

VD_OMNI GE.2007.0161 vom 1. Mai 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-05-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2007.0161

FR: VD_OMNI GE.2007.0161 du 1 mai 2009

IT: VD_OMNI GE.2007.0161 del 1 maggio 2009

Regeste

Commune de Lonay, Commune de Givrins/Autorité de surveillance des finances communales | Le fait que l'arrêté du Conseil d'Etat, sur la base duquel les décisions contestées ont été prises, n'ait pas fait l'objet d'un contrôle abstrait de sa conformité au droit supérieur par la Cour constitutionnelle, n'empêche pas le Tribunal cantonal de procéder au contrôle concret de la constitutionnalité de ces normes, dans un d'application (consid. 7).

Erwägungen

E. 1

a) Formé contre le décompte définitif de la péréquation pour 2006 concernant les recourantes, le recours est recevable quant à son objet (cf. arrêt GE.2006.0065 du 23 juillet 2008, consid. 3c). b) Les décisions attaquées ont pour effet d'obliger les recourantes à verser des montants déterminés dans un fonds de péréquation, selon une clé de répartition qu'elles contestent. A suivre leurs conclusions, ainsi que l'argumentation développée à l'appui du recours, ces montants devraient être réduits dans une mesure importante. En cela, les recourantes agissent, à l'instar d'un particulier, pour la sauvegarde de leur patrimoine financier, ce qui justifie d'admettre leur qualité pour agir (arrêt GE.2006.0065, précité, consid. 4b), sous réserve du point que les recourantes ne peuvent intervenir que pour elles-mêmes, et non point pour d'autres communes qui n'auraient pas recouru. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner le grief d'inégalité de traitement entre communes qui ne sont pas parties à la procédure. Cela concerne notamment les comparaisons faites, dans la réplique du 31 mars 2008 (ch. 42, 43, 44, 48 et 49), entre les communes de Paudex, St-Sulpice, La Rippe, Villars-sous-Champvent, Rossenges, Bretonnières, Romanel-sur-Morges, Rossinière, Signy-Avenex, Vaux-sur-Morges, Coinsins, Dully, Buchillon, Chésereux, Montricher, Bougy-Villars, Mies, Crans-près-Céligny, Grens, Mex, Arnex-sur-Morges.

E. 1.2

Paudex 1'356 65% 106'549 45,11% 6'035 3.132 4'675'372 3'448 44 0.8 St-Sulpice 2'927 58% 212'749 41,18% 5'976 3.466 10'024'985 3'425 47 0.6 La Rippe 941 57% 54'181 42,21% 4'700 2.974 2'440'741 2'593 45

E. 2

Les recourantes ont requis une expertise. a) Le droit d'être entendu comprend notamment celui de proposer des mesures d'instruction, propres à établir ou éclaircir les faits (ATF 133 I 270 consid. 3.1 p. 277; 132 II 485 consid. 3.2 p. 494; 132 V 368 consid. 3.1 p. 370/371, et les arrêts cités). Ce droit n'est toutefois ni illimité, ni inconditionnel: l'autorité peut mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant de manière non arbitraire à une appréciation anticipée de la valeur probante des mesures proposées, elle acquiesce la certitude que celles-ci ne

modifieraient pas son opinion (ATF 134 I 140 consid. 5.3 p. 148; 130 II 425 consid. 2.1 p. 428/429; 125 I 209 consid. 9b p. 219; 122 II 464 consid. 4c p. 469/470, et les références citées). b) Le Tribunal établit les faits sans être lié par les offres de preuve des parties (art. 28 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative – LPA-VD, RSV 173.36). Il peut ordonner une expertise (art. 29 al. 1 let. c LPA-VD). A l'appui de leur requête, les recourantes ont fait valoir la nécessité d'éclairer, sous l'angle technique et statistique, l'application de la législation sur les péréquations intercommunales. Si la matière est assurément complexe, le Tribunal et les parties la maîtrisent suffisamment. Les recourantes ont pu s'appuyer sur les compétences précises et étendues de Mme Andrea Arn, boursière de Crans-près-Céligny, syndique de Buchillon et membre de la Commission paritaire instituée par l'art. 10 LPIC. Le Département est représenté par ses trois spécialistes, MM. Golaz, Weber et Equey, dont les deux premiers sont également membres de la Commission paritaire. Quant au Tribunal, siégeant régulièrement dans la même composition pour toutes les affaires de péréquation, fort de l'expérience accumulée et renseigné amplement par les écritures jointes au dossier et les débats de l'audience du 1^{er} avril 2009, il s'estime en mesure de statuer en connaissance de cause, sans autre complètement de l'instruction. La demande d'expertise doit ainsi être rejetée, comme le juge instructeur l'a fait selon sa décision du 8 avril 2009 (cf. également en ce sens les arrêts précités CCST.2006.0002, consid. 8, et GE.2006.0065, consid. 5).

E. 2.6

Perroy 1'219 59% 60'789 47,15% 4'707 3.086 2'620'547 2'149 43 5 Aucune des communes citées ne se trouve dans une situation identique à celle de Lonay, relativement aux éléments déterminant la charge péréquative. La commune de Prangins, d'une capacité financière supérieure, paye plus à la péréquation que la recourante, même s'il lui faut pour cela moins de points d'impôts, la valeur de celui-ci étant de plus du double à Prangins. Trélex et Perroy ont une capacité financière légèrement inférieure à celle de Lonay. En termes absolus, leur participation à la péréquation est nettement moindre; cela s'explique toutefois par ce qu'elles sont moins peuplées que Lonay, ainsi qu'au regard de la valeur moindre du point d'impôt. Par habitant, la part de Trélex et Perroy est légèrement supérieure à celle de Lonay. Celle-ci appuie son argumentation sur le fait que selon ses propres calculs, la classification des communes en question (13,3 et 13,4) serait proche de la sienne (13,5). Mais cette évaluation ne tient pas compte des plafonds et des planchers. Ce grief se confond avec le précédent (consid. 11 ci-dessus); il n'y a dès lors pas lieu de s'y arrêter.

E. 3

Il se pose la question de l'effet, pour le sort de la présente cause, des arrêts rendus le 30 mai 2006 par la Cour constitutionnelle (CCST.2006.0002) et le 23 juillet 2008 par le Tribunal cantonal (GE.2006.0065). a) La Cour constitutionnelle contrôle la conformité des normes cantonales au droit supérieur (art. 136 let. a Cst-VD). Ce contrôle, de nature abstraite, porte notamment sur les lois et décrets du Grand Conseil, ainsi que sur les règlements du Conseil d'Etat (art. 3 al. 2 let. a et b de loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle – LJC, RSV 173.32). En droit suisse, on distingue le contrôle abstrait et concret (ou préjudiciel) de la constitutionnalité des normes édictées par le législateur cantonal. Les tribunaux cantonaux, ainsi que les autorités d'application, ont le droit et l'obligation d'examiner, à titre préjudiciel, la conformité au droit supérieur (international, fédéral et cantonal) des actes normatifs cantonaux qu'ils appliquent au cas qui leur est soumis (ATF

127 I 185 consid. 2 p. 187/188; 117 Ia 262 consid. 3a p. 265/266, et les arrêts cités; cf. Robert Zimmermann, *Le contrôle préjudiciel en droit fédéral et dans les cantons suisses*, thèse Genève, 1987, p. 153, 216-218). En pareil cas, l'admission éventuelle du recours entraîne uniquement l'annulation de la décision d'application, mais non point de la norme elle-même (ATF 132 I 49 consid. 4 p. 54, 153 consid. 3 p. 154; 131 I 166 consid. 1.4 p. 169/170, 313 consid. 2.2 p. 315, et les arrêts cités). Dans le système du contrôle de constitutionnalité qui prévaut en droit suisse, diffus et non concentré, le fait qu'une norme ait été soumise en temps utile au contrôle abstrait possible n'exclut pas un contrôle concret ultérieur (arrêt de la Cour constitutionnelle du 26 octobre 2005 dans la cause CCST.2005.0003, consid. 3b). Encore faut-il, en pareil cas, que le grief soulevé à titre incident contre la norme déjà contrôlée par la Cour constitutionnelle porte sur des éléments, découlant de l'espèce, différents de ceux tranchés précédemment, à peine d'ouvrir la voie à des décisions contradictoires, en violation des règles gouvernant la juridiction constitutionnelle. Il n'y a partant plus de place pour un contrôle concret lorsque le recourant se borne à réitérer, à titre préjudiciel, des moyens déjà soumis à la Cour constitutionnelle et tranchés par elle dans le cadre du contrôle abstrait de normes (arrêt s GE.2006.0065, précité, consid. 6a; GE.2006.0022 du 5 février 2007, consid. 2). b) Dans son arrêt du 30 mai 2006 (CCST.2006.002), la Cour constitutionnelle a jugé que les art. 2 LPIC et 3 de l'arrêté ne violent pas l'art. 168 Cst-VD, en tant que ces dispositions prennent en compte d'autres critères que celui de la capacité contributive, soit ceux de l'effort fiscal et de la population, et, s'agissant de l'art. 3 de l'arrêté, fixe sur cette base des plafonds et des planchers de rendement (consid. 4). La Cour constitutionnelle a considéré que l'application de ces nouveaux critères ne contrevient pas à l'art. 168 Cst-VD et cela quand bien même certaines communes à capacité financière moindre que d'autres supporteraient des charges péréquatives plus élevées, ce qui peut être le cas de communes appliquant un taux d'impôt inférieur à celles comparées (consid. 5). La Cour constitutionnelle a également admis que l'art. 3 de l'arrêté puisse établir des planchers et des plafonds s'écartant de la proportion entre les critères, telle que fixée à l'art. 2 DLPIC. Le mécanisme des planchers et des plafonds ne détourne pas cette disposition, eu égard à la réserve que fait l'art. 2 al. 2 DLPIC en faveur de l'arrêté, concédant ainsi au Conseil d'Etat une marge d'appréciation pour la gestion globale du système. Les dérogations y relatives sont au demeurant validées par la Commission paritaire instituée par l'art. 10 LPIC, organisme qui dispose à cet égard d'un véritable pouvoir de décision (consid. 8). S'agissant de la péréquation indirecte (verticale) de la facture sociale, la Cour constitutionnelle a jugé que celle-ci reposait sur la Constitution (consid. 6). Il appartient au Conseil d'Etat de fixer le mode de calcul de cette répartition, qui doit être «approprié» (consid. 7, premier paragraphe). Le recours à une combinaison de facteurs géométrique et arithmétique pour la répartition de la facture sociale, destinée à contrecarrer certains effets pervers du système (notamment au détriment que pourrait causer une répartition purement géométrique aux communes à forte capacité financière), ne heurte pas le droit supérieur (consid. 7, deuxième paragraphe). c) Dans son arrêt du 23 juillet 2008, le Tribunal cantonal a jugé qu'il n'y avait pas lieu de revenir sur les griefs, déjà tranchés par la Cour constitutionnelle, selon lesquels l'art. 2 LPIC violerait l'art. 168 Cst-VD, parce qu'il prend en compte les critères de l'effort fiscal et de la population (consid. 7a). Le Tribunal cantonal a écarté le moyen selon lequel la prise en charge par les communes d'une part de la péréquation indirecte ou verticale («facture sociale») ne reposerait pas sur la Constitution (consid. 8). Il en a fait de même du grief selon lequel le système des plafonds et planchers institué par l'art. 3 de l'arrêté de 2006 ne reposerait ni sur

la Constitution, ni sur la loi; il a en outre considéré qu'il n'était ni arbitraire, ni contraire à l'égalité de traitement de fixer des planchers et des plafonds à des critères de classification eux-mêmes déjà pondérés (consid. 9). Il a enfin rejeté les griefs, selon lesquels certaines communes paieraient des charges péréquatives plus élevées que d'autres communes à capacité financière supérieure, en violation de l'art. 168 Cst-VD (consid. 10), ainsi que les moyens tirés de l'autonomie communale et des droits politiques (consid. 11). Cet arrêt est entré en force. Selon le principe de l'autorité de la chose jugée, un arrêt en force lie définitivement les parties, les juges et les autorités, même dans d'autres affaires entre les mêmes parties, lorsque la solution dépend des points tranchés au fond dans l'arrêt en question (ATF 123 III 16 consid. 2a p. 18; arrêts GE.2007.0122 du 5 juin 2008, consid. 3a; GE.2007.0015 du 28 juin 2007, consid. 3a; PS.2001.0254 du 23 août 2001, consid. 2, et les références citées). Cela présuppose que le même litige, fondé sur un état de fait et des moyens de droit identiques, est à nouveau soumis au juge (ATF 125 III 241 consid. 1 p. 242; 123 III 16 consid. 2a p. 18/19; 121 III 474 consid. 4a p. 476/477; 119 II 89 consid. 2a p. 90, 115 II 187 consid. 3b p. 190, et les arrêts cités). L'autorité de la chose jugée ne s'attache qu'au dispositif du jugement et ne vaut que pour les moyens que le tribunal pouvait examiner (arrêts GE.2007.0122, GE.2007.0015 et PS.2001.0254 précités, et les références citées). Le Tribunal cantonal, statuant dans la présente cause, n'a dès lors pas de raison de s'écarter des principes fixés dans les arrêts précités des 30 mai 2006 (CCST.2006.0002) et 23 juillet 2008 (GE.2006.0065), dans la mesure où l'argumentation présentée par les recourantes n'est pas différente ou nouvelle par rapport aux griefs déjà examinés.

E. 3.1

Villars s/Ch. 53 62% 1'612 46,13% 2'308 1.724 70'367 1'327 43

E. 4

Selon les recourantes, le mécanisme des plafonds et des planchers institué par l'arrêté de 2007 ne trouverait sa base ni dans l'art. 168 Cst-VD, ni dans la LPIC, ni dans le DLPIC. La Cour constitutionnelle et le Tribunal cantonal ont déjà eu l'occasion de dire que le système des plafonds et planchers institué par l'arrêté de 2006 était conforme à la Constitution. Cette jurisprudence, dont il n'y a pas lieu de se départir, s'applique par analogie à l'arrêté de 2007, qui ne diffère de celui de 2006 que par le fait qu'il est définitif et non plus provisoire, le mécanisme de son fonctionnement étant le même. Pour le surplus, les recourantes ne font pas valoir, sous ce rapport, d'autres moyens que ceux déjà examinés dans les arrêts CCST.2006.0002 et GE.2006.0065. Elles sont renvoyées aux considérants de ces arrêts, en tant que de besoin.

E. 4.1

p. 74, 157 consid. 4.1 p. 162/163, et les arrêts cités). b) Le calcul du montant péréquatif dû par chaque commune du canton est établi sur la base d'une fiche technique. L'ensemble de cette documentation a été jointe au dossier; les recourantes y ont eu intégralement accès, ainsi qu'à la notice établie en novembre 2006 par le Département à l'intention des communes, expliquant l'élaboration de la fiche technique. Le Tribunal en retient les points essentiels suivants. Conformément à l'art. 3 LPIC, le produit de certains impôts est pris en compte pour le calcul de la valeur du point d'impôt communal; cela concerne l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques; l'impôt spécial affecté; l'impôt personnel; l'impôt sur le bénéfice net et sur le capital des personnes morales; l'impôt spécial des

étrangers; l'impôt à la source; l'impôt complémentaire sur les immeubles appartenant à des personnes morales; l'impôt foncier. Le produit de ces impôts, divisé par le taux communal, donne la valeur du point d'impôt communal. L'effort fiscal corrigé tient compte des variations du taux communal pendant la période de référence. Il se calcule en divisant le montant des impôts suivant le taux par le taux communal pour 2005; ce produit est multiplié par le taux pour l'année 2006, augmenté du montant des impôts ne suivant pas le taux. L'effort fiscal cantonal est obtenu par la valeur du point d'impôt communal multiplié par le taux cantonal (151.5 dès 2004). La capacité fiscale structurelle correspond à une valeur théorique, soit celle des recettes communales si était appliqué le taux moyen de toutes les communes (71.8); à ce montant est ajouté celui des recettes conjoncturelles; le total permet de déterminer la capacité fiscale théorique totale. Ces éléments servent à déterminer les critères de l'effort fiscal, de la capacité financière et de la population, retenus pour fixer la péréquation. L'effort fiscal (critère n°1), au sens des art. 2 et 4 LPIC, résulte de la division de l'effort fiscal corrigé par l'effort fiscal cantonal; il est exprimé en pour-cent. La capacité financière (critère n°2) résulte de la division de la capacité fiscale théorique totale par le nombre d'habitants; il est exprimé en francs par habitant. Le critère de la population (n°3) est déterminé par le logarithme 10 de la population en 2005, exprimé en valeur logarithmique. Pour chacun de ces critères et pour le classement final, le classement se fait, pour l'ensemble des communes, sur une échelle allant de zéro à vingt. C'est à ce stade qu'interviennent les plafonds et les planchers fixés par l'arrêté. La commune dont les valeurs sont situées entre le plafond et le maximum constaté reçoit automatiquement vingt points pour les critères n°1 et 3, et zéro point pour le critère n°2. Pour chacun des critères est calculé le nombre de points pour la commune concernée, entre zéro et vingt points, selon la formule suivante : $20 \times (\text{résultat de la commune} - \text{minimum plafonné}) / (\text{maximum plafonné} - \text{minimum plafonné})$. Pour le critère n°2, la courbe et la formule sont inversées par rapport aux critères n°1 et 3 (plus la valeur obtenue par la commune est élevée, plus elle se rapproche de zéro). Le même mécanisme est appliqué pour la détermination du classement final, en tenant compte de la pondération attachée à chaque critère, selon l'art. 2 DLPIC. Hormis les griefs relatifs à la prise en compte d'autres critères que la capacité financière, ainsi qu'aux plafonds et planchers, les recourantes ne remettent pas en cause l'établissement de la fiche technique pour chacune des communes concernées. Le Département a produit un tableau du classement de l'ensemble des communes. Il en ressort que sur l'échelle de classification allant de zéro à vingt points, douze communes, regroupant au total 8'563 habitants et dont le taux d'imposition moyen est de 54,31%, reçoivent la note zéro. Seize communes reçoivent entre 0,2 et 3,8 points. Au total, vingt-huit communes, regroupant 27'708 habitants et dont le taux d'imposition moyen est de 64,4 %, présentent un écart positif de quatre points. A l'autre extrémité du classement, on trouve cent communes à quatre points d'écart négatifs (soit entre 16 et 19,9 points); elles regroupent 236'588 habitants et leur taux d'imposition moyen est de 81,45%. Enfin, six communes ont reçu la note 20; elles regroupent 38'632 habitants et leur taux d'imposition moyen est de 81,25%. c) Dans leur réplique du 31 mars 2008, les recourantes critiquent l'application du système dans la mesure où l'art. 3 de l'arrêté, après avoir fixé des plafonds et des planchers pour les trois critères (déjà pondérés), fixe un nouveau plafond et un nouveau plancher pour le classement final (dernière ligne du tableau reproduit à l'art. 3 de l'arrêté). Les recourantes illustrent cette distorsion en produisant deux tableaux à l'appui de leur réplique, qui montrent que ce mécanisme accroît sensiblement leur charge péréquative. Dans sa duplique, le Département ne conteste pas ce fait. Il explique que la double

application des plafonds et des planchers est indispensable pour assurer la cohérence du système, considéré globalement. Sans ce mécanisme, l'effet redistributeur de la péréquation serait diminué à cause de l'étirement des communes tout au long de la courbe. Faute de contributeurs en suffisance, il faudrait augmenter le nombre de points d'impôt à redistribuer, avec le risque d'un accroissement des taux, ce qui irait à l'encontre des objectifs de la loi. Sans doute, un certain nombre de communes disposant des ressources fiscales les plus importantes supporteraient les conséquences négatives de la correction apportée par l'art. 3 de l'arrêté, mais cela serait indispensable à l'équilibre du système. Cette conception, assurément discutable du point de vue des recourantes, n'en est pas insoutenable pour autant. Elle permet, en tout cas, d'assurer l'effet redistributeur voulu par l'art. 168 Cst-VD, illustré par le tableau produit par le Conseil d'Etat. D'autres modalités auraient certes été envisageables. Toutefois, eu égard à la latitude concédée au Conseil d'Etat dans l'édition de l'arrêté, selon les art. 2 al. 2 et 12 LPIC, le Tribunal cantonal n'a pas de raison d'intervenir en l'occurrence. Quant à la solution préconisée par les recourantes, elle présente l'inconvénient majeur de réduire la part des communes contributrices et d'aboutir au résultat paradoxal d'augmenter les moyens mis à disposition du fond de contribution, soit d'accroître la charge des communes, considérée globalement.

E. 5

a) Dans leur réplique du 31 mars 2008, les recourantes allèguent que l'art. 2 LPIC violerait l'art. 168 Cst-VD, parce qu'il prend en compte les critères de l'effort fiscal et de la population; l'application de ces critères dans leur cas conduirait en outre à un résultat arbitraire, dans la mesure où elle favoriserait les communes dont le taux d'impôt est élevé. En cela, les recourants réitérent des griefs déjà soumis à la Cour constitutionnelle, qu'elle a tranchés dans un sens défavorable aux recourants. Il n'y a dès lors pas lieu d'y revenir. b) Les recourantes se prévalent d'un mémoire rédigé par Fabrice Weber, chef de l'Autorité de surveillance des finances cantonales, en vue de l'obtention d'un diplôme auprès de l'Institut des hautes études en administration publique. Ce document, établi en novembre 2007, est intitulé «Réforme de la péréquation vaudoise (face à la RPT) – un modèle pratique pour 2010». L'auteur y relève que le système instauré par la LPIC a pleinement atteint les objectifs fixés; ce modèle doit cependant être modifié, à raison de l'accroissement de la facture sociale qui résultera de la mise en œuvre de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (p. 24). Dans ce contexte, l'auteur préconise une réforme des mécanismes péréquatifs pour 2010, dans le cadre de laquelle il propose de renoncer au critère de l'effort fiscal (p. 26). A ce propos, l'auteur relève que ce critère aurait le défaut de ne pas tenir compte de l'usage que font les communes de leurs ressources et de favoriser les communes inutilement dépensières; le critère de l'effort fiscal refléterait les besoins de financement réels de la commune, mais pas le degré de qualité de ces besoins (p. 26). Cela étant, l'auteur propose de créer de nouveaux indices, propres à déterminer la capacité financière des communes. Même si les considérations de Fabrice Weber apportent de l'eau au moulin des recourants, elles sont émises en vue de la réforme des mécanismes péréquatifs, rendue nécessaire par des changements à venir dans la répartition des charges, entre Confédération et cantons, d'une part, et canton et communes, d'autre part. Ces réflexions tournées vers l'avenir ne sont pas de nature à remettre en cause le système actuel, dont l'auteur dit par ailleurs qu'il fonctionne conformément aux buts recherchés. Quel que soit le critère utilisé, l'équilibre du système péréquatif impose de tenir compte de la capacité financière des communes, qui dépend de facteurs indépendants de la gestion économe des deniers publics et influe considérablement sur le type de contribuables résidant sur le

territoire communal (proportion des personnes physiques et morales; rapport entre les hauts et les bas revenus; répartition entre les classes d'âge, etc.) et les prestations fournies à la population. Pour le surplus, le mémoire de Fabrice Weber montre que le système péréquatif découlant de la LPIC a eu pour effet de réduire l'écart entre les taux d'impôt communaux, dans une proportion significative (p. 21-24). En l'occurrence, le taux d'impôt des recourantes est fixé à un niveau inférieur à la moyenne (soit 60 et 64%). Il suit de là que la prise en compte du critère de l'effort fiscal a pour effet d'abaisser la classification de ces communes et par là, d'accroître leurs charges péréquatives. Ce fait, incontesté, ne justifie pas de s'écarter de l'arrêt de la Cour constitutionnelle, qui l'avait déjà retenu dans son appréciation, comme un élément relevant de l'autonomie communale en matière de fixation du taux d'impôt. A cet égard, semble paradoxal l'argument selon lequel l'autonomie communale interdirait de prendre en compte un élément qui relève précisément de cette autonomie. En conclusion, l'application en l'espèce du critère de l'effort fiscal ancré à l'art. 2 LPIC n'aboutit pas en l'occurrence à des résultats incompatibles avec l'art. 168 Cst-VD.

E. 5.1

Trélex 1'213 67% 70'261 47,80% 4'722 3.084 2'690'514 2'218 38

E. 5.2

Prangins 3'517 65% 265'430 47,35% 6'042 3,546 10'440'411 2'968 39

E. 6

Lors de l'audience du 1^{er} avril 2009, les recourantes ont soulevé pour la première fois le grief selon lequel l'art. 5 de l'arrêté de 2007, en tant qu'il introduit un facteur géométrique dans la répartition de la facture sociale, en le combinant avec le facteur arithmétique, fausserait l'application du système, au détriment des communes rangées dans la classe zéro. Sur ce point, les recourantes sont renvoyées à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 30 mai 2006 (consid. 7, deuxième paragraphe), dont le Tribunal cantonal n'a pas de raison de s'écarter en l'occurrence.

E. 7

Les recourantes soutiennent que les décisions attaquées heurteraient la Constitution et la LPIC. Elles exposent à cet égard que la modification des plafonds et des planchers, déterminants pour la pondération des critères de la péréquation, apportée par le Conseil d'Etat dans l'arrêté de 2007 par rapport à celui de 2006, entraînerait des distorsions arbitraires et discriminatoires des mécanismes péréquatifs. Ces griefs auraient pu être soumis à la Cour constitutionnelle, à l'appui d'une requête tendant au contrôle abstrait de la constitutionnalité de l'arrêté de 2007 (cf. art. 136 let. a Cst-VD et 3 de la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle – LJC; RSV 173.32). Qu'une telle requête n'ait pas été formée à l'époque n'empêche pas le Tribunal cantonal, saisi d'un recours contre une décision d'application de l'arrêté, de vérifier la conformité de celui-ci au droit supérieur, dans le cadre d'un contrôle concret (arrêts GE.2006.0065, précité, consid. 6a; GE.2006.0022 du 5 février 2007, consid. 2; arrêt de la Cour constitutionnelle du 26 octobre 2005 dans la cause CCST.2005.0003, consid. 3b).

E. 8

Dans un premier moyen tiré du principe de la légalité, les recourantes allèguent que les décisions attaquées seraient incompatibles avec l'art. 6 LPIC. a) Le droit est le fondement et la limite de l'activité de l'Etat (art. 5 al. 1 Cst. et 7 al. 1 Cst.-VD). Le Grand Conseil adopte

les lois et les décrets (art. 103 al. 2 Cst-VD). Le Conseil d'Etat édicte les dispositions nécessaires à leur application (art. 120 al. 2, deuxième phrase, Cst-VD). Le principe de la légalité veut que tout acte étatique repose sur une base légale matérielle, suffisamment précise et adoptée par l'organe compétent au regard de l'ordre constitutionnel (ATF 128 I 113 consid. 3c p. 121). Le principe de la légalité recouvre deux aspects. Le premier est celui de la suprématie de la loi, qui impose aux organes étatiques de se soumettre à l'ordre juridique et de n'exercer leur activité que dans le cadre tracé par la loi; cette exigence implique que les normes d'un degré inférieur soient conformes à celles de degré supérieur. Le second aspect est celui de la réserve de la loi, qui veut que toute atteinte aux droits constitutionnels soit fondée sur la loi (ATF 131 II 562 consid. 3.1 p. 565). b) Aux termes de l'art. 6 LPIC, les participations communales à certaines charges partagées entre le canton et les communes sont calculées d'après la classification prévue à l'art. 2 (al. 1); la part à charge de chaque commune est déterminée par sa population pondérée par sa classification (al. 2). L'art. 2 al. 1 prévoit que les communes font l'objet d'une classification, sur une échelle allant de zéro à vingt (au dixième de point) selon trois critères, soit: l'effort fiscal - par quoi on entend le rapport entre l'impôt et certaines taxes communales, d'une part, et l'impôt cantonal, d'autre part (ch. 1); la capacité financière, tenant compte du montant des recettes communales moyennes perçues par habitant, du taux d'imposition moyen des communes et du montant par habitant des recettes conjoncturelles (ch. 2), et la population communale (ch. 3). Ces critères sont pris en considération dans une proportion définie par décret (art. 2 al. 2), soit le DLPIC. Quant au système des plafonds et des planchers institué par les art. 3 des arrêtés de 2006 et 2007, il est en soi conforme à la Constitution et à la loi (arrêt CCST.2006.0002, précité; cf. également arrêt GE.2006.0065, précité, consid. 9).

E. 8.5

Bretonnières 202 50% 4'285 38,60% 1'808 2.305 207'648 1'027 48

E. 8.9

Aucune des communes citées ne se trouve dans une situation identique à celle de Givrins, relativement aux éléments déterminant la charge péréquative. Le cas le plus proche, en termes d'habitants, est celui de La Rippe. Le taux fiscal et la valeur du point d'impôt sont toutefois différents; cela explique que la charge de Givrins, dont la capacité financière est supérieure, soit plus élevée que celle de La Rippe. Quant aux communes à capacité financière supérieure (soit Paudex et St-Sulpice), elles paient plus à la péréquation, par habitant. Si Paudex a besoin de moins de points d'impôt pour payer la péréquation (44 au lieu de 46), cela tient à la valeur de ce point, supérieur à raison de la capacité contributive moyenne des contribuables de cette commune, plus élevée que celle des contribuables de Givrins. Pour le surplus, la situation de celle-ci n'est en rien comparable avec les communes de Villars-sous-Champvent, Rossenges et Bretonnières, très peu peuplées, et dont la capacité financière est nettement inférieure à celle de Givrins. Celle-ci appuie son argumentation sur le fait que selon ses propres calculs, la classification des communes en question (12,5) serait proche de la sienne (12,4). Mais cette évaluation ne tient pas compte des plafonds et des planchers. Ce grief se confond avec le précédent (consid. 10 ci-dessus); il n'y a dès lors pas lieu de s'y arrêter. bb) Lonay s'estime discriminée par rapport aux communes de Trélex, Prangins et Perroy. Selon les fiches techniques de calcul fournies par le Département, la situation se présente de la manière suivante: Habitants Taux fiscal Valeur du point (fr) Effort fiscal (critère 1) Capacité financière (critère 2) Population (critère 3) Montant total à payer (fr) Montant par habitant (fr) Nbre de points pour payer

E. 9

Dans un deuxième moyen tiré du principe de la légalité, les recourantes font valoir que le Conseil d'Etat n'était pas habilité à modifier les planchers et les plafonds, comme il l'a fait dans l'arrêté de 2007, par rapport à celui de 2006. a) La délégation de compétences législatives à l'exécutif ou à un autre organe est admissible, pour autant qu'elle soit prévue dans une loi au sens formel, pas prohibée par le droit cantonal, limitée à un domaine précis et que la loi contienne elle-même les traits essentiels de la réglementation à adopter, lorsque la situation des particuliers est atteinte de manière importante (ATF 128 I 113 consid. 3c p. 122, 327 consid. 4.1 p. 337; 118 Ia 245 consid. 3b p. 247, 305 consid. 2b p. 310ss). Il est impossible de définir, une fois pour toutes, quelles règles sont si importantes qu'elles doivent nécessairement être contenues dans une loi au sens formel. Tout dépend des circonstances. On admet une telle exigence lorsqu'il s'agit de restreindre les droits constitutionnels des citoyens, de mettre à la charge de ceux-ci des obligations fondées sur le droit public, en tenant compte de la nature et de la gravité de ces restrictions ou obligations (ATF 128 I 113 consid. 3c p. 122; 123 I 221 consid. 4a p. 226 ; cf. en dernier lieu arrêt GE.2007.0122 du 5 juin 2008, consid. 5c). b) Le Conseil d'Etat est chargé de l'application de la loi (art. 15 LPIC), et du décret (art. 10 DLPIC). Il lui incombe notamment de nommer les membres de la Commission paritaire, de ratifier les décisions prises par celle-ci (art. 10 LPIC et 7 al. 2 DLPIC) et d'édicter l'arrêté de classification (art. 13 LPIC et 7 al. 1 DLPIC). On ne voit pas en quoi le Conseil d'Etat, en agissant comme il l'a fait en l'occurrence, aurait violé l'art. 15 LPIC. c) Les arrêtés de 2006 et 2007 reposent sur une base différente: le rendement de l'impôt des années 2003 et 2004 pour le premier; de l'année 2006 pour le second. Le plafond et le plancher varient dans une très faible mesure (entre 72 et 69,5% pour le plafond et entre 39 et 41% pour le plancher), s'agissant du critère de l'effort fiscal (n°1) et de la population (n°3), où le plafond oscille entre 4.6 et 4.7, et le plancher reste à 2. S'agissant du critère de la capacité financière (n°2), le plafond varie entre 1'400 fr. pour 2003 et 1'300 fr. pour 2004, selon l'arrêté de 2006; il revient à 1'300 pour 2006, selon l'arrêté de 2007. Quant au plancher, il a été fixé à 5'700 fr. pour 2003 et 4'800 fr. pour 2004, selon l'arrêté de 2006; il a été fixé à 7'550 fr. pour 2006, selon l'arrêté de 2007. Les recourantes critiquent le relèvement du plancher de 4'800 fr. à 7'550 fr., pour le décompte de 2007. Elle tiennent cette modification pour illégale; le même plancher devrait être retenu, pour les acomptes comme pour le décompte. aa) Comme les représentants de l'Etat l'ont expliqué lors de l'audience du 1^{er} avril 2009, la modification du plancher litigieuse s'est faite selon la méthode de calcul suivante: se fondant sur l'accroissement du rendement de l'impôt pour 2006, il a été établi un montant moyen par habitant (soit 2'944 fr.). Par rapport à cette moyenne, ont été envisagés, comme hypothèse de travail, trois montants correspondant à un, deux ou trois écarts-types (soit 5'049 fr., 7'154 fr. et 9'259 fr.). Sur le vu des résultats produits, la Commission paritaire a proposé au Conseil d'Etat de fixer le plancher à 7'550 fr., correspondant à environ deux écarts-type et demi par rapport à la moyenne. Lors de l'audience du 1^{er} avril 2009, les recourantes ont produit un graphique, illustrant sous forme de courbe les conséquences de la modification du plancher qu'elles contestent, ainsi qu'un tableau illustrant l'effet cumulé avec la double pondération des critères (cf. à ce propos l'arrêt GE.2006.0065, précité, consid. 9d). Les représentants de l'Etat ont, lors de l'audience, admis que ces documents avaient été établis sur une base correcte. En particulier, le graphique montre bien que le déplacement vers la droite du plancher a pour effet d'inclure dans la péréquation des communes à forte capacité.

L'objectif poursuivi tendait précisément à éviter la «cassure statistique», revendiquée par les recourantes. De même, M. Fabrice Weber a fait la démonstration, lors de l'audience du 1^{er} avril 2009, qu'à suivre la thèse soutenue par les recourantes (l'immutabilité du plancher, entre les acomptes et le décompte) leur surcroît de participation à la facture sociale aurait été réduit dans une mesure sensible. La différence aurait alors dû être répercutée sur les communes se trouvant entre le plafond et le plancher fixé pour le critère n°2 selon l'arrêté de 2006. Or, c'est précisément ce que n'a pas voulu la Commission paritaire, suivie sur ce point par le Conseil d'Etat. bb) La modification du plancher pour le critère n°2, entraînant celle du plafond et du plancher pour le classement final, relève d'un choix politique qui échappe, par sa nature même, au contrôle judiciaire, dans la même mesure que le choix politique des autorités communales de fixer librement leur taux d'impôt, avec toutes les conséquences qui en résultent sous l'angle de la péréquation. Dans son arrêt du 30 mai 2006, la Cour constitutionnelle a relevé que la LPIC ne détermine pas les modalités de calcul de la répartition de la facture sociale, domaine laissé à la compétence du Conseil d'Etat (art. 13 LPIC), pour autant que le mode de calcul soit «approprié» (consid. 7, premier paragraphe, de cet arrêt). Les recourantes contestent que tel soit le cas en l'espèce. La conformité de l'arrêté de 2007 au droit supérieur s'examine au regard de l'objectif assigné par l'art. 168 al. 2 Cst-VD, d'atténuer les inégalités de charge fiscale consécutive aux différences de capacité contributive entre les communes. Or, la modification du plancher litigieuse a pour effet d'accroître le nombre de communes contributrices à la répartition finale de la facture sociale, en alourdissant la charge des communes riches pour soulager d'autant le fardeau des pauvres, choix qui entre précisément dans les prévisions de l'art. 168 al. 2 Cst-VD. On peut même se demander si le respect rigoureux de l'objectif constitutionnel n'obligeait pas le Conseil d'Etat à modifier le seuil du plancher pour le critère n°2, comme il l'a fait dans l'arrêté de 2007. Quoiqu'il en soit, on ne saurait en tout cas dire que la solution retenue ne serait pas idoine, comme l'exige l'arrêt de la Cour constitutionnelle. d) En conclusion sur ce point, compte tenu de la très grande marge de manœuvre concédée au Conseil d'Etat par le législateur en édictant l'art. 13 LPIC, l'arrêté de 2007 produit des résultats conformes à l'art. 168 al. 2 Cst-VD et repose sur une base légale suffisante. Il en va de même, des décisions attaquées qui appliquent correctement cet arrêté.

E. 10

Les recourantes se plaignent d'inégalité de traitement. a) Il y a inégalité de traitement au sens de l'art. 8 al. 1 Cst. lorsque, sans motifs sérieux, une norme soumet des situations de fait semblables à des règles juridiques différentes; les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre (ATF 133 I 249 consid. 3.2. p. 254/255; 132 I 68 consid.

E. 11

Sous l'angle de l'égalité de traitement, les recourantes font valoir qu'elles paieraient des charges péréquatives plus élevées que d'autres communes à capacité financière supérieure, en violation de l'art. 168 Cst-VD. a) Dans un premier moyen, les recourantes exposent être discriminées relativement aux communes de Mex, Coppet, Crans-près-Céligny, Bursinel, Mies, Bougy-Villars, Chéserex, Dully, Coinsins et Vaux-sur-Morges. Selon les fiches techniques de calcul fournies par le Département, la situation se présente de la manière suivante: Habitants Taux fiscal Valeur du point (fr) Effort fiscal (critère 1) Capacité

financière (critère 2) Population (critère 3) Montant total à payer (fr) Montant par habitant
Nombre de points pour payer Classe Lonay 2'291 60% 106'844 45,65% 4'739 3.360
4'784'635 2'088 45

E. 12

Les recourantes se plaignent de la répartition, inégalitaire à leurs yeux, de la facture sociale. A l'appui de leur grief, les recourantes ont produit, lors de l'audience du 1^{er} avril 2009, les deux tableaux suivants, le premier concernant Givrins et le deuxième Lonay: Effort fiscal (critère 1) Capacité financière (critère 2) Population Facture sociale (fr) Valeur du point (fr) Facture sociale/pts d'impôt Contribution au fonds (pts d'impôt) Givrins 45,65% 5'790 872 2'051'610 60'738 33,8 12,5 Bougy-Villars 43% 7'503 434 1'148'460 38'652 29,7

E. 13

Les recourantes allèguent que les mécanismes de péréquation institués par la LPIC, le DLPIC et l'arrêté, opaques dans leur mise en œuvre, entraveraient les communes dans l'exercice de leur autonomie, garantie par l'art. 147 Cst-VD, contrecarreraient l'objectif constitutionnel de fusion des communes, ancré à l'art. 151 Cst-VD, et rendraient impossible la prévision des charges péréquatives. a) Les communes vaudoises ne disposent d'aucune autonomie en matière de péréquation financière intercommunale, qu'elle soit directe ou indirecte (ATF 2P.170/171/172/2006, précité, consid. 3.3; arrêts CCST.2006.0002, précité, consid. 2b et GE.2006.0065, précité, consid. 11; cf. également, s'agissant de la péréquation financière saint-galloise, ATF 135 I 43 consid. 1.2 p. 45/46). Les communes vaudoises sont autonomes, en revanche, dans le domaine de la fixation, du prélèvement et de l'affectation des taxes et impôts communaux (art. 139 al. 1 Cst-VD). Cette autonomie fiscale est toutefois restreinte par le système de péréquation (ATF 2P.170/171/172/2006, précité, consid. 3.3). b) Sans doute, la classification des communes est-elle établie sur la base des taux et des résultats des exercices concernés, actuelle, et non point prévisionnelle. L'estimation, en vue de l'établissement du budget communal, de la contribution péréquative future s'en trouve compliquée, parce que les éléments de calcul ne sont pas entièrement déterminés à ce stade. Mais ce défaut est inhérent à la péréquation; il découle de la LPIC et du DLPIC, lesquels trouvent un appui suffisant dans la Constitution et la loi. Au demeurant, quoi qu'en disent les recourantes, l'établissement du budget ne s'en trouve pas rendu impossible. Cet acte politique dépend d'autres facteurs, parfois tout aussi imprévisibles, comme la conjoncture économique, par exemple. L'actualité récente foisonne de cas d'erreurs d'appréciation, favorables ou défavorables à la collectivité publique, qu'il a fallu corriger après coup. Dans ce contexte, toute compensation d'un surcroît de charges ou d'un défaut de ressources, notamment par une augmentation du taux d'impôt, représente un rattrapage a posteriori, bien connu dans le domaine des finances publiques. Il est possible que l'accroissement des charges péréquatives puisse amener certaines communes à relever leur taux d'impôt. Mais cette opération n'a rien de choquant en soi; elle concourt plutôt à la réalisation de l'objectif d'atténuation des inégalités entre communes, fixé à l'art. 168 al. 1 Cst - VD (cf. ATF 2P.170/171/172/2006, précité, consid. 3.3; arrêt GE.2006.0065, précité, consid. 11; cf. également arrêt GE.2008.0189 du 1^{er} mai 2009, consid. 5c/bb).

E. 14

Le recours doit ainsi être rejeté, dans la mesure où il est recevable, et les décisions attaquées confirmées. Les frais sont mis à la charge des recourantes; l'allocation de dépens n'entre pas en ligne de compte (art. 49 et 55 LPA-VD).

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