

## **VD\_OMNI CCST.2006.0002 vom 30. Mai 2006**

VD Tribunal cantonal, 2006-05-30, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_CCST.2006.0002](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2006.0002)

FR: VD\_OMNI CCST.2006.0002 du 30 mai 2006

IT: VD\_OMNI CCST.2006.0002 del 30 maggio 2006

### **Regeste**

Commune de MORGES, VORUZ, GORRITE, GRIVEL, JACQUEMAI, JOMINI, PACCAUD, PITTET, AMSTEIN, KAESER, LABOUCHERE, ROSTAN, BOURQUI, CHAPALAY, DAÏNA, DEBLUË, FELLER, GOGNIAT, GOLAY, GRANGIER, GROGNOUZ, KOHLI, DE HALLER, LEUBA, PAREAZ, PAYOT, DE PREUX, REICHEN, REYMOND, ROLAND, SURER, THIBAUD, Commune d'ARNEX | L'intérêt digne de protection de l'art. 9 al. 1er LJC peut être de pur fait.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

La recevabilité des requêtes est contestée par l'autorité intimée en tant qu'elles sont dirigées contre un arrêté, un tel acte n'étant pas mentionné à l'art. 3 de la loi sur la juridiction constitutionnelle (LJC; RSV 173.32). Selon cette disposition, la Cour contrôle, sur requête, la conformité au droit supérieur des actes adoptés par des autorités cantonales contenant des règles de droit (al. 1). Peuvent faire l'objet d'un tel contrôle, s'ils remplissent ces conditions, les lois et les décrets du Grand Conseil, les règlements du Conseil d'Etat et les directives publiées d'un département ou d'un service (al. 2). Il n'est pas nécessaire de trancher ici la question de savoir si, comme l'a relevé Moritz (Contrôle des normes : la jurisprudence constitutionnelle vaudoise à l'épreuve de l'expérience jurassienne, in RDAF 2005, p. 8, n. 17), l'énumération exhaustive de l'art. 3 al. 2 LJC est conforme à l'art. 136 chiffre 2 lettre a Cst-VD, qui prévoit plus largement un contrôle par la Cour constitutionnelle des « normes cantonales ». En effet, il n'y a pas en droit vaudois à distinguer, si ce n'est par leur appellation, l'arrêté du règlement. Ce n'est qu'en pratique qu'est choisie une forme plutôt que l'autre selon que l'acte émanant du Conseil d'Etat a « une portée générale ou une durée de validité longue, voire indéterminée », de sorte qu'il faut le qualifier de règlement, ou « un objet particulier ou une durée de validité limitée », de sorte qu'il faut le qualifier d'arrêté (Directives et règles à usage interne de l'Etat, DRUIDE, établies par le Service de justice, de l'intérieur et des cultes, n. 6.11.1). Encore faut-il voir que certains règlements n'ont qu'une portée restreinte et que certains arrêtés sont en vigueur depuis des dizaines d'années. Il n'y a donc pas à tenir pour déterminant le fait que les arrêtés ne sont pas expressément mentionnés à l'art. 3 al. 2 LJC. Sans dénier à l'arrêté entrepris un « caractère normatif », l'autorité intimée soutient qu'il « ne contient (...) pas des règles de droit » dès lors qu'il ne sert qu'à classer provisoirement les communes, un régime définitif devant être adopté au début de l'année 2007. Cette portée limitée dans le temps n'ôte cependant rien à la force contraignante des dispositions en cause, qui déterminent immédiatement, même si ce n'est que sous réserve d'une correction ultérieure, les contributions financières à opérer dans le cadre de la péréquation : il n'y a donc pas à leur nier la qualité de règle de droit. La qualité pour agir

## E. 2

a) Selon l'art. 9 al.1 er LJC, a la qualité pour agir contre une règle de droit cantonal, toute personne physique ou morale qui a un intérêt digne de protection à ce que l'acte attaqué soit annulé. Il suffit donc au requérant d'invoquer la violation de règles de rang supérieur même si celles-ci ne lui confèrent à elles seules aucun droit (Exposé des motifs et projet de loi sur la juridiction constitutionnelle, juin 2004, Tiré à part, p. 1 ss ; Moritz, op. cit., n. 41 ss). L'accès au contrôle constitutionnel est ainsi élargi par rapport à celui qui est à disposition dans le cadre du recours de droit public. En vertu de l'art. 88 OJ en effet, un tel recours ne peut être interjeté que par celui qui se prétend lésé, du fait de l'acte qu'il conteste, dans sa situation juridique, à savoir dans l'un de ses intérêts juridiquement protégés. Qu'il s'agisse du contrôle d'une décision (contrôle concret) ou d'une norme (contrôle abstrait), l'exigence a trait à la finalité du droit applicable : le recourant doit démontrer soit que le droit supérieur lui confère un droit particulier, ainsi la liberté religieuse ou d'établissement, soit, en cas d'invocation non pas d'un droit particulier mais des règles de la prohibition de l'arbitraire ou de l'égalité de traitement, que la norme qui lui a été appliquée ou est susceptible de l'être en violation de ces règles a été édictée pour la protection de ses intérêts particuliers. Dans le cadre de l'intérêt digne de protection en revanche, l'atteinte fondant la qualité pour recourir peut ne pas être juridique, mais seulement de fait, lorsqu'aucune règle de droit supérieur conférant un droit particulier, ni aucune violation d'une règle protectrice ne peut être invoquée (la question avait été laissée indécise dans l'arrêt rendu le 26 octobre 2005 dans la cause CCST.2005.0003, cons. 2b in fine). Encore faut-il que l'intérêt de fait invoqué soit propre ou particulier au recourant et non pas seulement général, cela de façon à éviter l'action populaire : on dit pour l'intérêt digne de protection à recourir contre une décision que le recourant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que quiconque. Une telle limitation du nombre des intéressés ne vaut cependant en contrôle abstrait que dans la mesure où la norme attaquée vise elle-même un nombre restreint de personnes : lorsqu'elle s'adresse à tout un chacun ou quasiment, ainsi pour la loi fiscale, le nombre des intéressés n'est guère restreint ; ce n'est qu'au vu de l'atteinte que chacun d'eux est susceptible de subir par la réglementation en cause et non pas en tant qu'elle le distinguerait des autres administrés qu'il a qualité pour agir (Fehlmann-Leutwyler, Die prinzipale Normenkontrolle nach aargauischem Recht, 1988 p. 164). Si un intérêt actuel peut être exigé de celui qui entend recourir contre une décision, tel ne peut pas être le cas pour le contrôle d'une norme qui n'est pas en vigueur. Il suffit que l'intérêt du requérant soit virtuel, à savoir qu'avec un minimum de vraisemblance, il puisse être touché une fois ou l'autre par la norme en cause (Auer, La juridiction constitutionnelle suisse, 1983, n. 358 ; Moritz, op. cit., n. 40 ; ATF 130 I 26, considérant 1.2.1 = JdT 2005 I 143). b) La commune de Nyon a formé une requête avec une autre commune, les municipaux des deux communes ainsi alliées et dix-huit députés. Ces derniers ont assurément qualité pour agir puisqu'ils représentent un dixième des membres du Grand Conseil comme prévu à l'art. 9 al. 2 let. b LJC. Claudine Amstein a formé une requête avec vingt-trois autres députés, diverses communes et l'Association des communes vaudoises. Ici aussi, un dixième des membres du Grand Conseil sont représentés et ont qualité pour agir. La commune de Morges a formé une requête avec sept consorts, tous membres de la Municipalité et domiciliés à Morges. On peut se demander si ceux-ci ont un intérêt digne de protection au sens de l'art. 9 al. 1 er de la loi sur la juridiction constitutionnelle (LJC ; RSV 173.32) à agir contre l'arrêté litigieux en tant qu'il détermine la participation de la commune de Morges à la péréquation financière. En qualité d'habitants et de contribuables de Morges, on perçoit mal en quoi ils

seraient susceptibles de ressentir à l'avenir les effets de la réglementation contestée : un éventuel surcroît de charges péréquatives de la commune ne se traduirait en effet pas nécessairement par une hausse de l'impôt et rien n'indique qu'une réduction de certains investissements ou de certaines prestations les toucherait en particulier. En qualité de municipaux ou gérants des finances communales, on peut certes supposer qu'ils seraient affectés par une éventuelle réduction de leurs moyens qui rendraient leur tâche plus difficile, mais on ne voit pas que cette circonstance permette de dissocier la personne de la fonction. Or, en exerçant celle-ci, les intéressés forment ensemble une municipalité, qui n'a en elle-même pas qualité pour recourir : cette faculté ne lui a en effet été expressément attribuée à l'art. 10 al. 2 let. a LJC qu'à l'encontre d'une règle de droit communal. On peut se demander également si les communes susmentionnées ont elles-mêmes qualité pour saisir la Cour constitutionnelle. Selon l'art. 9 al. 1 er LJC, toute personne morale ayant un intérêt digne de protection à l'annulation de l'acte attaqué a qualité pour agir. Cette règle ne concerne cependant pas davantage les collectivités de droit public que ce n'est le cas aux art. 37 al. 1 er LJPA ou 103 let. a OJ, dispositions taillées pour les personnes physiques et les personnes morales de droit privé ; ce n'est qu'exceptionnellement qu'une collectivité de droit public jouit de la qualité pour agir, ainsi lorsqu'elle est touchée de la même manière que le serait un particulier (ATF 124 II 409, consid. 1e, bb, p. 417 ; Chambre des recours du Tribunal administratif, arrêt du 6 novembre 2000 dans la cause RE.2000.0033, consid. 1c). Quant à l'art. 9 al. 2 let. c LJC, il prévoit certes qu'une ou plusieurs communes ont qualité pour former une requête « pour violation de leur autonomie ». Mais aucune des communes requérantes ne fait valoir au fond que son autonomie serait atteinte par l'arrêté litigieux ; elles se bornent à l'instar de leurs consorts personnes physiques à invoquer une violation de l'art. 168 Cst-VD ou du principe de la légalité et n'exposent nullement en quoi ledit arrêté empiéterait sur leurs prérogatives. Cela peut d'ailleurs se comprendre à la lecture de l'arrêt du Tribunal fédéral du 1 er décembre 2005 dans la cause 2P.293/2004, qui a précisément nié aux communes vaudoises une autonomie en matière de péréquation. Il est vrai que la commune de Morges d'une part, les communes de Nyon et Gland d'autre part invoquent expressément le principe de l'autonomie communale pour en déduire qu'elles ont qualité pour agir. Mais il paraît douteux que cette seule déclaration soit suffisante à défaut pour elles de faire valoir au fond et que leur autonomie serait violée et en quoi. La question de la qualité pour agir se pose également pour l'Association des communes vaudoises, puisqu'elle n'est pas touchée elle-même par la réglementation litigieuse mais seulement en tant que ses membres le seraient. Les questions posées ci-dessus de savoir si les municipaux, communes et association requérants ont qualité pour agir peuvent toutefois demeurer indéçises vu le sort des requêtes. Les requêtes susmentionnées ont été déposées dans le délai de vingt jours de l'art. 5 al. 1 er LJC ayant couru depuis la publication de l'arrêté litigieux dans la Feuille des avis officiels du 13 janvier 2006. En tant que leurs auteurs ont qualité pour agir, elles sont donc recevables en la forme. Le système de péréquation vaudois

### **E. 3**

L'art. 168 de la Constitution du canton de Vaud (Cst-VD ; RSV 101.01), entré en vigueur le 14 avril 2003, a la teneur suivante : « La loi détermine le pouvoir fiscal des communes. La charge fiscale ne doit pas présenter des écarts excessifs entre les communes. La péréquation financière atténue les inégalités de charge fiscale consécutives aux différences de capacité contributive entre les communes ». Mettant en œuvre cette disposition, le Grand Conseil a adopté le 28 juin 2005 la LPIC. Celle-ci instaure des mécanismes de péréquation financière



litigieux, ne saurait cependant être encore soumise à un contrôle abstrait à l'occasion de l'adoption d'une ordonnance d'exécution de cette règle. Un tel procédé ôterait en effet sa portée au délai de vingt jours de l'art. 5 de la loi sur la juridiction constitutionnelle (LJC ; RSV 173.32), à l'issue duquel un contrôle abstrait de la loi ne peut plus avoir lieu. Si l'ordonnance d'exécution est certes attaquable en tant qu'elle outrepassse la loi ou qu'elle introduit un élément que celle-ci ne contient pas et qui heurte le droit supérieur, on ne voit pas qu'elle ne constitue en quelque sorte qu'un prétexte à la contestation éventuellement réitérée d'un principe légal en vigueur. Il faut plutôt admettre avec la juridiction constitutionnelle jurassienne que, lorsque les dispositions contestées d'un acte législatif d'application sont couvertes par les normes qu'il a pour but d'appliquer et que ces dernières n'ont pas été contestées, l'acte entrepris est conforme, de sorte qu'il n'y a pas lieu de rechercher s'il peut être en contradiction avec d'autres normes de rang supérieur (Boinay, *La procédure administrative et constitutionnelle du canton du Jura*, 1993, n. 5 ad art. 196). Autre serait la situation, à laquelle pourrait s'appliquer le point de vue selon lequel une ordonnance n'est pas immunisée du seul fait qu'elle est conforme à une loi anticonstitutionnelle (Moritz, *Contrôle des normes : la juridiction constitutionnelle vaudoise à l'épreuve de l'expérience jurassienne*, in RDAF 2005, p. 1ss, spécialement p. 15), dans laquelle une loi ancienne n'ayant pas pu être soumise à un contrôle abstrait se verrait attribuer de nouvelles dispositions d'application. Mais une telle situation n'est pas réalisée en l'espèce, où les critères de classification contestés ont été adoptés récemment dans une loi qui n'a pas été attaquée alors qu'elle aurait pu l'être. Seule donc une modification de ces critères eux-mêmes, opérée par une ordonnance d'exécution, pourrait être attaquée aujourd'hui, comme on l'examinera sous chiffre 4 ci-dessous, la fonction du contrôle constitutionnel étant alors de garantir le rapport hiérarchique entre une règle primaire et une règle secondaire (Moritz, *La juridiction constitutionnelle dans le canton du Jura*, 1993, n. 45). En revanche, le principe même de ces critères, fixé par la loi en vigueur, ne peut plus être vérifié abstraitement. De toute manière, même si un tel contrôle renouvelé était ouvert, il conduirait à rejeter le point de vue des requérants pour les motifs qui suivent. b) A la lettre de l'art. 168 Cst-VD, les critères de classification d'une commune dans la péréquation financière ne sont pas limités (EMPL de la LPIC, mai 2005, Tiré à part, p. 9 ; ci-après : EMPL). Si on lit à l'al. 2 que les inégalités à atténuer sont celles qui proviennent de différences de capacité contributive, rien n'empêche de tenir compte de ce que ces différences se trouvent d'une part accentuées eu égard à la population communale et d'autre part réduites eu égard à la « réserve passive » que représente un taux d'impôt communal bas tel que l'exprime le critère de l'effort fiscal. Les constituants eux-mêmes avaient d'ailleurs envisagé d'introduire d'autres critères que la capacité contributive dans le texte de l'art. 168 Cst-VD, notamment celui de la population (Bulletin des séances de l'Assemblée constituante du 15 juin 2001, p. 24, intervention Yves Goel). Ils y ont cependant renoncé, non pas parce qu'un critère unique s'imposait à leurs yeux mais parce qu'il appartenait selon eux au législateur d'adopter des normes appropriées (bulletin précité, notamment p. 27, intervention Georges Charotton, et p. 28, intervention Jacques Haldy ; EMPL, p. 9). C'est ainsi que le Grand Conseil a été appelé à débattre de l'opportunité de se référer en matière de péréquation aux critères de la population et de l'effort fiscal. Si la majorité de la Commission parlementaire chargée d'examiner l'EMPL de la LPIC avait adhéré au projet gouvernemental (rapport de la Commission parlementaire, juin 2005, Tiré à part, p. 5), une minorité de deux commissaires a conclu que d'autres critères que celui de la capacité contributive devaient être exclus (Rapport de minorité de la commission, juin 2005, Tiré à

part, p. 2). En plénum, les deux points de vue ont été défendus (cf. dans le bulletin des débats du 7 juin 2005 notamment les interventions Daniel Brélaz, p. 20, 35 et 37, et Jean-Claude Rochat, p. 41, en faveur du critère de la population et en défaveur de celui-ci les interventions Olivier Feller, p. 16 et Jacques Haldy, p. 19). Des amendements Jacques Haldy visant à supprimer les critères de l'effort fiscal et de la population ont été rejetés à une large majorité (Bulletin des débats du 21 juin 2005, p. 11, 13 et 18). A relever qu'en adoptant les trois critères de l'art. 2 LPIC, le Grand Conseil n'a fait que les reprendre du système péréquatif en vigueur auparavant (EMPL, p. 9 ; cf. aussi EMPD fixant pour l'année 2005 la contribution des communes au fond de péréquation direct horizontal et la redistribution de celui-ci, novembre 2004, p. 2ss ; Soguel/Martin, Comprendre le fond de péréquation intercommunal vaudois, IDHEAP, 2004, p. 5 ss). Au vu de ce qui précède, on ne saurait suivre certains des requérants lorsqu'ils invoquent une contradiction entre deux des critères dont il est question à l'art. 3 de l'arrêté et l'art. 168 Cst-VD. Celui-ci n'a pas été conçu avec la volonté et la précision qui permettraient de les exclure. Le rapport entre la capacité financière et la charge péréquative

### **E. 5**

Pour les requérants Claudine Amstein et crts, l'emploi d'autres critères que la capacité financière, s'il est en principe licite, conduit au vu des aménagements que l'arrêté leur apporte à contrecarrer le but de l'art. 168 Cst-VD. Alors que cette disposition attribue à la péréquation financière le rôle d'atténuer des inégalités de charge fiscale, il n'y aurait pas à tolérer certains effets de l'arrêté, selon lesquels une commune à moindre capacité contributive serait amenée à « payer davantage à la péréquation qu'une commune à meilleure capacité contributive ». Les requérants citent à ce sujet plusieurs exemples de communes dont la capacité financière est inférieure à celle de communes de comparaison mais qui supportent des charges péréquatives supérieures à celles qui sont imposées à celles-ci. Une telle argumentation serait convaincante si les communes connaissaient un taux d'impôt unique : chacune d'elles ayant une capacité contributive différente eu égard au revenu de ses habitants, un système péréquatif chargeant une commune dite pauvre au profit d'une commune dite riche contreviendrait au but visé à l'art. 168 al. 2 Cst-VD. En effet, des inégalités de charge fiscale consécutives à des différences de capacité contributive seraient accentuées plutôt qu'atténuées. Mais tel n'est évidemment pas le cas et les exemples fournis par les requérants concernent sans exception des communes dont le taux d'impôt est particulièrement bas et inférieur à celui pratiqué par d'autres communes avec lesquelles elles sont comparées. Ce n'est donc que parce que leur taux d'impôt et par conséquent aussi leur charge fiscale sont bas que ces communes sont amenées à contribuer à la péréquation davantage que d'autres. On ne saurait pour autant en déduire que l'objectif constitutionnel est contrarié. Comme exposé de manière plus générale par l'autorité intimée sous chiffre 52 de sa réponse, la loi permet que la capacité financière ne soit pas déterminante à elle seule dans la péréquation puisque sont aussi applicables les critères de l'effort fiscal et de la population. Le grief des requérants revient donc à contester non pas un apport particulier de l'arrêté mais la constitutionnalité d'autres critères que celui de la capacité financière, dont on a vu qu'elle devait être reconnue. La constitutionnalité de la péréquation indirecte

### **E. 6**

Pour les requérants commune de Nyon et crts, la péréquation indirecte aménagée à l'art. 5 de l'arrêté n'a en elle-même aucune base constitutionnelle : elle dérogerait donc à l'art. 168 al. 2 Cst-VD, qui n'institue qu'une péréquation directe. Comme on l'a exposé au

considérant 4a, les requérants sont à tard pour s'en prendre au principe même de la péréquation indirecte, puisque celui-ci est déjà énoncé à l'art. 6 LPIC. Même si tel n'était pas le cas, leur point de vue devrait être rejeté pour les motifs qui suivent. L'argumentation des requérants consiste à soumettre toute loi à l'exigence d'une base constitutionnelle expresse : à défaut, elle serait inconstitutionnelle. A l'appui de cette thèse, ils font tout d'abord valoir que, si la répartition des compétences entre la Confédération et le canton de Vaud confère à celui-ci une compétence générale, celle-ci n'appartient au Grand Conseil, qui n'est qu'un organe, que sous réserve des droits du peuple : ils en déduisent implicitement que le constituant peut seul décider quelle tâche doit être assumée par l'Etat. A suivre cette conception, l'objet des lois devrait être déterminé par la Constitution, ce qui impliquerait de la modifier chaque fois qu'une tâche nouvelle se présenterait. En réalité, comme l'exprime l'art. 39 al. 2 Cst-VD, l'Etat et les communes « assument les tâches que la Constitution et la loi leur confient ». Il n'y a donc pas d'exclusivité en faveur du constituant. Si un contrôle de la constitutionnalité des lois est prévu à l'art. 136 Cst-VD, ce n'est pas comme le laissent entendre les requérants pour s'assurer que le législateur est demeuré dans le cadre d'un catalogue de tâches étatiques définies par la Constitution mais seulement qu'il ne contredit pas celles-ci. Avec Auer (La péréquation intercommunale face à la constitution vaudoise du 14 avril 2003, avis de droit, décembre 2004, p. 9 et 10), il faut plutôt dire qu'il n'y a pas en droit vaudois de « réserve de la Constitution » bridant le législateur. Il s'ensuit que celui-ci était habilité à instaurer une péréquation indirecte. Les requérants soutiennent aussi que cette péréquation indirecte serait viciée, en tant que lui sont applicables les critères inconnus de la Constitution de l'effort fiscal et de la population, par le renvoi de l'art. 6 al. 1<sup>er</sup> LPIC à l'art. 2 LPIC. Cependant, on l'a vu, ces critères ne contrarient aucune règle constitutionnelle, de sorte que l'argument tombe à faux. La répartition de la facture sociale

## **E. 7**

Pour les requérants commune de Morges et crts ainsi que commune de Nyon et crts, la répartition de la facture sociale prévue à l'art. 5 de l'arrêté dérogerait à la loi. Selon l'art. 6 LPIC, les participations des communes à certaines charges partagées entre le canton et les communes, à savoir à la « facture sociale » selon l'art. 17 de la loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF; RSV 850.01), sont calculées « d'après la classification prévue à l'art. 2 ». Selon cet art. 2 LPIC, on l'a vu, les communes « font l'objet d'une classification sur une échelle de 0 à 20 » selon trois critères. La loi ne détermine pas plus avant le calcul, dont les modalités, en vertu de l'art. 13 LPIC, sont de la compétence du Conseil d'Etat. Celui-ci, tout comme il avait celle d'imposer des plafonds et planchers aux critères de l'art. 2 LPIC, avait la latitude d'instaurer un mode de calcul approprié des parts à la facture sociale. En effet, après qu'il a été satisfait à l'exigence légale d'une classification des communes sur une échelle de 0 à 20 selon divers critères, il n'en est pas moins prévu que le Conseil d'Etat, loin de pouvoir appliquer directement une formule de calcul prévue par la loi, est tenu de déterminer des modalités annuelles de calcul, comme prévu à l'art. 13 LPIC. Il n'y a donc pas à lui reprocher d'avoir fait usage de cette compétence. Selon l'art. 5 de l'arrêté, « la répartition de la facture sociale selon les communes suit une échelle constituée pour moitié d'une classification arithmétique (et) pour moitié d'une répartition géométrique ». Une répartition uniquement géométrique avait été envisagée lors de l'adoption de la LPIC (cf. le document « Modèle de calcul détaillé », annexe 3 au rapport de la commission chargée d'examiner l'IMPL, p. 4). Il s'agissait d'éviter qu'aux extrémités de l'échelle de 0 à 20 fixée à l'art. 2 LPIC, une variation dans la

situation financière d'une commune n'entraîne une modification trop brusque de sa participation. Pour tenir compte d'un effet pervers apparu lors de simulations effectuées en octobre 2005, à savoir que certaines communes à forte capacité financière voyaient leurs factures péréquatives augmentées dans une mesure supérieure à une recette d'impôt supplémentaire, il a été décidé d'atténuer la courbe de répartition géométrique en se rapprochant d'une simple répartition arithmétique (cf. la note du 30 novembre 2005 établie à ce sujet par le Service de justice, de l'intérieur et des cultes, pièce 3 produite par l'autorité intimée). Un tel ajustement n'apparaît pas critiquable. Les requérants n'exposent de toute manière pas en quoi le recours du Conseil d'Etat à une combinaison de facteurs géométrique et arithmétique, destinée à contrecarrer certains effets pervers constatés, contredirait une règle de droit supérieur. Les planchers et plafonds des critères de classification

## **E. 8**

Pour tous les requérants, les planchers et plafonds des critères de classification, qui ont été instaurés à l'art. 3 de l'arrêté, sont dépourvus de base légale. L'art. 2 al. 2 LPIC prévoit certes qu'une proportion doit être attribuée par décret à chacun des critères de classification et l'art. 2 DLPIC l'a fixée à 30% pour l'effort fiscal, 50% pour la capacité financière et 20% pour la population. Mais le Conseil d'Etat n'aurait pas été habilité à limiter l'objet de cette proportion par des planchers et plafonds, ce qui conduit pour certaines communes à augmenter de façon importante leur effort péréquatif. Il aurait ainsi opéré un choix relevant du législateur. Il ne serait enfin pas possible de comprendre pourquoi les chiffres particuliers de l'art. 3 al. 1<sup>er</sup> de l'arrêté ont été choisis. En réalité, l'art. 2 DLPIC prévoit expressément dans sa seconde phrase que les critères de classification « sont précisés par voie d'arrêté ». Le législateur, après avoir fixé les proportions dans lesquelles les critères devaient être pris en considération, a donc délégué à l'exécutif le soin de préciser ceux-ci. Contrairement à ce que plaident certains des requérants, un tel affinement des critères légaux par voie d'arrêté a été pris en considération lors des débats parlementaires, en particulier en ce qui concerne l'élimination des valeurs les plus faibles et les plus fortes. C'est ainsi que le député Jean-Robert Yersin, répondant à une intervention du député Philippe Leuba, qui se demandait notamment pourquoi la population de Lausanne n'était prise en compte par le projet que de façon réduite, a déclaré que, comme pour les « notes en gymnastique ou en patinage artistique », on enlevait pour chacun des trois critères « la note la plus faible et la plus élevée pour arriver à faire la moyenne » (Bulletin de la séance du 21 juin 2005, Tiré à part, p. 16). Lors de l'examen de l'art. 13 LPIC, selon lequel un arrêté du Conseil d'Etat « détermine les modalités annuelles de la classification », le rapporteur Jean-Claude Rochat a déclaré que cet arrêté devait fixer « non seulement la classification mais les paramètres qui la déterminent annuellement » (Bulletin précité, p. 31). Cet article 13 a ensuite été adopté avec quelques abstentions (ibidem). Auparavant, l'art. 10 avait été adopté, selon lequel une commission paritaire contrôle les calculs en matière de classification, préavise à l'attention du Conseil d'Etat les décisions que celui-ci est amené à prendre en matière d'application de la loi (al. 3) et prend elle-même des décisions soumises au Conseil d'Etat pour ratification (al. 4). Il avait alors été déclaré que cette commission devait se prononcer « sur tous les chiffres entrant dans le calcul et que ce ne sera(it) plus comme maintenant l'affaire du SCRIS ou d'autres services de l'Etat » (Bulletin précité, p. 27, intervention Jean-Claude Rochat). Il a également été déclaré que cette commission s'était vu attribuer « une véritable compétence » (Bulletin précité, p. 28, intervention Philippe Leuba) et que « la répartition entre communes se fera(it) effectivement par cette

commission selon certains paramètres » (Bulletin précité, p. 29, intervention Jean-Pierre Grin-Hoffmann). Cela étant, il n'y a pas à voir dans l'instauration de plafonds et planchers un détournement du dispositif législatif, les auteurs de celui-ci ayant au contraire tablé délibérément sur un tel ajustement. Celui-ci est d'ailleurs commandé par le calcul de la classification auquel le Conseil d'Etat est tenu de se livrer chaque année conformément à l'art. 13 LPIC. En effet, l'utilisation de chacun des critères de classification implique de collecter annuellement des chiffres, ainsi le nombre d'habitants d'une commune, présentant des extrêmes, ainsi pour une ville très peuplée et un village qui l'est très peu. Il faut donc « apporter une solution au fait que la distribution peut comporter un certain nombre de communes pour lesquelles la valeur de l'indicateur s'écarte excessivement des valeurs des autres communes » (Soguel/Martin, op. cit., p. 22). Conserver ces données excentriques ou « observations aberrantes » aurait pour conséquence d'ôter du relief aux différences entre les communes situées dans les valeurs moyennes et de supprimer du même coup les effets péréquatifs recherchés par le système (cf. à ce sujet la documentation fournie aux députés, à savoir l'annexe 3 au rapport de la commission chargée d'examiner l'EMPL, intitulée « Modèle de calcul détaillé », établie le 30 mai 2005 par D. Décosterd, à laquelle a été joint un autre document intitulé « Pour comprendre le calcul détaillé »). Savoir dans quelle mesure des valeurs excessives doivent être éliminées implique de procéder chaque année à une appréciation des données recueillies, tâche qui, en vue d'assurer une certaine transparence, a été délibérément attribuée à la commission paritaire présidée par un représentant des communes plutôt qu'au Conseil d'Etat (art. 10 LPIC ; rapport de la commission parlementaire, Tiré à part, p. 5 et 10 ; « Modèle de calcul détaillé » précité, p. 3, où on lit que « l'adoption des plafonds sera du ressort de la commission paritaire de gestion du système »). La détermination des limites dans lesquelles les données sont utilisées obéit à la règle selon laquelle deux à trois écarts-type, qui expriment l'importance de la dispersion des valeurs, sont admis autour de la moyenne des valeurs constatées sur l'ensemble des communes (« Modèle de calcul détaillé » précité, p. 2 ; Soguel/Martin, op. cit., p. 22). Comme l'a exposé l'autorité intimée dans son mémoire du 30 mars 2006, des dérogations à cette règle peuvent se justifier pour tenir compte de la position effective de certaines communes par rapport à la moyenne ; c'est précisément la tâche de la commission paritaire de recours de valider de telles dérogations. Elle ne fait alors qu'utiliser la marge d'appréciation concédée expressément par l'EMPL en matière de "gestion du système", "notamment en ce qui concerne les seuils appliqués pour la classification des communes" (Tiré à part, p. 17 et 18). Il ne se justifie ainsi pas de donner suite aux réquisitions de la commune de Nyon et consorts tendant à la mise en oeuvre d'une expertise et à la production de graphiques relatifs aux notions techniques susmentionnées. Dès lors qu'une marge de manoeuvre est reconnue au Conseil d'Etat assisté de la Commission paritaire, une reconstitution précise des calculs revenant à ces autorités n'a pas lieu d'être ; elle s'impose d'ailleurs d'autant moins que, comme l'indique le titre de l'arrêté entrepris, il ne s'agit que de calculs provisoires, qui pourront être modifiés lors de l'adoption d'un acte définitif. Pour les requérants commune de Nyon et consorts, les plafonds et planchers induiraient une distorsion inadmissible au système prévu par la loi pour tenir compte des charges particulières des villes-centres: selon eux, autant qu'on peut saisir leur argumentation, le critère de la population, censé tenir compte de la problématique des villes-centres, occulterait celui de l'effort fiscal. Ils n'exposent cependant pas en quoi l'arrêté contredirait la loi. Avec le Conseil d'Etat, il faut dès lors se borner à constater que chacun des critères précités a sa raison d'être et que, si la commune de Nyon se trouve classée de façon

défavorable, cela tient au bas niveau de son taux d'imposition, qui intervient précisément dans la mesure de l'effort fiscal. Au vu de ce qui précède, il faut considérer que les planchers et plafonds litigieux ressortent aux « modalités annuelles de calcul de la classification », dont l'art. 13 LPIC prévoit qu'elles peuvent figurer dans un arrêté du Conseil d'Etat. On ne se trouve par conséquent pas dans une situation où cette autorité aurait outrepassé ses compétences, violant le principe de la légalité. La participation de la Commission paritaire

#### **E. 9**

Même si les requérants ne l'ont pas invoqué, on examinera d'office, conformément à l'art. 13 LJC, si l'arrêté est manifestement contraire au droit supérieur au vu des circonstances dans lesquelles il a été adopté. Selon l'art. 10 LPIC, une Commission paritaire est chargée notamment de « préavisier à l'attention du Conseil d'Etat les décisions qu'il sera amené à prendre en matière d'application de la (LPIC) ». Or, cette commission n'est pas intervenue dans l'élaboration de l'arrêté litigieux, qui pourrait ainsi être affecté d'un vice formel. Il faut toutefois constater qu'à la date de cet arrêté, à savoir le 11 janvier 2006, la Commission paritaire ne pouvait pas encore fonctionner. Selon l'art. 10 al. 2 LPIC en effet, les associations de communes reconnues par l'Etat disposaient d'un délai d'un mois dès l'entrée en vigueur de la LPIC, à savoir dès le 1<sup>er</sup> janvier 2006, pour désigner les représentants des communes appelés à siéger dans cette commission. Il est vrai qu'une désignation a néanmoins eu lieu par les soins du Conseil d'Etat à la date même de l'arrêté entrepris ; mais la commission ne pouvait pas être disponible pour la préparation de l'arrêté, qui avait débuté plusieurs mois auparavant, ce d'autant moins qu'elle ne s'est réunie pour la première fois que le 13 mars 2006. Il n'y a dès lors pas à faire grief à l'autorité intimée de s'être contentée à titre de régime transitoire de consulter le « Comité de pilotage péréquation », qui comprenait des représentants des communes. De toute manière, interpellée après coup dans le cadre de la présente procédure, la Commission paritaire, par lettre du 29 mars 2006, a donné son aval aux règles édictées et indiqué qu'elle interviendrait régulièrement au moment de l'adoption d'un arrêté concernant la classification définitive (art. 8d LPIC). Il n'y a dès lors pas de violation de la LPIC à sanctionner.

#### **E. 10**

Les motifs qui précèdent conduisent au rejet des requêtes, ce qui justifie de mettre un émolument de justice à la charge de chacun de leurs auteurs.

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