

# BGer 2C\_312/2024 vom 10. April 2025

Bundesgericht, 2025-04-10, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_2C\\_312\\_2024](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_312_2024)

FR: TF 2C\_312/2024 du 10 avril 2025

IT: TF 2C\_312/2024 del 10 aprile 2025

## Erwägungen

### E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence ( art. 29 al. 1 LTF ) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis ( ATF 149 II 66 consid. 1.3; 148 I 160 consid. 1).

#### E. 1.1

Le recours est dirigé contre une décision finale ( art. 90 LTF ), rendue par une autorité cantonale de dernière instance ( art. 86 al. 1 let . d et al. 2 LTF) dans une cause qui relève du droit public au sens de l' art. 82 let. a LTF et qui ne tombe pas sous le coup de l'une des exceptions prévues à l' art. 83 LTF . La voie du recours en matière de droit public est partant ouverte.

#### E. 1.2

La recourante dénonce une violation de son autonomie en matière fiscale. Cette violation découle, selon elle, "

de la manière dont est conçue et exécutée la péréquation intercommunale ". Elle estime notamment que ladite péréquation ne lui laisse pas la marge de manoeuvre financière suffisante pour accomplir ses tâches et que celle-ci a pour effet de lui imposer un taux d'imposition. La Commune, qui invoque de façon soutenable une violation de son autonomie, dispose ainsi de la qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 2 let . c LTF et la question de savoir si elle est réellement autonome dans le domaine considéré ou si son autonomie a été violée relève du fond et non de la recevabilité (cf. ATF 147 I 136 consid. 1.2 et les références; arrêts 2C\_94/2022 du 23 juin 2023 consid. 1.2; 2C\_127/2018 du 30 avril 2019 consid. 1.2).

À cet égard, il convient de préciser la teneur du consid. 1.1 de l'arrêt 2C\_486/2017 du 1er février 2018 qui pouvait de façon trompeuse laisser entendre que, dans un cas de péréquation intercommunale, les communes vaudoises ne pouvaient pas invoquer une violation de leur autonomie fiscale pour justifier une qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 2 let . c LTF. Or, la jurisprudence du Tribunal fédéral citée à l'appui dudit considérant, à savoir les arrêts 2C\_366/2009 et 368/2009 du 3 mars 2010 consid. 2.2 et 2P.293/2004 du 1er décembre 2005 consid. 5, permettait de conclure au caractère d'emblée infondé du grief invoqué en lien avec l'autonomie fiscale (cf. arrêt 2C\_366/2009 et 368/2009 du 3 mars 2010 consid. 2.2), à l'issue d'un examen au fond, mais non à l'absence de qualité pour recourir pour défaut d'autonomie invocable.

#### E. 1.3

Par ailleurs, la qualité pour recourir de la recourante peut aussi lui être reconnue sous l'angle de l' art. 89 al. 1 LTF (qui revêt alors un caractère subsidiaire par rapport à l' art. 89 al. 2

LTF ; cf. arrêt 2C\_642/2023 du 16 juillet 2024 consid. 1.2.2 et les références). Cette disposition peut en effet trouver application si la commune est touchée dans des intérêts centraux liés à sa puissance publique. Or une telle atteinte est présumée exister en présence de décisions mettant en cause le système même de la péréquation cantonale ou intercommunale (cf. ATF 141 II 161 consid. 2.3; 140 I 90 consid. 1.2.2; arrêt 2C\_642/2023 du 16 juillet 2024 consid. 1.2.2). Elle sera niée dans des cas-bagatelle (cf. ATF 140 I 90 consid. 1.2.4; arrêt 2C\_486/2017 du 1er février 2018 consid. 1.2.2). En l'occurrence, la recourante s'en prend au système péréquatif vaudois, en particulier à la péréquation indirecte, et les montants péréquatifs contestés portent sur plusieurs millions de francs représentant, selon les faits de l'arrêt attaqué, plus de 80 % des recettes communales. Dans ces circonstances, on peut donc retenir que la recourante se trouve atteinte dans ses prérogatives de puissance publique et que des intérêts publics centraux sont en jeu.

#### **E. 1.4**

Au surplus, le recours a été déposé en temps utile ( art. 100 al. 1 LTF ) et dans les formes requises ( art. 42 LTF ). Il est par conséquent recevable.

#### **E. 2.1**

Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral revoit librement l'interprétation et l'application du droit fédéral et du droit constitutionnel cantonal ( art. 95 LTF ). Il examine en revanche sous l'angle restreint de l'arbitraire l'interprétation et l'application des autres règles du droit cantonal ou communal ( ATF 147 I 433 consid. 4.2; 146 II 367 consid. 3.1.5). Sauf dans les cas cités expressément à l' art. 95 LTF , le recours ne peut en revanche pas être formé pour violation du droit cantonal (et communal) en tant que tel. En revanche, il est possible de faire valoir que l'application du droit cantonal (et communal) est arbitraire au sens de l' art. 9 Cst. ( ATF 150 I 80 consid. 2.1; 147 I 433 consid. 4.2; 146 II 367 consid. 3.1.5) ou contraire à un droit fondamental ( ATF 138 I 225 consid. 3.1; arrêt 9C\_215/2020 du 28 mai 2021 consid. 3.1, non publié in ATF 147 V 312 ). Le grief de violation de droits fondamentaux et de dispositions de droit cantonal n'est cependant examiné par le Tribunal fédéral que s'il a été invoqué et motivé par la partie recourante, c'est-à-dire s'il a été expressément soulevé et exposé de façon claire et détaillée ( art. 106 al. 2 LTF ; ATF 146 I 62 consid. 3; 144 II 313 consid. 5.1). La partie recourante doit indiquer précisément quelle disposition constitutionnelle a été violée et démontrer par une argumentation précise en quoi consiste la violation ( ATF 150 I 80 consid. 2.1).

#### **E. 2.2**

Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits établis par l'autorité précédente ( art. 105 al. 1 LTF ), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF . Selon l' art. 97 al. 1 LTF , le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire - ou en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause ( ATF 148 I 160 consid. 3; 142 II 355 consid. 6). Conformément à l' art. 106 al. 2 LTF , la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. À défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait qui diverge de celui qui est contenu dans l'acte attaqué ( ATF 148 I 160 consid. 3; 137 II 353 consid. 5.1).

En l'occurrence, la recourante ne conteste pas, sous l'angle de l'arbitraire, les faits retenus par l'autorité précédente. Le Tribunal fédéral statuera donc sur la base des faits tels qu'ils

ressortent de l'arrêt attaqué, sous réserve de l' art. 105 al. 2 LTF .

### **E. 3**

Le litige porte sur les décomptes finaux de la péréquation 2022 et de la participation à la cohésion sociale 2022 de la commune recourante prononcés les 6 et 12 décembre 2023 par le Département des institutions, du territoire et du sport et celui de la santé et de l'action sociale, confirmés par le Tribunal cantonal par arrêt du 14 mai 2024, sur la base de la loi cantonale du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales (LPIC; RS/VD 175.51) et du décret cantonal du 15 juin 2010 fixant les modalités d'application de la loi sur les péréquations intercommunales (DLPIC; RS/VD 175.515), tous deux en vigueur jusqu'au 31 décembre 2024.

#### **E. 4.1**

Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal cantonal a rejeté la requête de jonction de cause déposée par la recourante, qui était toutefois limitée aux recours d'autres communes représentées par le même avocat. L'autorité précédente relève qu'il existe certes un nombre important de procédures, matériellement connexes, puisque plus de 30 recours ont été déposés contre les décisions de péréquation pour l'année 2022 et qu'ultérieurement plus d'une cinquantaine de recours avaient été déposés devant le Tribunal cantonal contre les décomptes pour les années 2019, 2020 et 2021. Elle estimait toutefois qu'une telle jonction revenait en définitive à compliquer excessivement la procédure. Le Tribunal cantonal exposait également que la procédure menée devant lui par la recourante représentait une procédure dite de l'"

arrêt pilote ", comme le juge instructeur l'avait annoncé aux parties, et que cette procédure avait "

pour but de traiter de grands groupes d'affaires identiques tirant leur origine d'un même problème sous-jacent " .

#### **E. 4.2**

Dans son recours, la recourante ne conteste pas le rejet de la requête de jonction de cause. Elle critique en revanche le recours à une "procédure pilote", en faisant valoir qu'en raison de cette approche, le Tribunal cantonal avait ignoré une forte partie des données du problème et que celle-ci lui faisait porter seule la responsabilité et le poids financier d'un recours au Tribunal fédéral. Dans sa prise de position du 15 juillet 2024, le Tribunal cantonal précise que les autres causes ont été formellement suspendues et qu'il avait été annoncé aux communes recourantes dès le dépôt du recours que la cause de la recourante serait traitée en premier, sans préjudice de leurs droits.

#### **E. 4.3**

D'emblée, on relèvera que ladite "procédure pilote" est sans incidence sur la procédure conduite devant le Tribunal fédéral et, en l'état, on ne voit pas que cette approche puisse être contraire au droit fédéral. Le présent litige sera tranché à la lumière du cas d'espèce et l'avantage que pourraient tirer les autres communes d'une résolution de certaines questions juridiques est la conséquence du prononcé de tout nouvel arrêt susceptible de faire jurisprudence. Par ailleurs, ladite procédure n'augmente pas les risques que la recourante a choisis de prendre en contestant les décisions litigieuses devant le Tribunal cantonal, puis devant le Tribunal fédéral. Au contraire, ces risques sont même réduits pour ce qui concerne la procédure cantonale puisque l'autorité précédente a renoncé à percevoir des frais en

raison de la procédure pilote menée.

En outre, la recourante n'expose pas en quoi le Tribunal cantonal aurait arbitrairement appliqué le droit cantonal en recourant à une telle procédure, respectivement, en ordonnant la suspension des procédures de recours des autres communes et en ne traitant pas de façon simultanée l'ensemble des causes pendantes devant lui concernant la péréquation et la participation à la cohésion sociale. Enfin, la recourante n'établit pas en quoi elle disposerait d'un intérêt digne de protection à contester la "procédure pilote" en cause. Les griefs liés à celle-ci doivent partant être écartés.

## **E. 5**

La recourante se plaint d'une application arbitraire du droit cantonal. Invoquant en particulier les art. 1 al. 2 let. c et e et 10 LPIC et les art. 137 s. de la loi cantonale du 28 février 1956 sur les communes (LC; RS/VD 175.11), elle fait valoir que l'État n'a pas respecté ses obligations de contrôle (

infra consid. 5.2). Elle considère également que le canton de Vaud n'a pas respecté l'art. 16 LPIC, qui prévoit une évaluation régulière de la LPIC par le Conseil d'État (

infra consid. 5.3), et estime que les décisions litigieuses ont été prises par l'État en violation manifeste de l'art. 12 LPIC, qui impose au département de se fonder sur le préavis de la Commission paritaire (

infra consid. 5.4). La recourante voit dans les lacunes précitées une violation du principe de la légalité.

### **E. 5.1.1**

Le principe de la légalité, consacré à l'art. 5 al. 1 Cst., selon lequel le droit est la base et la limite de l'activité de l'État, ne constitue pas un droit constitutionnel distinct, sauf en matière pénale et fiscale, mais uniquement un principe constitutionnel. Il est toutefois permis de se plaindre de sa violation par le biais du recours en matière de droit public dès lors qu'il représente une règle de droit fédéral au sens de l'art. 95 let. b LTF. Cependant, si la partie recourante invoque une violation du principe de la légalité en relation avec une mesure de droit cantonal, sans se plaindre d'aucune restriction de ses droits fondamentaux (cf. art. 36 al. 1 Cst.), le Tribunal fédéral n'intervient que si cette mesure viole simultanément l'interdiction de l'arbitraire (ATF 149 I 329 consid. 6.2; 140 I 381 consid. 4.4; 134 I 153 consid. 4).

### **E. 5.1.2**

Appelé à revoir l'interprétation du droit cantonal sous l'angle restreint de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. Il ne suffit pas que la motivation de la décision critiquée soit insoutenable; encore faut-il que celle-ci se révèle arbitraire dans son résultat (ATF 149 I 329 consid. 5.1; 145 II 32 consid. 5.1; 144 I 170 consid. 3, 144 I 113 consid. 7.1 et les arrêts cités). Le Tribunal fédéral n'a pas à déterminer quelle est l'interprétation correcte que l'autorité cantonale aurait dû donner des dispositions applicables; il doit uniquement examiner si l'interprétation qui en a été faite est défendable (ATF 144 I 170 consid. 7.3 et les arrêts cités). Si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une

autre solution - éventuellement plus judicieuse - paraît possible (cf. ATF 145 II 32 consid. 5.1; 145 I 108 consid. 4.4.1).

### **E. 5.2.1**

La recourante reproche au canton de Vaud de ne pas gérer correctement la péréquation dont il est seul responsable selon la loi et de ne pas respecter, dans ce cadre, son obligation de contrôler les données fournies par les communes. Elle fonde une telle obligation sur les art. 137 s. LC et sur l'art. 1 al. 2 let. c et e et l'art. 10 LPIC et voit dans ces lacunes une violation du principe de la légalité.

S'appuyant essentiellement sur le rapport de la Cour des comptes n° 56, la recourante fait notamment valoir que certaines communes, par le biais des dépenses thématiques, procèdent à de l'"

optimisation péréquative " au détriment des autres communes, en introduisant des dépenses ne figurant pas dans les directives existantes, en omettant des recettes qui devraient être prises en compte ou en inscrivant des données qui ne correspondent pas à la réalité des besoins ou des dépenses. Elle précise ne pas être en mesure de vérifier les données transmises par les autres communes, "

faute de moyens d'accès aux comptes et archives des communes tierces. " Elle ajoute que le fichier Excel transmis, qui comporte les chiffres utilisés pour la péréquation, ne fait que reproduire les données fournies par les communes, sans en attester la réalité. La recourante fait encore valoir que les données partiellement fausses fournies par certaines communes dans le cadre de la péréquation intercommunale (péréquation directe), suivant les art. 2a ss LPIC, faussent également la participation à la cohésion sociale (péréquation indirecte).

### **E. 5.2.2**

L'art. 137 LC prévoit que l'État veille à ce que les communes s'administrent de manière conforme à la loi. L'art. 138 LC indique quant à lui que le pouvoir de surveillance est exercé par le Conseil d'État, par le département en charge des relations avec les communes, par les préfets et par les autres autorités désignées par les lois spéciales.

L'art. 1 al. 2 LPIC mentionne que les mécanismes péréquatifs poursuivent notamment les buts suivants : 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 (let. c) et compenser les charges particulières des villes-centres (let. e). Selon l'art. 10 al. 1 LPIC, le département en charge des relations avec les communes gère les mécanismes péréquatifs. Il 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 oeuvre. Il collabore avec les autres départements concernés par la gestion des mécanismes péréquatifs.

### **E. 5.2.3**

Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal cantonal constate qu'aucune autorité "

ne vérifie directement le bien-fondé de tous les chiffres fournis par les communes et servant de base au calcul de la péréquation et que celles-ci n'en ont d'ailleurs pas la compétence selon la loi " (arrêt attaqué consid. 5b). Il relève notamment que l'art. 10 LPIC définit les attributions de l'État, sans instaurer de contrôle spécifique (arrêt attaqué consid. 5a).

Selon le Tribunal cantonal, il est faux de prétendre que les chiffres transmis seraient invérifiables et ne seraient pas soumis à des contrôles concrets. Il relève à cet égard que les "

chiffres fournis par les communes font l'objet d'une attestation de la part des réviseurs des communes ou de la commission des finances et/ou de gestion pour les communes non soumises à l'obligation d'avoir un réviseur " et qu'il ne faut pas sous-estimer la valeur d'un tel rapport de réviseur qualifié (arrêt attaqué consid. 5b). Il ajoute que les chiffres en cause proviennent des calculs de taxation effectués en grande partie par l'Administration cantonale des impôts et que, à tout le moins pour les chiffres fournis par cette administration, on pouvait admettre qu'ils avaient été contrôlés par les contribuables eux-mêmes (arrêt attaqué consid. 5b). Se référant à sa jurisprudence, il relève également que la Direction générale effectue des contrôles et que les décomptes proposés par les communes ne sont pas admis sans vérification. Il précise que cette même autorité a soumis les chiffres des péréquations 2022 aux communes, qui ont alors eu l'occasion de relever d'éventuelles erreurs. En outre, le Tribunal cantonal constate que le Contrôle cantonal des finances a contrôlé l'adéquation des calculs par rapport aux bases légales en vigueur, la concordance de la somme répartie avec le montant de la participation calculé par le Département de la santé et de l'action sociale, ainsi que la correcte indexation de la facture policière et que le décompte définitif 2022 a fait l'objet d'un contrôle par la Commission paritaire (arrêt attaqué consid. 5b).

Le Tribunal cantonal relève aussi qu'à la suite du rapport de la Cour des comptes n° 56, le questionnaire des dépenses thématiques a été revu en 2020, en précisant le périmètre concerné et les charges non admises. Il constate également que la recourante se contente d'alléguer le caractère erroné des chiffres sur lesquels les calculs péréquatifs sont fondés sans donner aucun exemple d'un tel calcul et que "

le caractère systématiquement erroné des données transmises par les communes dans le cadre des systèmes péréquatifs vaudois n'a pas été démontré " (arrêt attaqué consid. 5b). L'autorité précédente ajoute aussi que "

la latitude offerte aux communes lors de la transmission de certains chiffres difficilement contrôlables, que critique la recourante, est en réalité inhérente à tout système péréquatif " et que le fait que ce système "

laisse éventuellement de la place à de l'optimisation péréquative [...]

ne signifie pas encore que la décision attaquée serait viciée à cet égard " (arrêt attaqué consid. 5b).

#### **E. 5.2.4**

En l'espèce, la recourante ne démontre pas que l'appréciation qui précède reposerait sur une application arbitraire du droit cantonal. En particulier, elle n'explique pas de façon convaincante en quoi les dispositions légales qu'elle invoque imposeraient à l'administration un contrôle de toutes les données fournies par les communes. La Cour des comptes relève d'ailleurs à ce titre que l'absence de directives et de contrôle résulte d'un choix du législateur et indique que les différents biais péréquatifs constatés découlent d'un problème systémique (rapport n° 56 p. 4 et 44 s.; art. 105 al. 2 LTF ). Ces biais ne résultent donc pas d'une application manifestement erronée des dispositions légales par les autorités administratives. La recourante n'établit pas non plus en quoi l'autorité précédente aurait arbitrairement

retenu qu'il existe un contrôle effectif des chiffres fournis par les communes.

Par ailleurs, la question de savoir si la recourante a été en mesure d'établir le caractère erroné des données transmises par les communes relève de l'appréciation des preuves que le Tribunal fédéral n'examine que sous l'angle de l'arbitraire (cf.

supra consid. 2.2). Or, la recourante ne conteste pas les faits retenus sous cet angle, conformément aux exigences de motivation accrues de l'art. 106 al 2 LTF (cf.

supra consid. 2.2) et ses arguments ne sont pas de nature à démontrer un quelconque arbitraire dans l'appréciation des preuves opérée par le Tribunal cantonal.

Certes, la recourante peut difficilement procéder à des investigations dans les comptes des autres communes et il ressort du rapport n° 56 que le système péréquatif avait conduit à l'inscription de dépenses non autorisées ou injustifiées par certaines communes (cf. rapport n° 56 p. 3 s. et 49 ss; art. 105 al. 2 LTF ). Toutefois, la recourante perd de vue que le rapport précité, établi par la Cour des comptes en 2019, portait sur les chiffres de la péréquation 2017 et non sur la péréquation 2022, et que la mise en oeuvre du système péréquatif a été amélioré depuis lors. En effet, il ressort de l'arrêt attaqué "

qu'à la suite du rapport de la Cour des comptes n° 56 d'octobre 2019, précité, le questionnaire des dépenses thématiques a été revu en 2020, en précisant le périmètre concerné et les charges non admises ". A cet égard, la recommandation n° 2, faite dans ledit rapport, qui était la seule qui portait sur le système péréquatif actuel et qui visait à "

adopter des mesures transitoires pour contrôler le contenu des formulaires thématiques du système actuel " a été mis en oeuvre à la satisfaction de la Cour des comptes (cf.

supra let. A.a; rapport d'activité 2020 de la Cour des comptes, p. 37, publié sur le site internet de l'État de Vaud, p. 164 [consultable sur le site [www.vd.ch/cdc](http://www.vd.ch/cdc)]; art. 105 al. 2 LTF ).

Ainsi, le seul contenu du rapport n° 56 et du procès-verbal de la Commission paritaire pour l'année 2019, également invoqué par la recourante, ne permettent pas de conclure à l'arbitraire des décisions péréquatives 2022 de celle-ci. Il en va de même de la possibilité que des erreurs aient affecté les dépenses enregistrées par certaines communes. À ce sujet, on relèvera que la présence de potentielles erreurs dans les données transmises est inhérente à une administration de masse, comme en procédure de taxation, où il est impossible de contrôler toutes les données transmises. Dans un tel cas de figure, seule une erreur avec des incidences concrètes sur la décision attaquée peut conduire à la remise en question de celle-ci. Or, comme déjà mentionné, la recourante n'explique pas précisément en quoi les calculs la concernant seraient erronés, ni dans quelle mesure. À cet égard, on relèvera d'ailleurs que la recourante, qui se plaint essentiellement du montant de sa participation à la cohésion sociale (péréquation indirecte), se réfère en vain sur ce point aux dépenses thématiques qui concernent uniquement la péréquation directe et non pas le calcul de la participation à la cohésion sociale. Le calcul de celle-ci repose en effet sur les impôts dits "irréguliers" (droits de mutation, impôt sur les gains immobiliers, impôt sur les successions et donations et impôt sur les frontaliers) (prélèvement conjoncturels; art. 3 LPIC), le point d'impôt communal par habitant (écrêtement; art. 4 LPIC) et le point d'impôt communal (répartition du solde; art. 6 LPIC). Les données des communes concernant les dépenses thématiques ne sont donc pas prises en compte dans le calcul de la participation à la cohésion sociale et la recourante prétend ainsi à tort que les éventuelles données

partiellement fausses liées à ces dépenses fausseraient également le montant de la participation à la cohésion sociale.

Le grief est infondé.

#### **E. 5.3.1**

La recourante fait également valoir que le Conseil d'État n'aurait pas respecté l'art. 16 LPIC prévoyant que celui-ci procède à l'évaluation des effets de la présente loi au moins une fois tous les 5 ans à compter de son entrée en vigueur et que cette évaluation fait l'objet d'un rapport soumis au Grand Conseil. Elle reproche au Tribunal cantonal d'avoir arbitrairement omis de traiter ce grief, sans toutefois invoquer de violation de son droit d'être entendue, question que le Tribunal fédéral ne revoit pas d'office (cf. art. 106 al. 2 LTF ; supra consid. 2.1).

#### **E. 5.3.2**

Les autorités intimées ne contestent pas que cette disposition n'a pas été respectée par le Conseil d'État. Toutefois, la recourante n'explique pas pour quelle raison le non-respect de cette disposition, qui est de nature programmatique, devrait conduire à l'annulation des décomptes contestés. Il faut en outre relever que la péréquation vaudoise a fait l'objet de nombreuses modifications de fond, en moyenne tous les 5 ans, soit "

en 2006 (mise en oeuvre de la première LPIC), en 2011 (refonte totale du système avec de nouveaux critères péréquatifs et de nouveaux volets), 2017-2019 (modifications du mode de calculs péréquatifs) " (cf. rapport de la Cour des comptes n° 56 p. 15 ss) et processus de réforme générale de la péréquation intercommunale engagé depuis 2018 (cf. séance du Conseil

d'État du 12 septembre 2018, disponible à l'adresse <https://www.vd.ch/actualites/decisions-du-conseil-detat/seance-du-conseil-detat/seance/640068>; cf. également <https://www.vd.ch/forum/perequation>; art. 105 al. 2 LTF ). On ne peut ainsi pas retenir que l'exécutif n'aurait procédé à aucune évaluation du système depuis l'entrée en vigueur de la LPIC le 1er janvier 2011.

#### **E. 5.4.1**

La recourante fait aussi valoir que la procédure prévue à l'art. 12 LPIC, voulant que le département qui prend les décisions de mise en oeuvre des mécanismes péréquatifs se base sur les préavis de la Commission paritaire, n'aurait pas été respectée. Selon elle, le procès-verbal de la séance de ladite commission du 27 juin 2023 ne saurait être assimilé à un préavis au sens de cette disposition. Elle relève à cet égard que la séance précitée s'est tenue le jour même de l'envoi des anciens décomptes finaux pour la péréquation 2022. La recourante indique que ces décomptes ont été annulés par le canton à la suite de l'arrêt du Tribunal fédéral 2C\_94/2022 et ont été remplacés en décembre 2023, sans que la Commission paritaire ne se réunisse à nouveau. Elle considère que ces violations manifestes et répétées de la loi contribuent à l'opacité persistante de la procédure, se plaignant d'une procédure secrète et imprévisible menée par l'administration.

#### **E. 5.4.2**

Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal cantonal retient que la Commission paritaire "

s'est bien réunie pour valider les calculs péréquatifs. Certes, compte tenu de la complexité de l'envoi des décisions dans le domaine des calculs péréquatifs, les fichiers ont été préparés préalablement à la séance. Il en va de même des membres de la commission qui ont dû également prendre connaissance des documents avant la séance. Cette manière de procéder ne viole pas le processus mis en place par l'art. 12 LPIC. C'est bien la validation par la [Commission paritaire]

qui a permis à l'autorité intimée de procéder à la notification des décisions aux communes " (arrêt attaqué consid. 5c). Selon le Tribunal cantonal, la transmission de la validation le jour même de l'envoi des décomptes n'empêche pas la Commission paritaire de se prononcer de façon utile sur ceux-ci, en particulier grâce au travail fourni en amont. Selon lui, la Commission paritaire ne constitue pas une simple chambre d'enregistrement (ibidem).

### **E. 5.4.3**

En l'occurrence, la recourante ne remet pas en question sous l'angle de l'arbitraire les faits constatés par l'autorité précédente, lesquels lient le Tribunal fédéral (cf.

supra consid. 2.2). Elle ne parvient pas non plus à démontrer en quoi le Tribunal cantonal aurait fait preuve d'arbitraire dans l'application du droit cantonal. Les arguments qu'elle présente ne permettent pas de retenir le caractère insoutenable des considérations susmentionnées du Tribunal cantonal. Par ailleurs, la recourante indique elle-même que les décomptes de décembre 2023 venus remplacer ceux annulés du 27 juin 2023 reprenaient exactement les chiffres de ces derniers. Les données prises en compte étant les mêmes que celles examinées par la Commission paritaire le 27 juin 2023, on ne peut pas reprocher au département concerné d'avoir rendu les nouveaux décomptes sans requérir un nouveau préavis de ladite commission. Enfin, on ne voit pas et la recourante n'explique pas pour quel motif la procédure telle qu'elle est menée par l'administration en lien avec l'art. 16 LPIC serait "

secrète et imprévisible ". À cet égard, la recourante ne prétend d'ailleurs pas qu'elle aurait cherché à obtenir des renseignements sur la procédure auprès des autorités, notamment après la communication des décomptes 2022 reçus à titre de projet.

### **E. 5.5**

Le grief d'arbitraire dans l'application du droit cantonal, pour peu qu'il soit suffisamment motivé, est infondé et doit partant être rejeté. Il en va de même dans ce cadre du grief de violation du principe de la légalité invoqué en lien avec le non-respect de l'obligation de contrôle du système péréquatif par les autorités.

### **E. 6**

La recourante se plaint notamment de violation de son autonomie et du principe de la proportionnalité, griefs qui seront traités ci-après (cf.

infra consid. 7 et 10). Dans la mesure où, sur ces points, la recourante appuie son recours sur l'arrêt 2C\_94/2022 du 23 juin 2023, relatif à la péréquation vaudoise 2019, il convient d'emblée de préciser la portée de celui-ci.

#### **E. 6.1**

Conformément au principe de l'autorité de l'arrêt de renvoi, qui découle du droit fédéral non écrit, l'autorité à laquelle la cause est renvoyée par le Tribunal fédéral est tenue de fonder sa nouvelle décision sur les considérants de droit de l'arrêt du Tribunal fédéral. Elle est ainsi

liée par ce qui a déjà été définitivement tranché par le Tribunal fédéral et par les constatations de fait qui n'ont pas été attaquées devant lui ou l'ont été sans succès ( ATF 148 I 127 consid. 3.1; 143 IV 214 consid. 5.2.1).

## **E. 6.2**

Dans l'arrêt 2C\_94/2022 précité, le Tribunal fédéral a annulé l'arrêt cantonal contesté en raison d'une violation du droit d'être entendu des communes recourantes et a renvoyé les causes aux autorités intimées afin qu'elles rendent de nouvelles décisions après avoir respecté ce droit. Il a par ailleurs également renvoyé l'affaire au Tribunal cantonal pour qu'il statue sur les frais et dépens de la procédure menée devant lui. L'annulation reposait ainsi sur des motifs purement formels et le Tribunal fédéral, contrairement à ce que soutient la recourante, n'a pas tranché de questions de fond. Relevant que le Tribunal cantonal avait constaté - toutefois de façon générale - que le système entraînait des résultats qui n'étaient conformes ni à l'autonomie communale, ni au principe de la proportionnalité, le Tribunal fédéral a estimé que, dans ces circonstances, une annulation de l'arrêt attaqué et le renvoi pour une violation du droit d'être entendu ne semblait pas être une vaine formalité (consid. 3.6.4 dudit arrêt en lien avec le consid. 5), dans la mesure où le réexamen de la cause, après avoir respecté le droit d'être entendu des communes, aurait pu conduire - ce qui n'a en l'espèce pas été le cas - au constat que les décisions attaquées ou certaines d'entre elles étaient contraires à la Constitution. Dans un

obiter dictum, le Tribunal fédéral a ajouté qu'une décision prise en matière de péréquation dont le résultat serait contraire à la constitution devrait être annulée (consid.5).

## **E. 7**

Invoquant les art. 139 al. 1 let. c et 169 Cst-VD, la recourante fait valoir que la péréquation, en particulier la participation à la cohésion sociale, conduit à une violation de son indépendance administrative, financière et fiscale qui relèvent de son autonomie communale. Selon elle, le système péréquatif cantonal l'empêche de fixer les impôts communaux et d'en décider l'affectation. La recourante indique qu'en raison du montant des décomptes litigieux, elle ne dispose plus de "

la marge de manoeuvre financière suffisante pour accomplir ses tâches, notamment celles qui découlent de la législation supérieure. " Elle souligne que dans son arrêt du 10 décembre 2021 relatif à la péréquation 2019, le Tribunal cantonal avait relevé que le système actuel entraînait des résultats qui n'étaient conformes ni à l'autonomie communale, ni au principe de la proportionnalité.

### **E. 7.1**

L'autonomie est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal ( art. 50 al. 1 Cst. ). Selon l' art. 139 let. c Cst-VD, les communes disposent d'autonomie dans la fixation, le prélèvement et l'affectation des taxes et impôts communaux. L' art. 168 Cst -VD, sous le titre impôts communaux et péréquation intercommunale, prévoit que la loi détermine le pouvoir fiscal des communes et que la charge fiscale ne doit pas présenter des écarts excessifs entre celles-ci (al. 1). La péréquation financière atténue les inégalités de charge fiscale consécutives aux différences de capacité contributive entre les communes (al. 2).

Un système péréquatif qui supprimerait la faculté d'une commune de fixer elle-même son taux d'imposition porterait atteinte à l'autonomie fiscale de celle-ci (cf. ATF 147 I 136 consid. 2.3.5; arrêts 1C\_433/2022 du 12 décembre 2023 consid. 7.3; 2P.293/2004 du 1er

décembre 2005 consid. 5.4).

### **E. 7.2**

Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de préciser que les communes vaudoises n'étaient pas autonomes en matière de péréquation financière intercommunale (cf. arrêts 2C\_486/2017 du 1er février 2018 consid. 1.1; 2C\_366/2009 et 2C\_368/2009 du 3 mars 2010 consid. 2.2; 2P.170/2006 du 7 novembre 2006 consid. 3.3; 2P.293/2004 du 1er décembre 2005 consid. 5), ce que la recourante ne conteste pas. Il a également constaté que l'autonomie fiscale des communes vaudoises était restreinte non seulement par la loi vaudoise du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LICom; RS/VD 650.11), mais également par le système de péréquation financière intercommunale qui est désormais expressément consacré par l'art. 168 Cst./VD (arrêts 2P.170/2006 du 7 novembre 2006 consid. 3.3; 2P.293/2004 du 1er décembre 2005 consid. 5.3; 2P.134/1997 du 30 mars 1998 consid. 3b/bb et 3b/cc). Le Tribunal fédéral a relevé que les contributions dues au titre de cette péréquation ont une influence indirecte sur les finances communales, dans la mesure où une commune peut être amenée à augmenter ses impôts et/ou à recourir à l'emprunt pour faire face à une hausse de la charge financière. Elles ne touchent pas pour autant son autonomie fiscale, car la commune demeure libre dans le choix du mode de financement des contributions en question (arrêts 2P.170/2006 du 7 novembre 2006 consid. 3.3; 2P.293/2004 du 1er décembre 2005 consid. 5.3; 2P.134/1997 du 30 mars 1998 consid. 3c; jurisprudence confirmée dans les arrêts 2C\_366/2009 du 3 mars 2010 consid. 2.2 et 2C\_486/2017 du 1er février 2018 consid. 1.1, sans que celui-ci ne se penche au fond sur la LPIC).

### **E. 7.3**

La recourante fait valoir que cette jurisprudence ne serait plus applicable depuis l'entrée en vigueur de la LPIC du 15 juin 2010 le 1er janvier 2011. Les règles ne seraient selon elle plus les mêmes que celles alors en vigueur sous l'ancienne LPIC du 28 juin 2005, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2010 (aLPIC). Elle fait aussi valoir que "

les circonstances de fait se sont profondément modifiées au cours des dix-sept dernières années, car la facture sociale, qui était encore raisonnable à l'époque, a augmenté si fortement que l'autonomie communale n'est plus respectée. "

### **E. 7.4**

Le Tribunal cantonal relève que les communes ne disposent pas d'autonomie en matière de péréquation intercommunale, qu'elle soit directe ou indirecte, y compris sur le plan de la liberté organisationnelle et constate que la recourante n'établit pas qu'une telle liberté découlerait d'autres dispositions cantonales ou constitutionnelles.

Concernant l'autonomie fiscale dont disposent les communes, le Tribunal cantonal retient, en substance, que le système restreint cette autonomie, mais que cette restriction reste conforme au principe de la proportionnalité. Il estime que les communes restent libres de fixer leur point d'impôt, même si, comme en l'espèce, les factures péréquatives représentent plus de 80 % des recettes communales. Selon lui, "

la meilleure preuve à cet égard reste que la recourante n'a pas modifié son point d'impôt depuis 2018, lequel est - pour 2023 - resté à 59 % de l'impôt cantonal de base. En outre, si entre 2014 et 2017, le point d'impôt était de 53 %, il était déjà à 59 % en 2013 et à 62 % en 2012 et à 68 % en 2009. De même, elle renonce depuis longtemps à imposer les successions

en ligne directe descendante, alors même que la majorité des communes vaudoises prélèvent entre 50 et 100 % de l'impôt cantonal. Il en résulte que la recourante a pu, entre 2009 et 2023, faire baisser son taux d'impôt communal contredisant assez clairement sa ligne argumentative quant à l'absence de marge de manoeuvre pour ce qui concerne la fixation des impôts communaux. Cela démontre au contraire la marge de manoeuvre propre à chaque commune que le système péréquatif actuel laisse " (arrêt attaqué consid. 6d). Le Tribunal cantonal conteste ainsi que ledit système conduise à une uniformité des taux d'imposition communaux et à priver de toute substance l'autonomie fiscale des communes comme le soutient la recourante. Il relève également que "

le taux d'impôt communal actuel de la recourante reste assez largement inférieur au taux moyen d'imposition des communes vaudoises qui s'élevait à 67,56 % en 2022. Or, le ratio d'actuellement 82,38 % des recettes fiscales communales dont se plaint la recourante est influencé par son point d'impôt. Comme le montrent les autorités intimées [...], l'augmentation de ce point d'impôt permettrait de faire baisser la part des recettes communales allouées aux péréquations intercommunales " (arrêt attaqué consid. 6d).

### **E. 7.5**

En l'occurrence, le Tribunal cantonal expose de façon convaincante pour quels motifs le système péréquatif actuel, en dépit des montants réclamés à la recourante qui représentent 82,38 % de ses recettes, ne conduit pas à une violation de l'autonomie communale dont elle dispose en matière fiscale ( art. 139 al. 1 let . c Cst.-VD). La recourante ne prétend pas que son existence serait menacée par les montants péréquatifs réclamés, ni n'établit que ceux-ci la placeraient dans l'impossibilité de financer certaines des tâches qui lui incombent. Elle ne démontre pas non plus que le système actuel ne lui laisserait plus de choix dans son financement et lui imposerait un taux particulier d'imposition. À cet égard, il ressort des faits de l'arrêt entrepris, qui faute d'avoir été contestés par la recourante sous l'angle de l'arbitraire lient le Tribunal fédéral, que celle-ci a pu faire baisser son taux d'impôt communal entre 2009 et 2017, que son taux actuel (59 % de l'impôt cantonal de base en 2023) est assez largement inférieur au taux moyen d'imposition des communes vaudoises (67.56 % en 2022) et qu'une augmentation de son taux d'imposition lui permettrait d'augmenter son résidu fiscal, soit le montant disponible après péréquation. Contrairement à ce que laisse entendre la recourante, celle-ci dispose donc encore d'une marge de manoeuvre importante dans la fixation du taux. Son autonomie en matière fiscale n'est partant pas vidée de toute substance comme elle le soutient. Elle conserve aussi une liberté dans le choix de son mode de financement (augmentation du taux d'imposition des personnes physiques et morales, perception ou augmentation d'autres taxes ou impôts [cf. LICom], par ex. en matière de succession en ligne directe descendante, recours à l'emprunt, exploitation du patrimoine financier et/ou réduction de certaines charges), que la décision soit prise en fin de compte par la municipalité, par le conseil communal ou par le corps électoral en cas de référendum. Contrairement à ce que semble soutenir la recourante, les montants réclamés ne lui imposent ainsi pas nécessairement d'augmenter son taux d'imposition ou, à tout le moins, ne lui imposent pas la fixation d'un taux précis, étant rappelé que l'obligation d'augmenter ledit taux ne suffirait pas pour conclure à une violation de son autonomie en matière fiscale (cf.

supra consid. 7.2). Elle n'établit pas non plus que le système péréquatif lui supprimerait toute autonomie dans l'affectation des impôts ( art. 139 al. 1 let . c Cst.-VD). Sur ce point, elle reste libre de payer les montants en cause par le biais d'autres modes de financement

(emprunts ou autres ressources financières) ou d'augmenter son taux d'imposition afin d'accroître les montants à libre disposition.

En définitive, la recourante n'apporte pas d'éléments qui justifieraient de s'écarter de la jurisprudence susmentionnée qui retenait que les contributions dues au titre de la péréquation ne touchaient pas à l'autonomie fiscale des communes (cf.

supra consid. 7.2). En particulier, la recourante n'explique pas en quoi la LPIC différerait sur ce point par rapport à l'aLPIC. Les modifications apportées au modèle péréquatif avec l'entrée en vigueur de la LPIC, le 1er janvier 2011, ne justifient en effet pas de s'écarter de la jurisprudence précitée, qui prenait déjà en compte les art. 139 et 168 Cst -VD et l'objectif de diminuer les inégalités de charge fiscale entre les communes ( art. 168 al. 2 Cst -VD). Cet objectif a été repris à l'art. 1 al. 2 let. a LPIC.

### **E. 7.6**

À cet égard, le Tribunal cantonal ne prête pas le flanc à la critique lorsqu'il retient que les effets de la péréquation, qui peuvent pousser une commune à fort potentiel fiscal à devoir augmenter son taux d'impôt, s'inscrivent dans le but constitutionnel de la péréquation qui vise à réduire les inégalités de charge fiscale consécutives aux différences de capacité contributive entre les communes. Contrairement à ce que laisse entendre la recourante, les textes des art. 168 al. 2 Cst -VD et de l'art. 1 al. 2 let. a LPIC, qui mentionnent ce but, ne permettent pas de retenir que la réduction des différences de taux d'imposition ne figurerait pas dans les objectifs visés par la loi.

Les autres règles d'interprétation vont dans le sens de ce qu'a retenu le Tribunal cantonal (cf. concernant celles-ci; cf. ATF 150 IV 48 consid. 3.2; 149 IV 105 consid. 3.4; 148 IV 148 consid. 7.3.1). Sous l'angle historique, il ressort des travaux préparatoires de la LPIC que la réduction des différences de taux d'impôt était l'un des objectifs visés par la loi (cf. Exposé des motifs et projet de loi du Conseil d'État n° 272 sur les péréquations intercommunales de février 2010 [p. 3 s., in Bulletin du Grand Conseil [BGC] Législature 2007-2012, tome 15 Conseil d'État, p. 367 s.]). L'Assemblée constituante se réfère aussi à la question de la différence du taux d'imposition entre les communes lorsqu'elle aborde la disposition constitutionnelle traitant de la péréquation et les débats menés devant celle-ci indiquent que la réduction de l'écart de ce taux était l'un des objectifs visés par la péréquation (cf. Bulletin de séance n° 30 du 15 juin 2001 ad art. 2.2.8 p. 19 ss et n° 41 du 25 janvier 2002 ad art. 152 p. 45 ss). Sous l'angle systématique, on constate que l'art. 168 al. 1 Cst -VD mentionne expressément que la charge fiscale ne doit pas présenter des écarts excessifs entre les communes. Or, il découle des travaux de la constituante que les écarts de charge fiscale mentionnés par cette disposition peuvent être assimilés aux écarts de taux d'imposition des impôts communaux (Bulletin de séance n° 30 du 15 juin 2001 ad art. 2.2.8 p. 21 ss et n° 41 du 25 janvier 2002 ad art. 152 p. 45 ss). La réduction de l'écart des taux d'imposition, qui peut être induit par la péréquation, sert ainsi l'objectif visé par l'art. 168 al. 1 Cst -VD. Enfin, sous l'angle téléologique, la nécessité pour une commune à fort potentiel fiscal de devoir augmenter son taux d'imposition sert l'objectif visé par la péréquation, puisque cette mesure, si elle est choisie par la commune concernée, permet d'assurer le soutien des communes moins favorisées en réduisant au final les différences de charges fiscales et donc de montant d'impôt à disposition des communes. Le fait que la Cour des comptes soit d'un avis différent ne rend pas insoutenable l'appréciation qui précède du Tribunal cantonal (cf. rapport n° 56, dans lequel la Cour des comptes retient que la réduction de la différence de

charge fiscale concerne le montant de l'impôt et non le taux, p. 29 s. et 77).

#### **E. 7.7**

Par ailleurs, la recourante perd de vue que par le biais de la péréquation indirecte, elle participe à certaines tâches qu'elle partage avec le canton (EQUEY/WEBER, La nouvelle péréquation intercommunale vaudoise, RDAF 2011 I p. 221., p. 234; cf.

infra consid. 8). Cette participation repose sur la loi (cf. art. 1, 14 et 15 de la loi cantonale du 24 novembre 2003 sur l'organisation et le financement de la politique sociale [LOF; RS/VD 850.01] et art. 1 al. 1 et 2 let. d et art. 3 ss LPIC) et la possibilité pour une commune de devoir augmenter son taux d'impôt pour assumer ces charges ne saurait, à elle seule, conduire au constat de la violation de son autonomie fiscale. Contrairement à ce que laisse entendre la recourante, la participation à la cohésion sociale ne lui impose pas de fixer un certain taux d'imposition. L'augmentation de celui-ci peut être un effet indirect de cette participation et la recourante, comme déjà mentionné, conserverait dans ce cas une marge de manoeuvre suffisante dans la détermination de cette augmentation, ce qui permet de nier une violation de son autonomie en la matière.

#### **E. 7.8**

La recourante invoque en vain l'ATF 144 I 193, dans lequel le Tribunal fédéral avait confirmé l'invalidation pour non-conformité au droit supérieur d'une initiative populaire cantonale instituant une sanction financière qui portait atteinte à l'autonomie dont disposait la Ville de Berne dans le domaine de la promotion de la culture au niveau local. En effet, dans le présent cas, comme déjà mentionné, les montants réclamés à la recourante au titre de la péréquation 2022 ne violent pas l'autonomie restreinte dont elle bénéficie en matière fiscale et la recourante ne fait pas valoir, à tout le moins, avec la précision requise (art. 106 al 2 LTF), que l'autonomie dont elle dispose dans d'autres domaines que celui de la fiscalité serait violée (cf. ATF 144 I 193 consid. 7.4; arrêt 2C\_127/2018 du 30 avril 2019 consid. 1.2 et les autres références citées).

#### **E. 7.9**

Enfin, l'art. 168 al. 1 Cst -VD prévoit que la loi détermine le pouvoir fiscal des communes. La recourante ne fait pas valoir que la législation vaudoise protégerait son autonomie fiscale de façon plus étendue que ce que prévoient déjà les dispositions constitutionnelles. Ce point n'aurait pu être examiné par le Tribunal fédéral que sous l'angle de l'arbitraire (cf.

supra consid. 2.1).

#### **E. 7.10**

Le grief de violation de l'autonomie communale est partant infondé et doit être rejeté. Il en va de même des droits connexes invoqués en lien avec cette autonomie.

#### **E. 8**

La recourante se plaint d'une violation du principe de la légalité, en faisant valoir que la participation à la cohésion sociale serait une sorte d'impôt d'affectation qui ne respecterait pas les exigences en matière fiscale, notamment concernant le consentement des assujettis et le degré de précision de la norme.

L'impôt est la contribution versée par un particulier à une collectivité publique pour participer aux dépenses résultant des tâches générales dévolues à cette dernière en vue de la réalisation du bien commun. Il est perçu sans condition, non pas comme contrepartie d'une

prestation de l'État ou d'un avantage particulier, mais en fonction d'une certaine situation économique réalisée en la personne de l'assujetti ( ATF 122 I 305 consid. 4b; cf. également ATF 135 I 130 consid. 2; BLUMENSTEIN/LOCHER, System des schweizerischen Steuerrechts, 8e éd. 2023, p. 1; XAVIER OBERSON, Droit fiscal suisse, 5e éd. 2021, p. 3; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2ème éd. 2018, p. 81). Les communes sont des collectivités de droit public, qui assument des tâches notamment en matière de protection sociale ( art. 60 Cst -VD), d'intégration des personnes handicapées ( art. 61 Cst -VD) et de la santé publique ( art. 65 Cst -VD) et qui interviennent dans le processus péréquatif indirect dans le cadre d'une participation à la cohésion sociale conformément à la LOF et à la LPIC. Comme déjà mentionné, par le biais de la péréquation indirecte, les communes participent à certaines tâches qu'elles partagent avec le canton (EQUEY/WEBER, op. cit., p. 234) et la LOF leur donne d'ailleurs la possibilité d'infléchir directement la politique sociale du canton par leur participation au sein du Conseil de politique sociale (cf. art. 5 et 10 LOF) (EMPL n° 253, in Bulletin du Grand Conseil, juin 2005, p. 1225). Comme le relevait le Conseil d'État en lien avec le projet de loi sur la péréquation de 2005, "

la facture sociale n'est ainsi pas un report de charges sur les communes mais la matérialisation d'une tâche dont la responsabilité est constitutionnellement partagée entre canton et communes " (EMPL n° 253, in Bulletin du Grand Conseil, juin 2005, p. 1225). Dans ces conditions, la péréquation indirecte ne peut pas être considérée comme une contribution publique, comme l'a retenu à juste titre l'autorité précédente. Elle retient ainsi aussi à raison que l'on ne saurait dès lors exiger l'application des conditions strictes prévues notamment à l'art. 127 de la Constitution.

Par ailleurs, comme l'a justement retenu le Tribunal cantonal, la participation à la cohésion sociale est inhérente à la Cst-VD, lorsque celle-ci confie au canton et aux communes des compétences parallèles dans des domaines d'action partagés, comme c'est le cas de la politique sociale et de la santé publique. Elle repose en outre sur une base légale formelle (LOF et LPIC).

La recourante n'a ainsi pas démontré la violation manifeste du principe de la légalité (cf. supra consid. 5.1.1).

## **E. 9**

Invoquant les art. 8 et 127 al. 2 Cst. la recourante se plaint également d'une violation de l'égalité de traitement. Elle remet en question le système péréquatif, qu'elle estime extrêmement compliqué et qui ne permet pas d'évaluer correctement la capacité contributive des communes. Elle critique notamment le système basé sur le rendement du point d'impôt, lequel dépendrait d'une série de facteurs plus ou moins arbitraires. Elle ajoute qu'"

en raison de l'absence des vérifications nécessaires, l'administration admet des pratiques d'"optimisation péréquative" qui favorisent certaines communes au détriment des autres, de sorte que le principe d'égalité est enfreint ".

### **E. 9.1**

Une décision ou un arrêté viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l' art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou qu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable

n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante ( ATF 147 I 16 consid. 4.2.1; 140 I 201 consid. 6.5.1; 137 V 334 consid. 6.2.1).

En droit fiscal, l' art. 8 al. 1 Cst. est concrétisé à l' art. 127 al. 2 Cst. (cf. ATF 141 I 235 consid. 7.1), duquel il découle notamment que les contribuables qui sont dans la même situation économique doivent supporter une charge fiscale semblable (cf. ATF 141 I 78 consid. 9.2; 140 II 157 consid. 7.1; arrêts 2C\_1016/2019 du 5 octobre 2021 consid. 8.1; 2C\_866/2019 du 27 août 2020 consid. 7.1).

### **E. 9.2**

Le Tribunal cantonal relève que la recourante ne fournit aucun élément précis permettant d'étayer ses griefs relatifs à la capacité contributive des communes et que l' art. 127 al. 2 Cst. ne saurait trouver une application directe dans le cas d'espèce puisque la péréquation indirecte ne représente pas une contribution publique. Sous l'angle de l' art. 8 Cst. , il retient que la recourante n'allègue ni ne démontre que, sous l'angle de la péréquation, les situations semblables ne seraient pas traitées de façon identique et que les situations différentes ne seraient pas traitées de manière dissemblable.

### **E. 9.3**

En l'occurrence, la recourante se contente sur ce point de reprendre l'argumentation qu'elle a développée devant le Tribunal cantonal sans aucunement discuter les considérants de l'arrêt attaqué. Le recours ne remplit ainsi pas les exigences de motivation de l' art. 42 LTF et le grief de violation de l'égalité de traitement doit partant être écarté faute de motivation (cf. ATF 145 V 161 consid. 5.2; 139 I 306 consid. 1.2).

À l'instar du Tribunal cantonal, on relèvera encore que les critiques de la recourante restent d'ordre général et ne permettent pas de conclure que ses décomptes finaux 2022 seraient contraires à l'égalité de traitement. Les lacunes constatées par la Cour des comptes, sur la base des chiffres de la péréquation 2017, ne permettent pas de retenir une violation dudit principe en lien avec les factures péréquatives 2022 de la recourante. En outre, celle-ci s'en prend également au système péréquatif dans son ensemble, mais sans être en mesure d'expliquer en quoi ce système serait propre à traiter différemment des situations semblables et/ou de façon semblable des situations différentes.

Par ailleurs, il faut relever que la multiplicité des situations individuelles à considérer empêche la réalisation d'une égalité absolue et impose l'acceptation d'un certain schématisme. De plus, les possibilités de comparer les différentes situations étant limitées, la volonté d'atteindre l'égalité entre certaines communes risque de créer de nouvelles inégalités.

### **E. 10**

Enfin, la recourante dénonce une violation du principe de la proportionnalité. Elle fait valoir que par son résultat, l'application du système péréquatif est notoirement disproportionné. Elle se réfère sur ce point à la part des revenus fiscaux que représentait les factures péréquatives 2019 à 2021 pour certaines communes (qui allaient de 87,6 % pour Mies en 2019 à 112,32 % pour Dully en 2020). Selon elle, les contributions levées au cours des dernières années (2019 à 2022) sont manifestement confiscatoires, au sens où l'entend la jurisprudence. Elle précise que les montants qui lui sont réclamés au titre de la péréquation

représentent pour 2022 83,37 % de toutes ses recettes fiscales (dont 52,20 % pour la seule participation à la cohésion sociale). Il lui reste ainsi "

environ 16,6 % du montant disponible, avec lequel [elle doit]

administrer et gérer la commune, payer les salaires, entretenir les routes, faire face à différentes dépenses imposées par le canton (sans péréquation) et une série de frais en relation avec les associations communales qui sont, elles-aussi, imposées par le canton. " Contrairement à l'objectif visé à l' art. 1 al. 2 let . c LPIC, elle précise ne pas disposer des moyens nécessaires et des ressources suffisantes pour accomplir les tâches qui lui incombent, tout en parvenant à un équilibre durable de ses finances. Le principe de la capacité contributive n'étant, selon elle, plus respecté, les obligations imposées aux assujettis sont disproportionnées.

### **E. 10.1**

Une mesure viole le principe de la proportionnalité notamment si elle excède le but visé et qu'elle ne se trouve pas dans un rapport raisonnable avec celui-ci et les intérêts compromis (cf. ATF 149 I 191 consid. 7.1; 143 I 403 consid. 5.6.3). Le principe de la proportionnalité, bien que de rang constitutionnel, ne constitue pas un droit constitutionnel avec une portée propre (cf. ATF 134 I 153 consid. 4.1; 126 I 112 consid. 5b; 125 I 161 consid. 2b). Aussi, lorsque, comme en l'espèce, ce principe est invoqué en relation avec l'application du droit cantonal (en dehors du domaine de protection d'un droit fondamental spécial), le Tribunal fédéral n'intervient (en cas de violation du principe de la proportionnalité) que si la mesure de droit cantonal est manifestement disproportionnée et qu'elle viole simultanément l'interdiction de l'arbitraire; autrement dit le grief se confond avec celui de l'arbitraire ( ATF 141 I 1 consid. 5.3.2; 134 I 153 consid. 4.3; arrêts 2C\_508/2022 du 16 février 2023 consid. 5.1; 2C\_236/2020 du 28 août 2020 consid. 1.4 et les autres références citées).

Le législateur cantonal dispose d'une grande marge de manoeuvre dans la réglementation de la péréquation financière. La question de savoir comment la péréquation financière doit être concrètement aménagée en tenant compte des avantages et des inconvénients des différentes solutions possibles est de nature politique et il appartient en premier au législateur d'y répondre (cf. arrêt 2C\_609/2007 du 27 novembre 2008 consid. 3.2 non publié aux ATF 135 I 43 ; arrêt du Tribunal administratif du canton de Berne du 25 octobre 1993 consid. 4b in BVR 1995 p. 337, 351). Les montants réclamés aux communes contributrices au titre de la péréquation financière devront toutefois rester conformes au principe de la proportionnalité ( art. 5 al. 2 Cst. et 7 al. 2 Cst-VD), ce que le Tribunal fédéral ne revoit, comme déjà mentionné, que sous l'angle de l'arbitraire. Des prélèvements qui seraient de nature à mettre en péril l'existence d'une commune contributrice, l'équilibre durable de ses finances ou sa position privilégiée en tant que commune à fort potentiel fiscal pourraient, en principe, être considérés comme disproportionnés (cf. ATF 93 I 437 consid. 7c; arrêt du Tribunal administratif du canton de Berne du 25 octobre 1993 consid. 4b in BVR 1995 p. 337, 351). De tels effets seraient par ailleurs contraires aux objectifs visés par la loi (cf. art. 1 al. 2 let . c LPIC). L'appréciation du caractère proportionné de la contribution doit être effectuée au cas par cas, en prenant en compte la situation financière de la commune dans son ensemble.

### **E. 10.2**

Le Tribunal cantonal a examiné la proportionnalité sous l'angle de l'autonomie communale, déjà traitée ci-avant (cf.

supra consid. 7), ainsi que sous celui de la capacité contributive, tout en niant que les factures péréquatives puissent être assimilées à des impôts. Selon lui, les montants réclamés ne sont pas confiscatoires.

Concernant la capacité contributive, l'autorité précédente a retenu que "

même en application du principe de la proportionnalité de la charge fiscale à la capacité contributive, on ne voit pas que la recourante, comme collectivité publique, soit contrainte de contribuer au système péréquatif dans une mesure qui ne tiendrait pas compte de sa situation personnelle où qui serait en disproportion de ses moyens. L'ensemble du système est en effet fondé sur le potentiel fiscal de la commune et la recourante ne montre pas en quoi les décisions attaquées violeraient concrètement ce principe en l'espèce " (arrêt attaqué consid. 8b). Le Tribunal cantonal relève également que le système péréquatif prévoit une mesure de plafonnement de l'effort à l' art. 14 al. 1 let . e LPIC, en lien avec l'art. 5 DPLIC.

### **E. 10.3**

En l'espèce, comme déjà mentionné, l'autonomie fiscale de la recourante n'a pas été violée par les décisions relatives à la péréquation 2022, confirmées par le Tribunal cantonal (cf.

supra consid. 7). Les contributions à verser auront certes un poids considérable dans ses comptes, mais il ne ressort pas de l'arrêt attaqué qu'elle ne serait pas en mesure d'en compenser les effets, notamment par le biais d'un prélèvement fiscal supplémentaire, en procédant par ex. à une augmentation raisonnable de son taux d'imposition. Il ne découle pas non plus des faits de l'arrêt entrepris que les montants réclamés seraient en mesure de mettre en péril l'existence de la recourante, de réellement compromettre l'équilibre financier ou la position privilégiée de celle-ci en tant que commune à fort potentiel fiscal.

Il lui appartenait de démontrer que les montants réclamés étaient manifestement disproportionnés, au point d'emporter une violation de l'interdiction de l'arbitraire, ce qu'elle ne fait pas. Le seul fait que les factures péréquatives représentent plus de 80 % de ses recettes ne suffit pas pour retenir le caractère disproportionné de celles-ci. Par ailleurs, elle ne peut rien tirer du fait que, selon elle, les montants réclamés à d'autres communes seraient encore plus élevés. Le "recours populaire" n'étant pas admis (cf. ATF 135 II 145 consid. 6.1), elle ne peut pas disposer d'un intérêt à recourir en faveur de tiers et la qualification de "procédure pilote" de la procédure menée devant le Tribunal cantonal est à cet égard sans incidence pour la recourante. Au surplus, l'appréciation de la proportionnalité des montants réclamés ne peut s'effectuer qu'au regard de l'ensemble des circonstances de chaque cas d'espèce et, comme déjà mentionné, le seul pourcentage des recettes affectées à la péréquation ne suffit pas.

En outre, on relèvera, comme l'a fait l'autorité précédente, que le législateur a déjà intégré des systèmes de plafonnement (effort, taux et aide; cf. art. 8 al. 1 let . d et e LPIC; art. 5 ss DLPIC) destinés à éviter des répercussions disproportionnées de la péréquation pour les communes. En particulier, la législation prévoit qu'aucune commune ne pourra voir son effort péréquatif net dépasser l'équivalent de 50 points d'impôt communaux, étant précisé que l'effort péréquatif net ne tient pas compte du montant prélevé sur les recettes conjoncturelles de la commune conformément à l'article 3 LPIC (art. 5 al. 1 DLPIC). La recourante ne prétend pas, ni n'établit, que ces plafonnements auraient été dépassés.

Les décisions péréquatives en cause n'apparaissent ainsi pas manifestement disproportionnées et ne violent pas l'interdiction de l'arbitraire.

## **E. 11**

Il découle de ce qui précède que, bien que les montants réclamés à la recourante au titre de la péréquation 2022 soient considérables et que le système péréquatif en cause, très complexe, soit perfectible (notamment sur le plan du contrôle), l'arrêt attaqué, qui confirme les décisions liées à la péréquation 2022 de la recourante, n'est contraire ni au droit fédéral, ni à l'autonomie communale.

Le recours doit partant être rejeté. La recourante qui succombe et dont l'intérêt patrimonial est en cause ( art. 66 al. 1 et 4 LTF ) supportera les frais judiciaires. Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens ( art. 68 al. 3 LTF ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.