intensité de la solidarité entre les communes, car celle-ci augmente avec la croissance des « factures cantonales ».
9. Le manque de coordination entre le fond de péréquation et les factures cantonales génère des effets inattendus. Si les contributions communales à la facture sociale et à l'AVASAD sont conservées, « elles devraient être par tête d'habitant pour éviter les effets de ressource ». Le système horizontal en vigueur n'est pas assez symétrique, car il est financé en point d'impôt. Il vaudrait mieux le remplacer par un financement vertical « si le canton veut garantir un minimum de ressources à chaque commune après péréquation et celui-ci n'est pas atteignable via la péréquation des ressources par manque de ressources communales ».
10. Si la péréquation doit s'adapter à l'évolution des disparités entre les communes, notamment s'agissant des ressources, le point d'impôt péréquatif est un mauvais indice des ressources fiscales communales car il divise tous les rendements d'impôts par le taux communal. Or tous les

impôts ne sont pas levés sur la base de ces taux, ce qui nuit à l'équité du système.

11. En outre, il ne conviendrait pas de prendre en compte des besoins en lien avec des tâches que les communes assument spontanément sans y être obligées. Le critère de la population ne permet pas d'expliquer la nature des différences de besoins de dépense et, faute de lien de causalité explicite, on ne peut pas statuer objectivement sur la pertinence de cette compensation. Les communes « sont ainsi incitées à dépenser plus que le nécessaire pour les tâches compensées et à utiliser des opérations comptables pour augmenter ces dépenses » (p.4).

9.- Ce document concerne avant tout les principes qui devront être respectés dans une future législation. Cependant, implicitement, il évoque avec éloquence une longue série de dysfonctionnements qui ont pour effet de dénaturer le système et de créer des inégalités de traitement contraires à l'article 8 Cst. Comme le relève le Conseil d'État, les critères applicables à la péréquation sont inadéquats et dépendent trop du comportement individuel des différentes communes, au préjudice de la légalité et de l'égalité. En particulier, le facteur du « point d'impôt » est inapproprié et, en tant qu'indice des ressources, il ne devrait pas avoir d'influence sur la péréquation des besoins. A la liste des erreurs signalées par l'Exécutif, il conviendrait d'ajouter que le critère du rendement des impôts sur les personnes morales, introduit tardivement, est dénué de pertinence, surtout lorsqu'il s'agit de répartir la facture sociale. Celles-ci ont été introduites dans la loi au lendemain de la votation populaire du 20 mars 2016 au sujet de la RIE III, qui a été presque immédiatement corrigée par les révisions légales de 2017 et 2019.

10.- Le **principe de la proportionnalité** est, lui aussi, violé (voir ATF 144 I 193), comme la CDAP l'a reconnu (arrêt attaqué, p. 34-5). 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.

11.- Le montant de la facture sociale, de la péréquation intercommunale et de la réforme policière augmente régulièrement, au gré des engagements financiers que prend le Canton, pour moitié à la charge des communes. Dans le décompte final pour 2019, les charges cantonales sont comprises entre 3'143'781.- et 35'764'756.- francs et représente entre 61.7% et 92.94% de l'ensemble des revenus fiscaux des communes (arrêt attaqué, cons. F). Cette facture a augmenté depuis les quinze dernières années de façon excessive. Au fil des temps elle est devenue clairement incompatible avec le principe de proportionnalité, qui s'applique précisément dans le domaine de l'autonomie communale (arrêt fédéral du 18 avril 2018, ATF 144 I 193).

Si le Tribunal fédéral donne effet au principe de proportionnalité applicable à la péréquation intercommunale, à plus forte raison doit-il être également décisif au sujet de la facture sociale.

12.- La législation applicable a donc subi au cours des 10 dernières années de fréquentes révisions, de sorte qu'elle se révèle être d'une **instabilité** incompatible avec un système de contributions publiques imposées par l'Etat à des collectivités qui doivent préparer, puis équilibrer leur budget annuel et faire face à leurs obligations. Le rapport de la Cour des comptes de 2019 a déjà indiqué ce phénomène qui rend imprévisibles les charges assignées aux communes, ainsi que les budgets qu'elles doivent établir et la marge de manœuvre dont elles peuvent disposer pour exécuter leurs tâches. Il en résulte une violation manifeste de l'autonomie communale garantie par les articles 139 et 167 de la Constitution cantonale et 50 al. 1 Cst.

13.- Le système péréquatif est d'autant moins conforme à la Constitution qu'il conduit à des calculs et à des résultats tout à fait **imprévisibles**, incompatibles avec le principe de la légalité. 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. Les contributions des communes au

pot commun de la péréquation et surtout au financement des dépenses sociales du Canton s'aggravent constamment, au gré de mouvements législatifs qui ont animé la matière depuis une dizaine d'années. Alors qu'après la révision totale de la Constitution cantonale une loi sur la péréquation avait été rapidement adoptée (en 2005), celle-ci a déjà fait l'objet d'une révision totale en 2010.

14.- Cette réforme de 2010 n'a pas connu moins de six révisions partielles, dont cinq entre 2016 et 2020, qui affectaient la facture sociale aussi bien que les autres factures, ajoutant des incohérences supplémentaires. Seule l'année 2018 a été épargnée. Comme l'a relevé à juste titre la Cour des comptes, chaque changement tendait à corriger les anomalies du système en vigueur mais en apportait d'autres, ce qui explique les modifications continues. Le rapport précité du Conseil d'Etat du 12 septembre 2018 le confirme avec éloquence.

15.- Une première révision eut lieu en 2013, avec une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014. La deuxième, qui fut sans doute la plus importante, se produisit le 13 septembre 2016 (en vigueur le 1^{er} janvier 2018), à la suite de l'introduction de la RIE III dans le Canton de Vaud. Le but de la nouvelle loi était notamment « de compenser en partie les pertes fiscales pour les communes résultant de la troisième réforme de l'imposition des entreprises » (RIE III). Elle fixait une valeur du point d'impôt qui était décisive pour la participation des communes aux charges partagées avec le Canton (art. 5 et 6). La loi introduisant la RIE III fut approuvée par l'électorat le 20 mars 2016 à une majorité d'environ 80% des votants. Néanmoins, au mépris de la volonté populaire, la loi de 2016 fut déjà modifiée le 21 novembre 2017 (en vigueur le 1^{er} janvier 2018) et surtout une nouvelle fois le 18 décembre 2019, changement en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2020. De même, le décret d'application de la loi (RSV 175.515) du 15 juin 2010 a été modifié par un nouveau décret du 18 décembre 2019 entré en vigueur le 01.01.2020, après la notification des décomptes contestés. Ce dernier texte a d'importantes conséquences sur le calcul de la péréquation directe et indirecte. Il peut entraîner des hausses ou des baisses des exigences cantonales vis à vis des communes, en raison de l'article 5 qui supprime apparemment l'effet des recettes conjoncturelles des communes sur l'effort péréquatif (cette nouvelle règle est d'ailleurs incompréhensible et devrait faire l'objet d'une interprétation judiciaire). Le rythme des réformes ne ralentit pas, puisqu'en décembre 2020, la

LOF a encore été amendée, mais la modification n'entrera en vigueur que dans le courant de l'année 2022.

16.- On aura remarqué que la révision de 2017 a été décidée avant l'entrée en vigueur de la précédente révision du 13 septembre 2016. Toutes deux ont finalement été mises en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Cette extraordinaire volatilité traduit le désarroi et l'opportuniste des autorités cantonales, rendant impossible la gestion financière des communes.

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

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

des comptes, qui précède la révision du 18 décembre 2019, n'a pas pu la prendre en considération. Cependant, les remarques que la Cour a émises à propos des révisions précédentes s'imposent à plus forte raison à propos d'une modification qui a pour seul but et effet de favoriser certaines communes au détriment des autres, créant ainsi de nouvelles inégalités. Il convient également de relever en passant que la volonté manifestée par le peuple le 20 mars 2016 au sujet de la RIF III, a été presque immédiatement méconnue par les révisions de 2017 et 2019, procédé qui n'est pas vraiment compatible avec le principe de la bonne foi. En effet, on ne saurait attendre, par des révisions légales successives, que le peuple dépose systématiquement des demandes de référendum et se prononce fréquemment sur le même sujet. Le système de la démocratie semi-directe ne saurait s'accommoder d'une manière de faire qui consiste à réviser aussi fréquemment la même législation.

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.

19.- S'agissant particulièrement de la dénommée « **facture sociale** », elle peut être assimilée à une sorte d'impôt, c'est à dire une contribution publique due sans égard aux avantages procurés à un assujetti plutôt qu'un autre. A la différence de la péréquation intercommunale, elle sert directement à financer les dépenses de l'Etat à des fins sociales. Il s'agit donc d'une sorte de **contribution d'affectation**. Ici, toutes les communes sont assujetties à la même obligation financière et il s'agit d'une contribution universelle, indépendante de toute contrepartie. Peu importe le nom dont elle est affublée. Elle est d'autant plus importante qu'elle représente en 2019 presque trois fois le montant de la péréquation. Elle affecte nécessairement les personnes qui sont contribuables dans les communes, augmentant en fait leur charge fiscale. Alors qu'elle était conçue au départ comme un accessoire de la péréquation, elle est devenue un élément essentiel des relations financières directes entre le Canton et les communes. C'est dire qu'elle a complètement changé de nature et que la base constitutionnelle nécessaire lui fait défaut.

20.- Telle qu'elle est, elle ne respecte pas les conditions posées par la jurisprudence en matière de contributions publiques. En premier lieu, elle est perçue sans que les assujetties aient aucun moyen d'en décider ni le principe ni les modalités, qui leur sont simplement imposées par l'autorité cantonale. Cette manière de faire est inadmissible, puisqu'il ne s'agit pas d'une contribution causale, et que le consentement des assujetties est exigé (ATF 131 I 126). 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.

21.- 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.

22.- Le principe de la **capacité contributive** est violé en l'occurrence à plusieurs égards. D'abord, l'article 167, alinéa 2, Cst.-VD exige que le régime fiscal respecte « le principe de la capacité contributive ». Cette règle, dont le champ d'application est général, vaut pour toutes les contributions, avec les nuances qu'imposent les circonstances (ATF 145 II 211 ; 141 I 91 ; 141 II 34). Or il est avéré que la péréquation intercommunale et la facture sociale qui en dépend sont calculées selon des critères discutables, dans lesquels n'entrent pas des facteurs qui devraient y figurer et au contraire comportent des éléments qui ne devraient pas y être (rapport de la Cour des comptes p. 3ss ; rapport du Conseil d'Etat du 12 septembre 2018). 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.

23.- En bonne logique, la capacité contributive des communes, prescrite par l'article 167, alinéa 2, Cst.-VD, notion plus précise et rigoureuse que celle de la « capacité économique » utilisée par l'article 127 Cst., devrait être calculée uniquement au moyen d'une division des recettes fiscales de chaque commune pendant l'année écoulée, d'une part, par le nombre d'habitants de la commune cette année-là, d'autre part. Ce calcul simple permettrait de comparer les possibilités contributives de chaque citoyen et par conséquent de la commune elle-même où tous sont contribuables. Bien loin de s'en tenir à un système aussi clair et simple, 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).

24.- 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, comme on l'a vu plus haut (rapport précité p. 35ss). Il est d'ailleurs douteux qu'elle en ait la volonté.

25.- Au lieu de s'en tenir à la notion de capacité contributive qui est centrale à l'article 167, alinéa 2, Cst.-VD, le législateur a pris pour critère fondamental le rendement communal du point d'impôt, lequel dépend d'une série de facteurs plus ou moins arbitraires. Le calcul est rendu encore plus difficile par la

compensation financière liée à la mise en œuvre de la RIE III (art. 2a LPIC) qui, au lieu d'améliorer la situation de toutes les communes, en désavantage certaines, comme le montre le procès-verbal de la COPAR du 9 octobre 2020. Au surplus, le point d'impôt, élément essentiel pour le calcul de la péréquation, a une définition incompréhensible à l'article 5 LPIC. S'ajoutant aux complications entraînées par l'opacité des articles 3 et 5, l'article 9 repose sur l'idée que les taux d'imposition communaux sont réduits de 6 points, ce que le législateur cantonal n'est pas en droit d'ordonner (art. 139, lettre c, Cst.-VD) et ne s'est d'ailleurs pas produit dans de nombreuses communes.

26.- Enfin, il faut souligner que la législation applicable contient une contradiction interne, l'article 1^{er} 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. 1^{er}, lettre b et c, LPIC). Or l'application des lois topiques conduit à un résultat exactement inverse.

27.- Les buts précités dont il est question ci-dessus ne sont manifestement pas atteints en violation de la **justice fiscale**. Certes, les charges imposées par le Canton aux diverses communes ne sont pas toutes exactement semblables. Mais elles représentent entre 63,01% et 92,94% des recettes fiscales suivant les communes (arrêt attaqué, cons. 8/b, p. 33 *in fine*). Dès lors, 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.

28.- Il faut d'ailleurs se rappeler que les communes ont des dépenses incompressibles, que le Canton leur impose, c'est-à-dire des charges administratives et scolaires de toutes sortes, dont elles sont obligées de s'acquitter, ce qui alourdit encore leur budget. La combinaison de la péréquation intercommunale et de la facture sociale a donc des effets dévastateurs sur l'équilibre des finances de certaines communes, désavantagées par le mode de calcul et les critères utilisés par la loi. Parmi ceux-ci, l'article 8 LPIC prescrit de tenir compte de « l'effort fiscal », notion qui n'a aucun sens dans le langage juridique et qui n'est pas défini avec une précision suffisante.

29.- Le système est d'autant plus inéquitable que, si la péréquation intercommunale en elle-même se comprend et obéit à une idée de justice, elle est cependant aménagée ici d'une manière compliquée, opaque, en réalité incompréhensible pour les profanes que sont les responsables des communes (sauf rares exceptions). Quant à la charge fiscale, elle 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.

C'est dire que le principe de la capacité contributive et de la justice fiscale est violé. La marge de manœuvre laissée par les factures adressées aux communes ne respecte pas les garanties des articles 39 et 167 Cst.-VD, les objectifs fixés par l'article 1^{er} LPIC étant également manqués.

c. Le déni de justice

1.- Dans l'arrêt attaqué, 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).

2.- 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, (au début du chiffre III) 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).

3.- Pour comprendre cette singulière contradiction et pour en apprécier la portée juridique, il convient d'avoir à l'esprit les diverses données du problème. Mais il faut relever d'emblée qu'elle est incompatible avec les règles constitutionnelles établies et qu'on peut même la qualifier de déni de justice, dans la mesure où elle ignore complètement la teneur des conclusions prises par les communes recourantes. Celles-ci demandaient uniquement à l'autorité de recours d'annuler les décisions de décomptes pour l'année 2019.

4.- 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 applique 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 (A'1'F 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.

d. Le refus du contrôle concret de la constitutionnalité de la législation cantonale en matière de péréquation intercommunale et de facture sociale

1.- Comme vu ci-dessus, la CDAP a admis que les décisions de décomptes finaux attaquées sont contraires aux Constitutions fédérale et cantonale ainsi qu'à la loi, sans pour autant en tirer les conséquences qui s'imposent et les annuler (arrêt attaqué, cons. 7/b, p. 30 et cons. 8/b, p. 35). Au considérant 5 de l'arrêt, l'autorité de recours a par ailleurs refusé de procéder au contrôle concret de la constitutionnalité du système légal vaudois en matière de péréquation intercommunale et de facture sociale. La CDAP admet certes que l'existence d'un contrôle abstrait pouvant être exercé par la Cour constitutionnelle n'exclut pas un contrôle concret ultérieur, que la question ait été portée ou non devant la Cour constitutionnelle dans l'abstrait. Mais elle rappelle que le recours concret

est recevable seulement s'il porte sur des éléments différents de ceux qui ont été tranchés précédemment. Afin d'éviter des décisions contradictoires, le recourant ne peut plus réclamer un contrôle concret sur la base de moyens déjà soumis à la Cour constitutionnelle. Or, le Tribunal cantonal considère qu'en l'espèce, la Cour constitutionnelle puis la CDAP ont déjà jugé que l'application des mécanismes de calcul de la péréquation directe à la répartition de la facture sociale reposait sur la Constitution et refuse dès lors de juger à nouveau cette question dans le cadre d'un contrôle concret (arrêt attaqué, cons. 5/b/bb, p. 21).

2.- Ce faisant, 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. 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.

3.- Rappelant ces affaires du passé, et les considérations de la Cour constitutionnelle vaudoise, la CDAP relève pourtant : « Le fait que cette analyse n'ait pas été faite à l'occasion d'un contrôle abstrait des normes dans le cadre d'une requête déposée contre l'aLPIC ne change rien à sa pertinence » (p. 21). L'arrêt conclut cependant par une nouvelle contradiction : « Sur cette base il n'y a pas lieu de juger à nouveau cette question même dans le cadre d'un contrôle concret » (ibid.). Or ce n'est pas de cela qu'il s'agit. 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.

4.- 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 LOI » (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.

5.- A l'époque, la Cour constitutionnelle avait été saisie d'un recours qui contestait le mode de calcul de la péréquation à la fois directe et indirecte ; elle a considéré que les critères contestés avaient été adoptés dans une loi qui n'a pas été attaquée lorsqu'elle aurait dû l'être et que le pourvoi est donc tardif. (CCST. 2006. 0002). Dans un arrêt du 30 mai 2006 à propos de cet arrêt le Tribunal fédéral a souligné que le grief de violation de l'autonomie communale était tardif (2P. 293/2004 cons. 5 3 ; 2P 134/1997 cons. 3C ; 2P1970/2006 cons. 3). 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. Cette thèse repose sur plusieurs motifs déterminants. Avant tout, les recours déposés en 2006 ont été à juste titre déclarés tardifs et furent donc rejetés principalement pour une raison de procédure. Ensuite, dans la présente affaire, la recourante conteste l'application et la validité de la législation vaudoise dans le cas concret, alors qu'en 2006, il s'agissait d'un recours abstrait, irrecevable comme tel, puisque hors délai. En troisième lieu, 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 arrêtés du Conseil d'Etat et non pas des lois et décrets émanant du Grand Conseil.

6.- 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.

D.- CONCLUSIONS

Fondées sur ce qui précède, les communes de Crans, Rolle, Mies, Vaux-sur-Morges, Echandens, Borex et Coppet ont l'honneur de conclure, avec suite de frais et dépens, à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral prononcer :

I.- Le recours est admis.

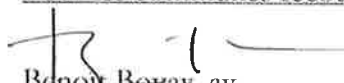
Principalement :

II.- L'arrêt de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du Canton de Vaud du 10 décembre 2021 (GE.2020.0204, GE.2020.0208, GF.2020.0209) est reformé en ce sens que les montants des décisions portant sur le décompte final des péréquations 2019 et sur le décompte final de la participation à la cohésion sociale 2019 s'élèvent à 0.- francs, avec suite de frais et dépens de première instance de recours.

Subsidiairement :

III.-L'arrêt de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du Canton de Vaud du 10 décembre 2021 (GE.2020.0204, GE.2020.0208, GE.2020.0209) est annulé, le dossier étant renvoyé au Tribunal cantonal pour nouvelle décision dans le sens des considérants, avec suite de frais et dépens de première instance de recours.

Pour les communes recourantes :


Benoît Bovay, av.