



## MUNICIPALITÉ

### PREAVIS N° 07/2022

### **CONCERNANT LE DÉPÔT D'UN RECOURS CONTRE LE DÉCOMPTÉ FINAL DES PÉREQUATIONS 2021 (PÉREQUATION DIRECTE ET INDIRECTE SELON L'ARTICLE 12 DE LA LOI SUR LES PÉREQUATIONS INTERCOMMUNALES (LPIC) ET DE LA REFORME POLICIÈRE)**

---

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

#### **1. CONSTATS**

Comme le Conseil communal en a été à multiples reprises informé, notre Commune est confrontée à un très grave problème en relation avec l'augmentation constante et massive des montants qui lui sont réclamés par le Canton au titre de la péréquation et en particulier de la facture sociale.

En date du 2 décembre 2020 votre Conseil a accepté à une écrasante majorité le préavis 11/2020 demandant votre autorisation pour recourir contre le décompte final des péréquations de l'année 2019, ainsi que le 13 octobre 2021 le préavis 10/2021 pour recourir contre le décompte final des péréquations de l'année 2020.

Un arrêt a été rendu par le Tribunal Cantonal rejetant le recours contre la facture 2019, arrêté contre lequel les communes ont recouru auprès du Tribunal Fédéral le 28 janvier 2021. Cette procédure ainsi que celle auprès du Tribunal cantonal contre la facture 2020 sont en cours et aucune décision finale en l'état n'a été rendue.

Dans l'intervalle, le Canton nous a notifié en date du 24 juin 2022 une décision du même acabit portant sur les péréquations de l'année 2022.

Pour les mêmes motifs qui ont été évoqués dans les préavis 11/2020 et 10/2021, votre Municipalité, sous les conseils unanimes des juristes et avocats qui traitent de cette problématique et de cette procédure, est d'avis que notre Commune doit également recourir à l'encontre du décompte final des péréquations 2021. Ce ne sont plus 13 communes qui ont décidé de recourir contre la facture 2021, mais 36 communes.

La décision du 24 juin 2022 dont il est question a été notifiée et reçue à la Commune en date du 27 juin 2022 et a fait l'objet d'une information lors de la dernière Assemblée du Conseil communal le 29 juin 2022, décision pouvant faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal dans les 30 jours.

On en arrive au constat que les décisions de l'Etat en relation avec les péréquations 2021 restent tout aussi insupportables que celles qui prévalaient en 2019 et en 2020.

Il en ressort que pour notre commune la facture sociale en 2021 représente 45.36 % du revenu total des recettes fiscales communales, la péréquation intercommunale représente 24.91 % et la

Rue du Village 1 - 1295 MIES

police cantonale 2.98 %. De sorte que, en définitive, si l'on tient compte aussi de toutes les autres charges imposées par le Canton ou celles émanant des autres charges intercommunales qui s'imposent à la commune de Mies, celles-ci représentent en 2021 86.17 % de toutes les recettes fiscales de la Commune. En d'autres termes, il ne reste à votre Municipalité pour l'année 2021 que 13.83 % du montant disponible grâce auquel nous sommes censés administrer et gérer la Commune, payer les salaires et l'infrastructure communale alors qu'en 2019 il nous restait 7 % et en 2020 9.28%.

Le tableau en relation avec cette analyse fait apparaître que le solde à disposition de la Municipalité s'élève pour l'année 2021 à CHF 2'247'663.61, alors que la totalité des autres charges liées au simple ménage communal sans même parler des investissements se montent à CHF 5'272'665.41, c'est dire que les revenus fiscaux dont nous disposons librement couvrent environ 43% de nos coûts de fonctionnement basique.

Il ne vous aura pas échappé que l'accord passé entre Union des Communes Vaudoises et le Conseil d'Etat dont ce dernier avait fait grand cas a fait l'objet dans sa mise en œuvre de grandes critiques émanant non seulement de l'Association de Communes Vaudoises mais également de l'Union des Communes Vaudoises qui l'avait pourtant soutenu.

La décision du 24 juin 2022 dont est question résulte d'un système complètement abscons et incontrôlable pour une administration communale.

Pour ces motifs et ceux qui étaient développés dans ses préavis 11/2020 et 10/2021, votre Municipalité a pris la décision de préserver le droit de recours de la commune de Mies en introduisant dans le délai qui lui était imparti un acte de recours devant la Cour de droit administratif de notre canton.

Pour ce faire, elle a instruit son avocat Me Benoît Bovay de déposer un tel acte de recours.

En raison des règles de fonctionnement de notre commune et notamment de délégation de compétences votée en début de législature précédente (préavis N° 05/2016 – autorisation générale pour la législature 2016-2021), la décision et l'autorisation pour la Municipalité de plaider à l'encontre d'une décision émanant de l'Etat relève de la compétence de votre Conseil communal (point 4 – préavis 05/2016 a contrario).

C'est la raison pour laquelle le présent préavis a été rédigé en vue de votre approbation.

Afin d'éviter d'inutiles redites, les moyens que votre Municipalité entend développer devant les instances judiciaires sont exposés dans l'acte de recours qui a été déposé pour le motif expliqué ci-dessus et qui est annexé au présent préavis pour en faire partie intégrante.

Il va de soi que d'autres moyens pourront encore être soulevés ou développés à l'occasion de la procédure.

Le recours tend à l'annulation de la décision rendue par le Département des institutions et du territoire le 24 juin 2022 portant sur le décompte final des péréquations 2021.

## **2. CONCLUSIONS**

C'est pourquoi au vu de ce qui précède, et compte tenu des présentées explications, nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de bien vouloir prendre les décisions suivantes :

**LE CONSEIL COMMUNAL DE MIES**

- vu le préavis N° 07/2022 de la Municipalité concernant le dépôt d'un recours contre le décompte final des péréquations 2021 (péréquation directe et indirecte selon l'article 12 de la loi sur les péréquations intercommunales (LPIC) et de la réforme policière)
- vu les rapports des Commissions des finances et de gestion
- attendu que ce préavis a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

**DECIDE**

- 1/ d'autoriser la Municipalité à recourir par tout moyen de droit à l'encontre de la décision rendue par le Département des institutions et du territoire du 24 juin 2022 portant sur le décompte final de la péréquation et de la facture sociale de l'année 2021.

La Municipalité

Le Syndic  P-A. SCHMIDT

La Secrétaire-adjointe  F. BISCHOFF



Approuvé par la Municipalité le 5 septembre 2022

Annexe : Acte de recours

## RECOURS

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

pour

la Commune de Mies, Rue du Village 1, 1295 Mies, dont le conseil est  
l'avocat Benoît Bovay, place Benjamin-Constant 2, 1002 Lausanne,

contre

la décision du Département des institutions et du territoire du 24 juin 2022  
« portant sur le décompte final des péréquations 2021 (péréquation directe  
et indirecte selon art. 12 de la loi sur les péréquations intercommunales  
(LPIC) et de la réforme policière) ».

\*\*\*\*\*

## A. RECEVABILITE

La décision attaquée est datée du 24 juin 2022 (**pièce 2**). La recourante demande l'annulation non seulement de la partie de cette décision qui concerne la participation à la cohésion sociale (7'369'524.-) mais aussi des autres postes qui regardent la péréquation intercommunale (au total 11'899'532.-).

Cette décision a été notifiée à la recourante par un courrier A ordinaire qui l'a reçue le 27 juin 2022. Compte tenu des fêtes judiciaires (art. 96 al. 1 LPA-VD), le délai n'échoit pas avant le 29 août 2022. Déposé ce jour à un bureau de la Poste suisse, le recours intervient en temps utile.

Signé par le conseil de la recourante, avocat inscrit au Registre cantonal au bénéfice d'une procuration (**pièce 1**) et accompagné de la décision attaquée (**pièce 2**), le recours est recevable à la forme.

La recourante est la destinataire de la décision attaquée du 24 juin 2022, qui lui enjoint de verser une somme de CHF 11'899'532.-, sous déduction des acomptes. A l'occasion de précédents recours de communes contre des décisions de décomptes définitifs de la péréquation intercommunale, le Tribunal fédéral a jugé que les communes avaient qualité pour recourir lorsqu'elles s'en prennent à la péréquation financière intercommunale imposée par le canton (ATF 135 I 43 et arrêt du Tribunal fédéral 2C\_366/2009 du 3 mars 2010, cons. 2.4). Dans l'ATF 140 I 90, le Tribunal fédéral a rappelé qu'une commune est légitimée à recourir lorsqu'elle est touchée dans ses prérogatives de puissance publique et qu'elle dispose d'un intérêt public propre digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'acte attaqué. A cette occasion, notre Haute Cour, a rappelé que l'atteinte à des intérêts centraux est présumée exister en présence de décisions mettant en cause le système même de la péréquation cantonale ou intercommunale.

La qualité pour recourir de la commune de Mies doit également lui être reconnue au motif qu'elle fait valoir dans le présent mémoire la violation de son autonomie communale qui est ancrée, au niveau fédéral, à l'art. 50 al. 1 Cst.

## B. FAITS

1) Le décompte final, qui s'accompagne d'une liste des diverses péréquations ordonnées et calculées sans possibilité de contrôle par la recourante, conduit à la contestation de la décision de facturation de CHF 11'899'532.-. La décision n'est pas motivée et n'a pas été précédée par une audition sous une forme quelconque de la commune concernée en l'espèce. Elle se contente d'affirmer que les calculs établis par l'administration ont été contrôlés par un organisme qui dépend de l'Etat et approuvés par une commission qui n'a de paritaire que le nom. Elle ne révèle d'ailleurs pas le contenu des rapports de ces divers organismes. Pour le reste, elle se contente d'énumérer les facteurs dont dépend le décompte final, sans donner aucun motif. Sauf exception, elle ne cite même pas les dispositions légales appliquées. Enfin, s'agissant du calcul et des indicateurs techniques, elle renvoie à un site internet qui est de caractère général, ne concerne pas spécifiquement la commune recourante et surtout est d'une compréhension difficile.

2) Suivant les comptes 2021, péréquation/impôts, la commune de Mies a perçu les revenus fiscaux ordinaires suivants :

Impôts sur le revenu :	CHF 8'870'351.43
Impôt sur la fortune :	CHF 2'173'703.41
Impôt à la source :	CHF 69'587.52
Impôt spécial des étrangers :	CHF 611'612.88
Impôt frontaliers :	CHF 267'148.30
Impôt sur le bénéfice net des personnes morales :	CHF 154'959.65
Impôt sur le capital des personnes morales :	CHF 18'528.40
Impôt compl. sur les immeubles des personnes morales :	CHF 45'951.85
Impôt foncier :	CHF 883'436.80
Droits de mutation :	CHF 1'358'053.10
Impôt sur les successions et donations :	CHF 136'241.60
Impôt sur les chiens :	CHF 8'750.00
Impôts récupérés après défalcatons :	CHF 2'133.86
Dissolution provision débiteurs douteux	CHF 236'734.00
Part à l'impôt sur les gains immobiliers :	CHF 1'694'542.35

Redistribution de la taxe CO2 :	CHF 349.85
Part. canton-RFFA :	CHF 19'649.63
<b>Total des impôts 2021 :</b>	<b>CHF 16'551'734.63</b>

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

1. Participation à la cohésion sociale :	CHF 7'369'524
2. Péréquation intercommunale :	CHF 4'046'309
3. Réforme policière :	CHF 483'699

**Péréquation totale 1+2+3 : CHF 11'899'532**

**Pourcentage de la péréquation totale par rapport aux revenus fiscaux : 71,89%**

**Participation aux charges cantonales et intercommunales :**

(Péréquation totale, centre funéraire de Nyon, ARAS, Region Noyn + Disren, Pot commun, FEM, DGMR, TP nocturne bassin Coppet + Noctambus, Publibike, Stand de tir, APEJ (ASCOT), Office d'orientation professionnelle, clinique dentaire, Régie des églises, ASP, SDIS, Protection civile, APEJ (AJET), FAJE, Santé publique)

**Total : CHF 13'999'013.39**

**Pourcentage par rapport aux revenus fiscaux : 84,58%**

3) Entre temps, la Cour des comptes a publié un Rapport d'audit 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/recherche-dans-les-publications-de-la-cour-des-comptes/news/12096i-rapport-n-56-audit-des-depenses-thematiques-de-la-perequation-intercommunale-et-de-la-gouvernance-de-lensemble-du-dispositif/>) qui contient un jugement accablant de la pratique des autorités cantonales dans le domaine de la péréquation. Ce Rapport porte sur la péréquation intercommunale et la gouvernance de l'ensemble du dispositif. Après s'être livrée à un audit approfondi et à une analyse rigoureuse de la pratique du Canton de Vaud dans le domaine considéré, la Cour parvient à des

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

4) Le présent recours fait suite aux deux recours actuellement pendants concernant les décomptes finaux de 2019 et de 2020. Les trois actes s'expliquent par les circonstances suivantes.

Avant tout, 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. Le texte prévoit un rééquilibrage financier en faveur des communes d'ici à 2028 et envisage des pourparlers ultérieurs relatifs à la nouvelle péréquation intercommunale. Ce protocole d'accord ne joue aucun rôle dans la présente affaire, sauf que les longues négociations qui l'ont précédé expliquent la position de Mies en automne 2019 et 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 formelle 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. La recourante n'a 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.

En second lieu, les communes concernées, notamment celle de Mies, se sont fondées jusqu'ici de bonne foi sur un document daté du 12 septembre 2018 et dûment « validé par le Conseil d'Etat » qui décrit d'une manière relativement détaillée les réformes à adopter en vue d'une nouvelle péréquation intercommunale vaudoise (**pièce 3**). Près de quatre 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 pas encore été saisi des réformes jugées pourtant indispensables et urgentes.

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 près de trois années entières se sont déroulées depuis la parution du Rapport, voire explicitement par la voix de la Cheffe du Département des institutions.

5) Par arrêt du 10 décembre 2021 (GE.2020.0204, GE.2020.0208, GE.2020.0209), la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal a également reconnu les défauts du système péréquatif cantonal, le considérant comme « pas adéquat ». Cet arrêt a fait l'objet d'un recours actuellement pendant au Tribunal fédéral.

6) Les autorités communales de Mies n'ont pas été entendues avant l'établissement et l'envoi de la participation à la cohésion sociale (ci-après : facture sociale) et de l'ensemble du décompte final exigé de cette commune. Elles ne connaissent 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 de la péréquation.

## **C. MOYENS**

### **1) Violation du droit d'être entendu et de recevoir une décision motivée**

1.- Le droit d'être entendu est garanti d'une manière toute générale par l'art. 33 LPA-VD et par l'art. 42 let. c LPA-VD qui impose le contenu de la décision. Sur ces points, la jurisprudence du Tribunal fédéral est sensiblement plus détaillée.

2.- D'une manière générale, il est vrai que l'exercice de ce droit doit être adapté à chaque type de procédure. Mais précisément, suivant la jurisprudence du Tribunal fédéral, la portée de ce droit dépend de l'objet de la procédure, de l'importance et de l'ampleur ou de la complexité de l'affaire (ATF 120 II 497 ; 100 Ia 97). Or, dans le cas présent, l'affaire porte sur des sommes considérables, le total de la péréquation directe et indirecte étant de plus de 11 millions de francs. De surcroît, les dispositions topiques sont d'une extrême complexité et leur application d'une parfaite opacité. En conséquence, le droit d'être entendu a ici un objet et une portée particulièrement étendus et stricts. Il comprend d'ailleurs plusieurs éléments.

3.- 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.

4.- 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).

5.- 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 toute ses opérations dans le dossier.

6.- 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 » (ATF du 7 janvier 2018, 2C\_1125/2018 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.

7.- Les intéressées ont enfin un droit à la motivation de l'acte attaqué. L'autorité doit prendre une décision suffisamment motivée pour que le justiciable puisse la comprendre et la contester le cas échéant. Elle doit porter sur l'état de fait mais aussi sur le raisonnement juridique opéré par l'autorité. Certes, il suffit que l'autorité mentionne brièvement les motifs qui l'ont guidée, mais cette obligation est absolue.

8.- La lettre qui accompagne le décompte final indique que les communes sont informées des données nécessaires. Cependant cette affirmation concerne uniquement les données que la commune communique sur sa propre situation. Ce qui paraîtrait utile, serait de connaître les données, d'ailleurs souvent fausses,

que fournissent les autres communes, car c'est de ces éléments que dépend en fin de compte le calcul de la péréquation. La recourante connaît ses propres données mais pas celles des collectivités tierces qu'il lui importerait d'apprendre.

9.- Le droit d'être entendu et de recevoir une décision motivée ne se limite pas simplement au renvoi à un fichier Excel, qui ne saurait tenir lieu ni d'une participation réelle à la procédure ni de la motivation qui s'imposerait s'agissant de réclamer chaque année des sommes considérables (plus de 11,8 millions de francs dans les décomptes finaux 2021 pour la Commune de Mies).

L'article 29, alinéa 2, Cst. garantit le droit d'être entendu dans toutes les procédures officielles. Il comble une lacune fréquente dans les lois de procédure administrative, qui, trop souvent, oublie de prescrire le rôle des justiciables dans le traitement de dossiers administratifs. Avant déjà la Constitution de 1999, ce droit était donc reconnu de façon toute générale (ATF 99 I 46 ; 131 I 236 ; 126 V 132).

Il suit de là que si une autorité cantonale ordonne à une commune de verser des sommes considérables, le moins qu'elle puisse faire est de lui donner l'occasion de se prononcer sur les faits, les modalités de calcul et les résultats auxquels parviennent ces opérations.

10.- Il est vrai que la situation créée par la péréquation intercommunale et notamment la facture sociale est un peu particulière. Mais la commune intéressée doit être mise à même d'apporter ses propres preuves et de prendre part aux opérations effectuées par l'autorité cantonale. Elle devrait également avoir la faculté de défendre son point de vue. Il s'agit ici d'un droit fondamental de caractère indépendant qui peut être invoqué devant l'autorité de recours et qui a même un caractère absolu et formel (voir ATF 134 I 148 ; 118 Ib 275 ; 116 Ia 94). Naturellement, ce droit concerne essentiellement les questions de fait, et plus rarement celles de droit (ATF 145 I 171). Mais précisément, en l'espèce, il est avéré qu'à aucun moment les autorités cantonales n'ont permis à la recourante d'exposer son point de vue et notamment de rectifier certains faits ou chiffres qui sont à la base de la décision attaquée. La procédure suivie en l'espèce est donc inconstitutionnelle.

11.- En particulier, la faculté de consulter le **dossier** n'a pas été offerte à la recourante alors qu'elle est évidemment essentielle s'il s'agit de contrôler l'exactitude des chiffres, notamment ceux fournis par les communes tierces, qui peuvent être soupçonnés d'erreur ou même de fraude. Ce droit d'accès au dossier est lui aussi absolu (ATF 144 II 435).

12.- Depuis longtemps, et malgré le silence persistant de la Constitution de 1999 et de la réforme de la justice qui l'a suivie peu après, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et du Tribunal fédéral reconnaissent que l'auteur de toute décision doit la **motiver**, sous peine de commettre un déni de justice. Le Tribunal fédéral, à tort ou à raison, rattache cette obligation au droit d'être entendu comme le montre le Répertoire des matières volumes 141 à 145 du Recueil officiel I 35, 38. Quoiqu'il en soit, le droit à une décision motivée s'étend au domaine administratif (ATF 124 II 149) ; aux amendes fiscales (ATF 111 Ia 4). Naturellement, la portée de l'exigence varie suivant les domaines, mais pour les décisions importantes, elle s'applique (ATF 142 I 45 ; 142 II 157 ; ATF 142 III 70, 436 ; 145 II 326).

13.- En plus des garanties de procédure données par la Constitution fédérale, l'obligation pour l'autorité cantonale de motiver sa décision a été renforcée par la nouvelle de l'art. 42 LPA-VD du 1<sup>er</sup> novembre 2016, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2017, qui précise que les indications prévues par cette disposition doivent être exprimées par l'autorité dans sa décision en des termes **clairs et précis**, y compris les faits, les règles juridiques et les motifs sur lesquels la décision s'appuie. Or le décompte final du 24 juin 2022 est incontestablement une décision qui obéit à ces conditions et ne les remplit pas. A elle seule, cette violation de la loi cantonale suffirait à annuler les décomptes visés.

En l'occurrence, la décision contestée ne comporte aucune motivation. Il suffit d'ailleurs de la lire pour voir qu'aucun motif ou raisonnement n'est signalé. Même les décisions de taxation fiscale font généralement l'objet d'une motivation au moins sommaire alors même que la législation spéciale permet à l'autorité de motiver sa décision de façon plus succincte dans ce domaine. Une telle dispense n'existe pas dans le cas de la péréquation intercommunale, pourtant la motivation est ici tout simplement omise.

14.- Les destinataires des factures sociales et péréquatives sont des communes moyennes ou petites, voire très petites, qui n'ont pas à leur disposition d'importants services administratifs, juridiques et financiers qui seraient à même d'opérer eux-mêmes des contrôles suffisants. Or les montants qui leur sont notifiés représentent généralement la plus grande partie, souvent 65%, 80% environ ou davantage, de leurs revenus fiscaux, proportion qui naturellement change quelque peu d'une année à l'autre, notamment parce que les recettes communales varient. Il est d'autant plus inacceptable qu'aucune explication claire et complète ne leur soit fournie. Dans la situation que crée un système péréquatif d'une extrême complexité, voire parfois incompréhensible, le respect de l'obligation de motiver s'impose d'autant plus.

Dans cette confrontation entre le pot de terre et le pot de fer, le second abuse de plus en plus de sa supériorité sur le premier en lui imposant des charges toujours plus lourdes. En outre, il complique sans cesse le système en changeant fréquemment, soit les normes applicables, soit les modalités de calcul. Ainsi, les communes n'ont même pas la possibilité matérielle de faire une comparaison pertinente entre les chiffres des précédentes années et le décompte final d'aujourd'hui. Elles sont en réalité traitées comme des subordonnées sans explication digne de ce nom. Dire que le devoir de motivation est enfreint relève de l'euphémisme. En d'autres termes, tel qu'il est, le décompte final est incompréhensible par la quasi - totalité des administrations communales, situation incompatible avec l'art. 29 Cst. De plus en plus, les communes sont traitées par le Canton comme des sujettes taillables et corvéables à merci auxquelles il n'est même pas nécessaire d'exposer le système, même d'une manière sommaire. Il suffit de leur adresser des factures, des acomptes et un décompte final, qu'elles sont censées accepter sans autre examen, alors que, au moins depuis le Rapport de la Cour des comptes de 2019, il est avéré que les données qui servent de base à ces notifications sont entachées d'erreurs, voire de falsifications.

15.- La Cour des comptes a souligné les défauts du système, en particulier l'absence de contrôle de l'administration cantonale sur les données qui lui sont fournies. Aucune de ses critiques ou de ses recommandations n'a été prise en considération. Dans ces conditions, le respect du droit d'être entendu et

l'obligation de motiver prennent une importance particulière. La procédure suivie en l'espèce, eu égard notamment à l'importance des enjeux pour les communes et leurs habitants, est d'une légèreté choquante et entache d'inconstitutionnalité les mesures ordonnées. Dans ces conditions, la facture sociale envoyée à Mies n'est pas valable, ainsi que le décompte final du 24 juin 2022, qui sont contestés dans le présent recours.

## **2) Mauvaise application de la loi**

1.- Les textes légaux qui sont applicables dans la présente espèce sont d'une grande complexité, encore aggravée par leur enchevêtrement. D'un côté, la loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF BLV 850.01) qui sert de base à la décision sur les factures sociales renvoie à la loi sur les péréquations intercommunales du 15 juin 2010 et à son décret d'application du 15 juin (LPIC, BLV 175.51 ; 175.515). Elles dépendent donc l'une de l'autre en ce sens que les critères servant à opérer la péréquation directe conduisent à des calculs sur les montants dus par les diverses communes qui servent également à fixer la contribution annuelle de chaque commune pour la péréquation indirecte de la facture sociale. En vertu de l'article 18 LOF, les dispositions de la LPIC sont applicables à la péréquation sociale, les mêmes dispositions étant donc valables aussi bien que pour la péréquation intercommunale (articles 2 à 6 de la loi du 15 juin 2010, suivant l'article 18 LOF). Il s'ensuit logiquement que, si les calculs de la compensation financière attribuée aux communes suivant les articles 2a et suivants LPIC sont arrêtés d'une manière erronée, les sommes qui seront réclamées aux communes du chef de la politique sociale seront également calculées d'une façon fautive. Dans le premier cas, on parle de péréquation directe fautive, dans le second, de péréquation indirecte également fautive, puisque les bases de calcul sont les mêmes d'un cas à l'autre, à quelques minimes différences près, la répartition de la « facture sociale » pouvant être légèrement modifiée conformément à l'article 17a, alinéa 1 LOF.

2.- La péréquation intercommunale, directe aussi bien qu'indirecte, dépend de critères qui sont partiellement inéquivalents et surtout fautive appliqués. En effet, elle renvoie à des chiffres dont certains au moins sont fournis par les communes, et qui peuvent être manipulés à leur profit. De là ressort

manifestement une mauvaise application de la législation, de sorte que l'égalité de traitement et l'équité entre les collectivités intéressées ne peuvent pas être garanties et qu'elles sont même sérieusement mises en danger.

3.- Cette allégation repose sur le document officiel Rapport d'audit no 56 du 2 octobre 2019 (<https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/cour-des-comptes/recherche-dans-les-publications-de-la-cour-des-comptes/news/12096i-rapport-n-56-audit-des-depenses-thematiques-de-la-perequation-intercommunale-et-de-la-gouvernance-de-lensemble-du-dispositif/>) qui émane de la Cour des comptes du canton de Vaud, autorité établie par l'article 166 Cst.-Vd afin d'assurer en toute indépendance la surveillance de l'utilisation de tout argent public, notamment sous l'angle du respect des principes de l'égalité, de régularité, d'efficacité, d'économie et d'efficience (art. 166). Il s'intitule : « Audit des dépenses thématiques de la péréquation intercommunale et de la gouvernance de l'ensemble du dispositif », (voir le texte complet sur le site de l'Etat de Vaud). Bien que ce rapport ne touche pas spécifiquement la facture sociale, celle-ci est néanmoins visée, surtout dans la mesure au moins où elle dépend de la péréquation intercommunale et de sa mise en œuvre. A la suite d'investigations approfondies précisément sur l'application concrète des mécanismes péréquatifs, la Cour constate des dysfonctionnements qui affectent directement les résultats péréquatifs et cite des faits spécifiques et avérés (ibidem). Il suffit de les résumer ici, étant entendu que le présent recours repose sur l'ensemble du Rapport.

- D'abord, s'agissant des dépenses thématiques, les méthodes de calcul ne sont pas harmonisées entre les communes, ce qui laisse trop de place à « l'optimisation péréquative » et entraîne une inégalité de traitement de retour péréquatif entre les communes ;
- Ensuite, il arrive que des dépenses soient reportées à tort dans le formulaire thématique et que des recettes qui font partie du périmètre ne soient pas intégrées, créant ainsi des « biais péréquatifs ». (Rapport p. 3).
- En outre, les dépenses portées sur le formulaire ne correspondent pas nécessairement à des besoins réels.



- Ensuite, les variations qui affectent les données de base et les valeurs de ces périmètres donnent à la péréquation globale des effets volatils et difficilement prévisibles.
- Quant aux résultats de la péréquation, ils vont au-delà de leur but, de sorte que des communes à fort potentiel fiscal de base finissent par disposer de moins de ressources pour le ménage communal après la péréquation que des communes plus démunies au départ.
- Enfin, le critère des ressources communales est uniquement fondé sur les revenus fiscaux, alors qu'il existe d'autres sources de revenus, parfois substantiels, ce qui entraîne « des inégalités de traitement entre communes » (p.4). En particulier, la fortune mobilière et immobilière qui appartient à certaines communes n'entre pas dans les calculs de la péréquation

Aussi la Cour des comptes recommande-t-elle de définir précisément les données servant de base et leur fiabilité et notamment de mieux évaluer les revenus des communes pour prendre en compte les revenus du patrimoine financier (p.5). Elle préconise en outre pour l'immédiat des mesures transitoires, qui n'ont pas été adoptées jusqu'ici et ne sont pas près de l'être.

4.- En définitive, il apparaît clairement que le montant de la péréquation intercommunale et de la facture sociale notifiées à la commune de Mies a été calculé sur des bases plus que suspectes et presque certainement fausses, en tous cas invérifiables. Il est avéré aussi que l'administration cantonale ne peut -ou ne veut – pas opérer les contrôles qui s'imposent sur les données fournies par les communes. Ainsi, la facture en question n'est pas conforme à la loi et doit être annulée. L'administration cantonale est responsable de la véracité des données qu'elle utilise et de l'exactitude des calculs qu'elle opère. Il n'appartient certainement pas à une commune comme Mies d'être la victime d'une mauvaise application de la loi. Le premier but du présent recours est de demander à la Cour de céans de rétablir une interprétation et une exécution conformes à la légalité.

5.- La loi vaudoise sur les péréquations intercommunales du 15 juin 2010 charge le Département des relations avec les communes de l'obligation non

seulement de procéder au calcul des montants dus, mais aussi à la gestion des mécanismes péréquatifs (art. 10). 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). La même disposition ajoute qu'il s'agit de « compenser les charges particulières des villes centre » (art. 1, lit. e). 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. Il suit de là que les communes ont la faculté d'introduire dans les données qu'elles fournissent à l'autorité cantonale des dépenses et besoins de diverse sortes. 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 en l'occurrence, comme le dit la Cour, à des besoins réels (ibid. p.4) En outre, les dépenses indiquées ne correspondent pas nécessairement 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.

6.- Il est vrai que les fiduciaires des diverses communes et le contrôle cantonal des finances vérifient les chiffres. Ils ne peuvent toutefois pas en garantir la véracité, faute d'un contrôle élaboré et concret des véritables dépenses et des besoins invoqués par les communes. Certes, les recourantes disposent des chiffres nécessaires au calcul de la péréquation. Cependant, le tableau Excel 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, plus précisément de l'art. 1 let. c et e LPIC, ne s'opère pas. Ce contrôle n'ayant pas été effectué ces dernières années est quasiment inexistant. Ainsi, ni les fiduciaires, ni le CCF ne vérifient véritablement la pertinence des chiffres transmis par les communes pour le calcul des dépenses thématiques.

La loi est donc violée à deux égards au moins :

1. La péréquation est calculée sur la base de données partiellement fausses fournies par certaines communes.
2. Le Canton n'opère pas les contrôles qu'impose la correcte application de la péréquation intercommunale.

### **3) Violation de l'autonomie communale**

La recourante conteste les atteintes à son indépendance administrative, financière et fiscale, domaines qui relèvent du champ d'application de l'autonomie communale. Celle-ci fait obstacle aux mesures cantonales relatives à la péréquation et à la facture sociale qui en est la conséquence.

#### **• Le champ d'application**

1.- Le Tribunal cantonal, puis le Tribunal fédéral, ont déjà été saisis de la problématique de la péréquation intercommunale dans le canton de Vaud et, subsidiairement, de la facture sociale. 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 en l'espèce 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).

2.- Les jugements précités ne sont pas des précédents qui empêcheraient la recourante de s'opposer à la péréquation et à la facture sociale au motif

notamment de la violation de son autonomie communale. 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 très nombreuses réformes, de sorte que le jugement que l'on pouvait porter sur elles à cette époque n'est plus d'actualité. Enfin, les circonstances de fait se sont profondément modifiées au cours des quinze dernières années, car la péréquation indirecte, qui devait être secondaire, est devenue principale par rapport à la péréquation directe ; la facture sociale, qui pouvait encore être considérée comme raisonnable en 2006, a très fortement augmenté et soulève donc des problèmes différents. 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. C'est dire que les arrêts rendus il y a quinze ans ne sauraient être considérés comme une jurisprudence pertinente dans la présente affaire.

3.- L'institution juridique de l'autonomie communale doit être analysée en deux phases. Avant tout, il s'agit d'en déterminer **le champ d'application**. C'est ce que fait l'article 139 Cst.-Vd. Celui-ci place incontestablement la fixation et l'utilisation des impôts communaux dans le domaine de l'autonomie communale garantie par la Constitution. Lorsque la garantie de l'autonomie est expressément prévue dans la Constitution cantonale et que celle-ci énumère les domaines dans lesquels une indépendance est assurée, cela signifie que la Commune a une certaine liberté de décision, notamment en matière normative (règlements communaux) et aussi en décisions d'espèce (ATF 129 I 410 ; 128 I 136 ; 135 I 233 ; 129 I 313 ; 28 I 13). L'énumération que fait l'article 139 Cst.-Vd, ne détermine pas seulement les domaines dans lesquels les communes sont autonomes, elle confie aussi au législateur la mission de respecter la liberté des communes et parfois de leur donner un pouvoir de décision. Ainsi, l'autonomie communale est violée si le législateur cantonal excède ses propres compétences ou empêche la commune d'exercer les siennes.

L'article 139 comprend incontestablement la fixation des impôts communaux dans le domaine de l'autonomie communale. Le Tribunal fédéral donne effet à une pareille disposition (ATF 147 I 136 ; 144 I 193). Cette conséquence n'est certes pas illimitée, mais elle doit être précisée et circonscrite.

- **Portée de l'autonomie communale**

1.- En second lieu, il faut déterminer **la portée** et les limites de l'autonomie communale, laquelle ne peut pas naturellement être sans bornes, puisque les communes sont soumises à un certain pouvoir du Canton. Dans cette deuxième étape, ce sont les articles 167 et 168 Cst.-Vd qui sont décisifs. Il faut reconnaître que ces dispositions ne sont pas des modèles de clarté. Si elles ne sont pas d'une limpidité exemplaire, il y a lieu cependant, de leur prêter un sens, car les règles constitutionnelles ne peuvent pas être privées complètement de signification. Les articles 167 et 168 Cst.-Vd s'articulent avec l'article 139 Cst.-Vd et pourraient à première vue sembler le contredire dans une certaine mesure. Il s'agit donc de trouver la voie qui permet à la fois au Canton d'exercer ses compétences et aux communes de jouir de leur indépendance relative, mais néanmoins réelle et expressément garantie. Tandis que l'article 167 Cst.-Vd prévoit que l'Etat et les communes perçoivent les contributions prévues par la loi (al. 1), il précise également que l'impôt « respecte en outre le principe de la capacité contributive » (al. 2). Quant à l'article 168, qui s'intitule « impôts communaux et péréquation intercommunale », il précise que la charge fiscale « ne doit pas présenter des écarts excessifs entre les communes » (al. 1). Il prévoit encore une péréquation financière qui « atténue les inégalités de charge fiscale consécutive aux différences de capacité contributive entre les communes » (al.2). Il suit de là que les articles 167 et 168 Cst.-Vd confèrent à l'Etat une compétence limitée dans le domaine des impôts communaux, lesquels relèvent de l'autonomie et doivent être fixés essentiellement en fonction de la capacité contributive des différentes communes, la péréquation devant atténuer les inégalités de charge fiscale.

2.- Or il s'avère que le législateur cantonal et l'autorité d'exécution sont allés largement au-delà de la compétence attribuée à l'Etat par les articles 167, alinéa 2, et 168 Cst.-Vd. D'une part, le point d'impôt n'est pas calculé uniquement sur

la capacité contributive par l'article 5 LPIC, contrairement à l'exigence énoncée par les articles 167 et 168. D'autre part et surtout, le montant fixé selon l'article 2a est « réparti entre les communes en fonction des rendements des impôts sur les personnes morales » (Novelle du 18 décembre 2019), élément qui est étranger aux articles 167 et 168 Cst.-Vd.

3.- Il ressort de l'ATF 144 I 193 que la révision d'une loi sur la péréquation peut être annulée si elle entraîne des inégalités ou des conséquences disproportionnées ; dans ce cas, il est vrai que les initiants ne voulaient pas remettre directement en cause l'autonomie communale, mais il n'en reste pas moins que c'est précisément l'autonomie communale, invoquée alors par l'autorité intimée, qui fut décisive dans cette affaire et dont la garantie reçut plein effet. Il s'ensuit clairement que la péréquation intercommunale obéit aux principes d'égalité et de proportionnalité, qu'elle ne doit donc pas entraîner de différences injustifiées de traitement entre les communes et qu'elle ne saurait avoir des effets disproportionnés.

4.- Il est vrai qu'en soi, la péréquation intercommunale expressément prévue par l'article 168 Cst.-Vd n'entre pas dans le champ d'application de l'autonomie communale. Cependant, cette dernière disposition doit être lue en harmonie avec l'article 139, alinéa 1, lettre c, précité, qui a sa portée propre et restreint les pouvoirs du législateur et de l'autorité d'exécution lorsqu'ils fixent les modalités de la péréquation. Celle-ci peut certes, en d'autres termes, réduire l'indépendance des communes protégée par l'article 139 Cst.-Vd. Mais ses effets ne sauraient aller jusqu'à enlever toute substance à l'article 139 ni aller au-delà de ce que prescrivent les dispositions constitutionnelles qui garantissent aux communes le pouvoir de déterminer la fixation, le prélèvement et l'affectation des impôts communaux par les communes (art. 167 Cst.-Vd), et des règles qui prescrivent le respect des principes généraux de la légalité, de l'égalité de traitement et de la proportionnalité.

5.- D'ailleurs, l'intention du Constituant de 2003 était manifestement de renforcer l'autonomie communale, d'où l'adoption des articles 139 et 167 Cst.-Vd. Peu d'années auparavant, le peuple vaudois avait refusé une initiative populaire qui demandait l'uniformité des taux d'imposition cantonale. Cette

volonté et cette intention démocratiques s'opposent clairement à un système de péréquation qui, au bout du compte, aboutirait fatalement et obligatoirement à une uniformisation, laquelle est déjà en cours.

6.- Ces remarques sont illustrées exemplairement par un arrêt récent (du 18 avril 2018, ATF 144 I 193). Il s'agissait ici d'une initiative populaire qui tendait à la révision de la loi cantonale sur la péréquation édictée par le canton de Berne le 27 novembre 2000. Le Tribunal fédéral a annulé 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 a déduit que l'initiative est contraire à cette garantie. Il y a vu 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 notre Haute Cour, la marge de manœuvre de la commune était substantiellement réduite, de manière préventive, par la menace d'une sanction financière.

7.- Le raisonnement du Tribunal fédéral dans cette affaire appelle plusieurs remarques. D'abord, le Tribunal fédéral a reconnu que l'initiative touche le champ d'application de l'autonomie communale en matière culturelle. Cette manière de voir implique une interprétation particulièrement large de l'indépendance garantie à la commune, puisque celle-ci ne subissait qu'une atteinte indirecte, par le biais d'une sanction financière, et non pas une restriction directe. De surcroît, l'activité culturelle de la Reithalle ne forme qu'une minime partie de la politique de la commune de Berne dans ce domaine, puisque celle-ci dispose d'un grand nombre d'institutions, comme des musées, des théâtres, un opéra, des orchestres, des lieux de rencontre à but culturel etc. Autrement dit, la ville de Berne n'était touchée qu'indirectement et dans une mesure très faible par l'initiative populaire. Sa liberté de décision n'était pas

entièrement supprimée, mais seulement faiblement réduite par la menace d'une sanction financière. En définitive, ce précédent montre qu'à fortiori, la législation vaudoise sur la péréquation et surtout ses modalités d'exécution entrent dans le champ d'application de l'autonomie communale protégée par l'article 139, lettre c, Cst.-Vd. A cette disposition, il convient d'ajouter que les communes perçoivent des contributions prévues par la loi, en particulier des impôts pour l'exécution de leurs tâches (article 167, alinéa 1, Cst.-Vd). Or en l'occurrence, les communes sont appelées à prélever l'impôt, non pas pour financer leurs tâches, mais bien pour couvrir les frais de charges décidées et gérées par le canton. Quant à l'article 139, lettre c, il garantit non seulement le pouvoir de prélever des impôts, mais aussi le droit « de disposer du produit de ceux-ci », suivant le Commentaire « officiel » de la Constitution publié sous les auspices des autorités compétentes (p. 32).

8.- Il est vrai que l'article 168 Cst.-Vd charge le législateur cantonal de déterminer le pouvoir fiscal des communes, dont la charge ne doit pas présenter des écarts excessifs entre elles (art. 168, al. 1, Cst.-Vd). Selon l'alinéa 2, il est précisé que « la péréquation financière atténue les inégalités de charges fiscales consécutives aux différences de capacité contributive entre les communes ». Mais l'autonomie garantie aux communes limite précisément la marge de manœuvre du législateur dans l'application de l'article 168.

9.- Selon l'article 50, al. 1, Cst. : « L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal ». Ce texte n'établit pas clairement le rang des normes qui consacrent et limitent l'autonomie communale. En principe, le pouvoir du canton de définir lui-même cette institution n'est donc pas remis en cause, mais il reste la question des rapports entre la Constitution et les lois cantonales dans ce domaine. Le commentateur de la Constitution fédérale de 1999 posait donc le problème : « Le législateur cantonal était-il alors encore libre de multiplier ses lois ou ne devait-il pas plutôt, à cause précisément de la Constitution, laisser un champ minimal d'action aux communes ? » (JF Aubert, Petit commentaire de la Constitution fédérale, Zurich 2003, N.4 ad art. 50). Cette question qui alors n'avait jamais été élucidée expressément par le Tribunal fédéral, pouvait paraître douteuse à l'époque (voir cependant ATF 103 Ia 191, 195). Le problème demeurerait donc : le Tribunal fédéral vérifiera-t-il plus



sévèrement si les « limites fixées par le Canton », c'est à dire les lois cantonales prises dans leur ensemble, sont encore compatibles avec la notion d'autonomie (N. 6 *ibid.*).

10.- La pratique déjà un peu ancienne qui laissait planer le doute est aujourd'hui tout à fait dépassée. On ne peut plus désormais contester aux communes comme à n'importe quel justiciable le droit de faire valoir la violation de leur autonomie. En effet, la loi ne saurait réduire l'autonomie des communes, sans que se pose la question de son interprétation et de son exécution.

11.- Dans le cas présent, la recourante conteste précisément la manière dont la loi est mise en œuvre, puis exécutée, de sorte qu'elle peut à la fois faire valoir la violation de son autonomie garantie par la Constitution et recourir contre les modalités d'application de la législation. En l'occurrence, il apparaît clairement que l'autonomie communale consacrée par l'article 139, alinéa 1, lettre c, Cst.-Vd est enfreinte, en raison de la manière dont est conçue et exécutée la péréquation intercommunale, notamment en ce qui concerne la perception auprès des communes d'une facture sociale toujours plus élevée.

12.- La législation cantonale et son application doivent respecter l'égalité entre les communes, conformément à l'article 8 Cst., dont le champ d'application s'étend à toutes les collectivités et à toutes les matières. Ce principe s'impose aussi dans le domaine de la péréquation intercommunale (ATF 144 I 201). Cette dernière implique certes des différences de traitement, en fonction de la « capacité contributive » de chaque commune, aux termes de l'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 qui comprend « la fixation, le prélèvement et l'affectation des taxes et impôts communaux » (art. 139, al. 1, lettre c). La recourante invoque une discrimination inadmissible entre elle et d'autres communes, et elle fonde ce moyen sur la comparaison des chiffres pertinents. D'une manière plus générale, indépendamment des assertions des communes, le système vaudois de péréquation et sa mise en œuvre ont déjà fait l'objet de critiques qui émanent des autorités compétentes et sont pourvues d'un caractère officiel.

13.- Dans un document validé par le Conseil d'Etat le 12 septembre 2018, (pièce 3) le Département des institutions et de la sécurité a relevé une longue série de défauts du système actuel et la nécessité d'y porter remède. En voici le résumé :

- Il faut « éviter de faire une double péréquation des ressources à la fois à travers le fond de péréquation intercommunale et à travers les factures communales ».
- Le même texte insiste sur la nécessité de traiter équitablement toutes les communes : toutefois « la situation des communes contributrices ne devra jamais devenir moins bonne que celle des communes bénéficiaires à cause de la péréquation ».
- En outre, la nouvelle péréquation « ne devra pas être constamment révisée suite à l'émergence d'effets pervers inattendus. »
- Si la péréquation doit ainsi être stable, poursuit le Département, il faudra éviter « que la qualité instrumentale de la nouvelle péréquation ne permette pas de changer l'un de ses paramètres sans risquer de générer des effets autres que ceux souhaités ».
- En particulier, « les communes ne devront pas être en mesure d'influencer l'ampleur des transferts en leur faveur en changeant leur comportement, surtout quand ces changements de comportement peuvent les conduire à utiliser les deniers publics de manière moins efficace ». En d'autres termes, la péréquation doit « notamment éviter de subventionner directement les dépenses des communes ou d'imposer une solidarité pour des services qui dépendent du choix autonome de chacune d'elles ».
- A des fins de clarté, il conviendrait, selon le Département, de ne pas utiliser des indices de ressources comme le point d'impôt lorsqu'il s'agit de la péréquation des besoins.
- Or il faut éviter de mêler la péréquation des ressources et la répartition des factures cantonales. Ces factures sont aujourd'hui réparties entre les communes en fonction de la valeur de leur point d'impôt péréquatif et finissent « par avoir aussi des effets de péréquation de ressources ».
- Le Département insiste encore sur un point : « Faire de la péréquation des ressources via les factures cantonales ne permet pas de maîtriser

l'intensité de la solidarité entre les communes, car celle-ci augmente avec la croissance des « factures cantonales ».

- Le manque de coordination entre le fond de péréquation et les factures cantonales génère des effets inattendus. Si les contributions communales à la facture sociale et à l'AVASAD sont conservées, « elles devraient être par tête d'habitant pour éviter les effets de ressource ». Le système horizontal en vigueur n'est pas assez symétrique, car il est financé en point d'impôt. Il vaudrait mieux le remplacer par un financement vertical « si le canton veut garantir un minimum de ressources à chaque commune après péréquation et celui-ci n'est pas atteignable via la péréquation des ressources par manque de ressources communales ».
- Si la péréquation doit s'adapter à l'évolution des disparités entre les communes, notamment s'agissant des ressources, le point d'impôt péréquatif est un mauvais indice des ressources fiscales communales car il divise tous les rendements d'impôts par le taux communal. Or tous les impôts ne sont pas levés sur la base de ces taux, ce qui nuit à l'équité du système.
- En outre, il ne conviendrait pas de prendre en compte des besoins en lien avec des tâches que les communes assument spontanément sans y être obligées. Le critère de la population ne permet pas d'expliquer la nature des différences de besoins de dépense et, faute de lien de causalité explicite, on ne peut pas statuer objectivement sur la pertinence de cette compensation. Les communes « sont ainsi incitées à dépenser plus que le nécessaire pour les tâches compensées et à utiliser des opérations comptables pour augmenter ces dépenses » (p.4).

Il est vrai que ce document concerne avant tout les principes qui devront être respectés dans une future législation. Cependant, indirectement ou implicitement, il évoque avec éloquence une longue série de dysfonctionnements, qui ont pour conséquence des inégalités de traitement contraires à l'article 8 Cst. En résumé, tel qu'il est appliqué dans le canton de Vaud, le système de péréquation comporte des discriminations contraires à la Constitution et que le Gouvernement cantonal envisage certes de modifier au plus tard en 2022, mais on ne voit pas que les défauts dénoncés aient été corrigés au cours des trois dernières années.

14.- Pour faire valoir une violation de son autonomie, une commune doit établir qu'elle est atteinte précisément dans un domaine où le droit cantonal lui reconnaît une indépendance, c'est-à-dire une liberté de décision relativement importante (ATF 141 I 42 ; 142 I 180 ; 143 I 278 ; 144 I 83 ; 145 I 55). Cette définition traditionnelle a l'inconvénient d'être de caractère très général et s'explique surtout par le contenu des anciennes constitutions cantonales qui souvent ne désignaient pas expressément les matières dans lesquelles une autonomie était reconnue aux communes. Aujourd'hui, et surtout dans les constitutions adoptées au XXI<sup>e</sup> siècle, il y a généralement une liste de matières dans lesquelles la liberté d'action des communes est assurée. Il est donc plus facile de désigner les cas dans lesquels une commune peut faire valoir une violation de son autonomie. Cette situation nouvelle trouve un exemple à l'ATF 144 I 203.

15.- En l'occurrence, la recourante peut se fonder sur l'article 167 et l'article 139, alinéa 1, lettre c, Cst.-Vd qui consacre son autonomie lorsqu'elle fixe les impôts communaux et leur utilisation.

Il ressort des documents officiels, ainsi que des chiffres cités ci-dessous, que la péréquation indirecte et la facture sociale qui en est la conséquence sont incompatibles avec trois principes constitutionnels au moins. En premier lieu, l'autonomie communale garantie par l'article 139 Cst.-Vd subit une atteinte illicite, dès lors que le système imposé par le Canton la prive de son pouvoir constitutionnel de fixer les impôts communaux et d'en décider l'affectation. Les communes sont en réalité obligées par le Canton de verser les montants péréquatifs affectés à des tâches qui leur sont étrangères et dont elles n'ont décidé ni le principe ni les modalités. En deuxième lieu, le principe de la légalité n'est pas respecté en l'espèce : d'une part, ce principe oblige les autorités compétentes à observer, respectivement faire respecter, la loi applicable ; d'autre part, il est avéré que certaines communes n'obéissent pas au système légal en travestissant les chiffres, tandis que l'autorité cantonale ne s'acquitte pas de son devoir de surveiller la régularité du système et de son application. En troisième ligne, le principe d'égalité subit des atteintes qui découlent des défauts inhérents à l'exécution de la législation : si et dans la mesure où certaines communes communiquent des chiffres falsifiés, la péréquation qui se fonde sur ces derniers

ne peut pas fonctionner dans le respect de l'égalité ; celle-ci implique en effet que la loi soit appliquée de la même manière à toutes les situations semblables et non pas de façon différente suivant la volonté des uns et la négligence des autres. Autrement dit, quand le système n'est pas correctement appliqué, ni la légalité ni l'égalité ne peuvent être assurées.

Dans un système de péréquation, il est inévitable qu'il y ait des communes contributrices d'une part, et des communes bénéficiaires d'autre part. Mais elles ont toutes le droit d'exiger que les bases de calcul soient correctes, faute de quoi tout le système est faussé. L'inégalité résulte à la fois de la loi elle-même, qui laisse trop de latitude aux communes, et à l'administration cantonale, qui ne vérifie pas suffisamment les chiffres communiqués par les communes intéressées. En d'autres termes, le législateur peut adopter des solutions diverses pour s'adapter aux circonstances, mais l'application de la norme doit être strictement la même dans tous les cas similaires (comparer ATF 142 I 213 ; 143 II 28 ; 141 I 157 ; ATF 112 Ib 381 ; 358, 366).

16.- Il faut souligner que la recourante ne met pas en cause directement la péréquation en soi. Elle se contente de contester les dysfonctionnements du système et notamment les montants de plus en plus élevés qui sont alloués par l'Etat et dont la législation ne parle pas. Tant que la facture sociale paraissait à peu près raisonnable, la commune de Mies s'est abstenue de déposer un recours. Mais les sommes sont devenues telles, qu'il n'y a plus d'autre voie que celle de la contestation judiciaire.

17.- L'atteinte que la péréquation porte à l'autonomie communale est d'autant plus sensible qu'elle s'aggrave constamment, année après année, mais toujours au détriment de certaines communes comme celle de Mies. La Cour des comptes a déjà signalé cet étrange phénomène. Celui-ci est provoqué par deux sortes de changements financiers et légaux qui ont eux-mêmes créé des contraintes disproportionnées à la charge de la recourante.

18.- D'une part, le montant de la facture sociale augmente régulièrement, au gré des engagements financiers que prend le Canton, pour moitié à la charge des communes. Dans le décompte final pour 2021, la facture sociale s'élève à

7'369'524.- et représente 44,52 % de l'ensemble des revenus fiscaux de la commune de Mies. Il faut naturellement y ajouter les charges de la péréquation intercommunale et de la police cantonale, qui s'élèvent à 4'530'008.- et représentent 27,37 % des revenus fiscaux de la commune de Mies. De plus, d'autres prélèvements sont faits sans lien direct avec la péréquation (transports publics, Fondation pour l'accueil de jour des enfants etc.) ce qui aboutit, comme on l'a vu, à des prélèvements cantonaux et intercommunaux qui représentent 84,58 % des revenus fiscaux de la Commune de Mies. A titre de comparaison, en 2015, la facture sociale s'élevait à CHF 7'385'229.- et en 2011 à CHF 5'497'132.-. Il y a donc eu jusqu'en 2021 une augmentation de 134 % en onze ans. De 2018 à 2021, la part des revenus fiscaux communaux prélevés par l'Etat auprès de la commune de Mies a varié entre 96,13% et 84,58%. 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).

19.- D'autre part, la législation applicable a subi au cours des 10 dernières années de fréquentes révisions, de sorte qu'elle se révèle 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 pour 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.

20.- Les multiples modifications légales qu'a subies la péréquation intercommunale créent une volatilité inconciliable avec la sécurité du droit. Elles aggravent constamment les charges financières que le canton impose à de nombreuses communes, dont la recourante. Les mouvements législatifs qui ont animé la matière depuis une dizaine d'années méritent quelques précisions. Avant tout, la péréquation intercommunale n'obéit plus à la législation qui avait été portée devant les tribunaux en 2006, car elle a déjà fait l'objet d'une révision totale en 2010.

21.- Cette réforme de 2010 n'a pas connu moins de six révisions partielles, dont cinq entre 2016 et 2020, qui affectaient la péréquation indirecte aussi bien que directe, 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.

22.- Une première révision eut lieu en 2013, avec une entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014. La deuxième, qui fut sans doute la plus importante, se produisit le 13 septembre 2016 (en vigueur le 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2018) et surtout une nouvelle fois le 18 décembre 2019, changement en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020. De même, le décret d'application de la loi (BLV 175.515) du 15 juin 2010 a été modifié par un nouveau décret du 18 décembre 2019 entré en vigueur le 01.01.2020. 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'est entrée en vigueur qu'en 2022.

23.- 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<sup>er</sup> janvier 2018

24.- La révision de 2019 est de très grande importance pour la plupart des communes contributrices à la péréquation directe et indirecte, dans la mesure où « le montant correspondant est réparti entre les communes en fonction des rendements 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).

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 RIE 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 fréquemment la même législation.

25.- En conclusion, la législation sur la péréquation directe et indirecte, ainsi que les décisions d'application, violent l'autonomie communale garantie par l'article 139 Cst.-Vd, puisqu'elles sont contraires aux principes d'égalité, de la légalité, ne respectent pas la liberté de manœuvre que cette disposition garantit aux communes.

#### **4) Violation des principes d'égalité, de légalité et de proportionnalité**

1.- La dénommée « facture sociale » est en réalité une sorte d'impôt. Ce dernier terme désigne une contribution qui est prélevée auprès de personnes ou de collectivités en raison d'un état de fait donné et ne dépend pas d'une prestation particulière que l'Etat fournirait. Il s'oppose ainsi aux taxes causales, qui sont la contrepartie d'une prestation spéciale ou d'un avantage particulier appréciable économiquement accordé par l'Etat à l'assujetti. Parmi ces taxes, on distingue généralement l'émolument, prix de la fourniture d'un service fourni par l'Etat, la charge de préférence, participation aux frais d'installation qui apportent un bénéfice particulier, économique aux personnes imposées. Quant à la taxe de remplacement, elle est due par une personne en raison d'une dispense d'un devoir public (service militaire ou de pompier). Ainsi, l'impôt est dû abstraction faite des avantages procurés à un assujetti plutôt qu'à un autre. Il est vrai qu'il existe une catégorie d'impôt dit taxe d'orientation, qui est destiné à orienter, à influencer donc sur le comportement des contribuables. On désigne aussi sous le nom d'impôt d'affectation les contributions destinées à couvrir des dépenses déterminées, sans que les contribuables en tirent des avantages spécifiques (Xavier Oberson, Droit fiscal suisse, 2<sup>e</sup> édition, 2002, p. 2 ss). La prétendue « facture sociale », ne répond évidemment à aucun des critères qui caractérisent les taxes causales ou les taxes d'affectation ou d'orientation.

Telle qu'elle est conçue et appliquée dans le canton de Vaud, la « facture sociale » répond à tous égards à la définition de l'impôt proprement dit ou à celle d'impôt d'affectation, l'une et l'autre notion ayant d'ailleurs la même portée. Sur le fond, elle est prélevée auprès de personnes morales de droit public qui ne tirent aucun bénéfice de l'activité étatique découlant des décisions politiques unilatérales des autorités cantonales. Quant à la forme, la procédure est exactement la même que celle de l'impôt au sens étroit : sur la base de renseignements fournis (parfois de manière fallacieuse) par les communes, des acomptes sont exigés de ces dernières au cours de l'année, et elles reçoivent à la fin une taxation définitive, c'est-à-dire le décompte final contesté, comme n'importe quel contribuable.

2.- Il est vrai que les communes vaudoises ne sont pas en tous points identiques à des personnes physiques ou morales privées qui sont assujetties à l'impôt. Mais ces circonstances ne jouent aucun rôle en l'espèce, car l'impôt peut être perçu auprès de sociétés qui ne sont pas de caractère strictement privé, les exemples abondent d'ailleurs à cet égard. Ce qui importe ici, c'est que toutes les communes sont assujetties à la même obligation financière et qu'il s'agit d'une contribution universelle indépendante de toute contrepartie. Il n'est donc pas décisif que l'on qualifie cette contribution d'impôt proprement dit ou autrement.

3.- Telle qu'elle est règlementée et mise en œuvre dans le canton, la contribution dont il est question ici enfreint toutes les conditions qui résultent des principes énoncés par la jurisprudence et la doctrine.

En premier lieu, elle est perçue sans que les assujetties aient eu aucun moyen d'en décider ni le principe ni les modalités, qui leur sont simplement imposés par l'autorité cantonale. Or la première exigence applicable aux contributions publiques, notamment à celles qui ne sont pas causales, est le **consentement** des assujettis. Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de le rappeler expressément quand il fut saisi de la mise en œuvre de l'article 165 Cst.-Vd (ATF 131 I 126). On pourrait songer à objecter qu'une commission paritaire entre l'Etat et les communes intervient dans la procédure. Mais cet argument n'aurait aucune valeur, pour plusieurs raisons. D'abord, la commission en question intervient seulement sur les montants et non pas sur le principe de la facture sociale. Ensuite, il ne saurait s'agir d'une commission vraiment paritaire que si les

intérêts de toutes les communes étaient similaires. Or c'est le contraire qui est vrai : certaines communes, bénéficiaires de la péréquation, ont un intérêt majeur à ce que cette dernière s'applique aussi à la facture sociale, tandis que les communes fortement désavantagées par la péréquation le sont nécessairement aussi par le calcul de la facture sociale. La soi-disant participation des assujetties au système est donc un leurre. Elle ne saurait en aucun cas être assimilée à un consentement donné par les communes visées à la contribution à laquelle une bonne partie des communes concernées sont manifestement et publiquement opposées.

4.- L'article 167, alinéa 1, Cst.-Vd consacre le principe selon lequel les contributions publiques doivent être **prévues par la loi**, en particulier les impôts, pour l'exécution des tâches de l'Etat et des communes. En plus de ce principe, sur lequel il y aura lieu de revenir plus loin, il convient de rappeler l'exigence que les contributions publiques - ou même leur augmentation - soient exposées au référendum populaire, les électeurs devant avoir la faculté de voter non. Le droit du peuple de s'opposer à une augmentation des contributions publiques fut rappelé par le Tribunal fédéral dans un arrêt du 10 décembre 2004 (ATF 131 I 126). Dans ce cas-là, les autorités vaudoises avaient imaginé de soumettre au vote populaire un choix entre deux augmentations d'impôts différentes, sans donner aux électeurs la possibilité de voter non. Le Tribunal fédéral annula ce procédé en rappelant l'importance de la liberté de choix des citoyens. De ce précédent, il ressort clairement qu'une hausse d'impôt doit en règle générale, et sauf dérogation explicite, être soumise à l'approbation du peuple (ibid. p. 133).

Cette exigence du consentement est encore consacrée par le principe général de la **légalité**, qui s'applique particulièrement aux contributions publiques, et surtout aux impôts, conformément à l'article 127, alinéa 1, Cst. La jurisprudence y voit un droit fondamental indépendant valable pour toutes les contributions publiques, cantonales et communales (ATF 143 I 224 ; 232). Il ne suffit cependant pas que la contribution soit introduite par une loi au sens propre du terme (ATF 142 II 186 ; 143 II 93 ; 144 II 46). Du droit fondamental garanti par l'article 127, alinéa 1, Cst. se déduit l'exigence que les dispositions topiques soient précises et suffisamment concrètes et détaillées (ATF 143 II 99). En

l'occurrence, les bases légales examinées plus haut sont loin de satisfaire aux exigences de la jurisprudence. Elles sont vagues et ne donnent aucune indication sur les montants qui pourraient être réclamés aux communes.

Il faut d'ailleurs relever qu'abstraction faite de la commission prétendument paritaire, les collectivités assujetties à l'impôt spécial de la facture sociale n'ont eu aucune possibilité de se prononcer sur cette contribution qui les concerne exclusivement. Non seulement les communes ne sont pas représentées en tant que telles au Grand Conseil du canton de Vaud, mais encore elles ne jouissent pas du droit de référendum, à la différence de certains autres cantons. Elles n'exercent donc aucun des droits qui reviennent aux assujettis et permettent à la majorité de ceux-ci de consentir à la perception de la contribution. Comme telles, elles ne peuvent ni déposer une initiative populaire, ni même soutenir une pareille demande par des moyens administratifs ou financiers (ATF 146 I 129).

5.- Suivant l'article 127, alinéa 2, Cst., les principes de l'égalité de traitement et de la capacité économique doivent être respectés par toute imposition. Il faut reconnaître que l'égalité déjà protégée par l'article 8 Cst. ne peut pas s'appliquer rigoureusement dans un système péréquatif, qui différencie naturellement les uns et les autres assujettis. En revanche, l'exigence du respect de la capacité économique joue ici un rôle très important. Il est d'ailleurs explicité sous une forme légèrement différente par l'article 167, alinéa 2, Cst.-Vd, selon lequel le régime fiscal doit respecter « le principe de la **capacité contributive** ». Cette règle, dont le champ d'application est général, vaut donc pour toutes les contributions, avec les nuances qu'imposent les circonstances (ATF 141 I 91 ; 141 II 34 ; 145 II 211). Or il est avéré que la péréquation intercommunale directe et indirecte non seulement crée des inégalités de traitement entre communes, mais aussi s'appuie sur des critères discutables, dans lesquels n'entrent pas des facteurs qui devraient y figurer ou au contraire comportent des éléments qui ne devraient pas y être (Rapport de la Cour des comptes du 2 octobre 2019, p. 3 et suivantes. Rapport du Conseil d'Etat du 12 septembre 2018 (**pièce 3**) cité ci-dessus). D'après ces deux documents officiels, il est avéré que les contributions imposées aux communes n'obéissent pas au principe de la capacité contributive (ou économique).

6.- Ce dernier principe s'inscrit également dans celui de la **proportionnalité** que garantit l'article 5 Cst. L'action de l'Etat, pour être valable, doit être proportionnée, c'est-à-dire raisonnable et en rapport acceptable avec son but. En l'espèce, le poids des factures péréquatives, notamment de la facture sociale paraissent excessives, comme le montre l'évolution de cette dernière facture depuis 2006.

En bonne logique, la capacité contributive des communes, notion plus précise et rigoureuse que celle de capacité économique utilisée par l'article 127 Cst., devrait être calculée 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 il est contribuable. Bien loin de s'en tenir à un système aussi clair et simple, le législateur vaudois a échafaudé un système extrêmement compliqué pour chiffrer ce qui serait censé être la capacité contributive des communes et qui en réalité est une addition qui dépend de nombreux autres facteurs plus ou moins dénués de pertinence. La complexité de ce système a été dénoncée à plusieurs reprises par les deux rapports précités. A l'origine la péréquation intercommunale portait « essentiellement sur une péréquation des ressources » (Rapport de la Cour des comptes p.20). Puis, comme l'explique la Cour, de nouveaux éléments ont été ajoutés pour couvrir notamment les **besoins** des villes-centre et pour compenser les **surcharges** en matière de transport et de forêt. Le mode de calcul a encore été révisé plusieurs fois entre 2011 et 2020. Comme le relève la Cour, les **objectifs** de répartition des charges étaient eux-mêmes multiples et imprécis. Dès lors, le système est devenu de plus en plus incompréhensible. Il intègre notamment la notion de ville-centre, qui n'a jamais été définie (p.28).

7.- Le système est tellement compliqué, selon la Cour des comptes, qu'il est devenu opaque (ibid. p.33) et que l'autorité compétente pour procéder à des analyses et à des vérifications n'était pas en mesure d'accomplir ses tâches (p. 35 et suivantes). En particulier la loi sur les péréquations intercommunales du 15 juin 2010 (BLV 175.51), au lieu de s'en tenir à la capacité contributive, prend pour critère fondamental le rendement communal du point d'impôt, lequel

dépend d'une série de facteurs plus ou moins arbitraires. Ce calcul est rendu encore plus difficile par la compensation financière liée à la mise en œuvre de la RIE III (art. 2a). Quant au financement de la facture sociale, la loi prévoit un prélèvement progressif (art. 4). Le point d'impôt, qui est un élément essentiel pour le calcul de la péréquation fait l'objet d'une définition incompréhensible à l'article 5. En outre, lorsqu'il s'agit de distribuer le fond de péréquation entre les communes, il est prescrit de tenir compte de « l'effort fiscal », notion qui n'a aucun sens sous l'angle juridique (art. 8). Quant au décret du 15 juin 2010 fixant les modalités d'application de la loi sur les péréquations intercommunales, il contribue à l'opacité générale par les articles 3 et 5. De plus, l'article 9 part de l'idée que les taux d'imposition communaux sont réduits de 6 points, ce que le législateur cantonal n'est certainement pas en droit d'ordonner et qui n'a d'ailleurs pas pu se produire dans de nombreuses communes.

L'analyse de la législation sur la péréquation directe a une portée juridique sur l'organisation et le financement de la politique sociale (loi du 25 novembre 2003 ; BLV 850.01). En effet, la répartition des dépenses de l'Etat entre le canton et les communes (à raison de 50% suivant l'article 17) est calculée conformément aux articles 2 à 5 de la loi du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales. Autrement dit, le financement de la politique sociale, qui obéit aux mêmes règles que la péréquation directe, est tout aussi compliqué, opaque, difficile à appliquer et pratiquement impossible à contrôler.

8.- En définitive, la seule disposition légale qui soit claire en elle-même est l'article 1er de la loi du 15 juin 2010 : « les mécanismes péréquatifs poursuivent les buts suivants :

a. atténuer les inégalités de charge fiscale consécutives aux différences de capacité contributive, tout en garantissant l'autonomie des communes en matière de fiscalité,

[...]

c. assurer aux communes les ressources qui leur sont nécessaires pour accomplir les tâches qui leur incombent en contribuant à l'équilibre durable de leurs finances ».

Telle que la législation est appliquée depuis quelques années, les communes sont en réalité dans l'impossibilité de remplir les trois objectifs fixés et sont ainsi placées devant un dilemme : ou bien une augmentation forcée du taux d'impôt ou bien renoncer à accomplir les tâches qui leur incombent ou enfin garantir l'équilibre de leurs finances, d'une manière ou d'une autre, par exemple l'endettement.

9.- Sous l'angle du principe de proportionnalité, les chiffres cités plus haut (B. FAITS), font voir clairement que les diverses péréquations et notamment la facture sociale sont sans rapport raisonnable avec les finances communales. Pour la commune de Mies, la facture sociale représente 44,52 % du revenu total des recettes fiscales communales, la péréquation intercommunale représente 24,45 % et la police cantonale 2,92 %. En définitive, si l'on tient compte de toutes les charges cantonales et intercommunales, cela représente en 2021 84,58% de toutes les recettes fiscales de la commune. Autrement dit, il reste aux autorités communales environ 3/20 du montant disponible, grâce auquel elles doivent administrer et gérer la commune, payer les salaires et entretenir l'infrastructure communale.

10.- Dans ces conditions les articles 139 et 167 Cst.-Vd et les principes objectifs énoncés par l'article 1<sup>er</sup> LPIC sont tout simplement ignorés. La marge de manœuvre laissée par les factures adressées aux communes est tellement mince que les articles 139 et 167 Cst. Vd, ainsi que l'article 1<sup>er</sup> LPIC sont manifestement enfreints. Les multiples révisions de la loi originale de 2003 en 2010 et jusqu'en 2021 ont dénaturé le système au point qu'il est devenu inconstitutionnel, à supposer qu'il ait jamais été valable.

A partir du moment où le principe de la capacité contributive n'est plus respecté, les obligations imposées aux assujettis sont disproportionnées et contraires à la Constitution.

11.- En définitive, les décisions attaquées portant sur la facturation 2021 portent atteinte aux droits constitutionnels, cette atteinte trouvant son origine aussi bien dans les législations (cf. arrêt de la CDAP BO.2018.0016 du 5 juin 2019, cons. 3) que dans leur mauvaise application et la violation des droits

fondamentaux. C'est la raison pour laquelle ces décisions doivent être annulées et les acomptes versés par la Commune de Mies pour l'année 2021 lui être intégralement restitués.

#### **D. MESURES D'INSTRUCTION**

La recourante sollicite la mise en œuvre d'une expertise en vue de de reprendre de manière synthétique les points suivants :

1. Conformité de la facture sociale, de la péréquation intercommunale et de la police cantonale 2021 de la Commune de Mies par rapport à ses revenus fiscaux et conformité des pourcentages indiqués dans le Recours ;
2. Conformité de la méthode de calcul de la péréquation telle qu'elle ressort de la décision notifiée à la Commune de Mies le 24 juin 2022 par le Département des institutions et du territoire du Canton de Vaud ;
3. Etendue du contrôle pratiqué par l'Administration cantonale sur les données qui lui sont fournies par les communes ;
4. Détermination de l'expert sur les dysfonctionnements relevés par le rapport de la Cour des comptes du Canton de Vaud 2 octobre 2019, rappelé et synthétisé dans le Recours.
5. Détermination de l'expert sur la question de savoir si les communes sont ou non en mesure de contrôler la conformité du calcul péréquatif qui leur est présenté par les services du Canton, alors qu'elles ne disposent d'aucune donnée comptable concernant les autres communes, données qui sont pourtant indispensables au calcul de la péréquation et, par conséquent, à sa vérification.

La recourante propose les experts suivants, l'un à défaut de l'autre :



1. Me Michel Lambelet, Lambelet & Associés, 59 Rue du Rhône, 1204 Genève ;
2. Prof. émérite Claude Jeanrenaud, Université de Neuchâtel, Institut de recherches économiques, Rue A.-L. Breguet, 2000 Neuchâtel.

Un questionnaire destiné à l'expert sera produit par la recourante et cela dans le délai que la Cour de droit administratif et public voudra bien lui impartir.

## E. CONCLUSIONS

Fondée sur ce qui précède, la commune de Mies a l'honneur de conclure, avec suite de frais et dépens, à ce qu'il plaise à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal prononcer :

- I.- Le recours est admis.
- II.- La décisions rendues par le Département des Institutions et du Territoire le 24 juin 2022 portant sur le décompte final des péréquations 2021 est annulée, le dossier étant renvoyé à l'autorité pour nouvelles décisions dans le sens des considérants.

Lausanne, le PROJET /BB/MG/jt

Pour la Municipalité de Mies :

Benoît Bovay, av.