

VD_OMNI GE.2008.0189 vom 1. Mai 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-05-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2008.0189

FR: VD_OMNI GE.2008.0189 du 1 mai 2009

IT: VD_OMNI GE.2008.0189 del 1 maggio 2009

Regeste

Municipalité de Crans-près-Céligny, Municipalité de Coppet, Municipalité de Dully/Département de l'intérieur | Pas d'inégalité de traitement, ni d'arbitraire, dans la péréquation verticale ("facture sociale") entre communes, s'agissant des mécanismes de plafond et plancher pour le critère de la capacité financière des communes, de la double pondération des critères péréquatifs, ainsi que de la combinaison de facteur arithmétique et géométrique pour la répartition de la "facture sociale" (consid. 7 et 8).

Erwägungen

E. 1

a) Formé contre le décompte définitif de la péréquation pour 2007 concernant la recourante, 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 un montant supplémentaire au titre de la péréquation, selon des modalités qu'elles critiquent. A suivre l'argumentation développée à l'appui du recours, ce montant devrait être réduit 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). Il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

A titre préliminaire, les recourantes indiquent ne pas critiquer l'application, pour ce qui les concerne, des mécanismes régissant la péréquation intercommunale (directe ou horizontale). Elles contestent, en revanche, la répartition de la facture sociale entre les communes et le canton (péréquation indirecte ou verticale), qu'elles considèrent comme illégale, disproportionnée et inégalitaire. L'objet du litige est circonscrit dans cette mesure.

E. 3

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 à 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, 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 30 mars 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.

E. 3.1

p. 153, et les arrêts cités). b) Dans leur réplique du 15 décembre 2008, les recourantes critiquent le fait que les trois critères retenus pour la péréquation font l'objet d'une pondération, selon le mécanisme des plafonds et des planchers; en outre le coefficient géométrique retenu pour la répartition de la facture sociale fausserait l'application du système. Le système des plafonds et des planchers, ainsi que la double pondération des critères de la péréquation qui en découle, sont conformes à la Constitution et à la loi (arrêt de la Cour constitutionnelle CCST.2006.0002, précité; arrêt GE.2006.0065, précité, consid. 9). De même, la Cour constitutionnelle a jugé, dans son arrêt du 30 mai 2006, que le recours à une combinaison de facteurs géométrique et arithmétique pour la répartition de la facture sociale, destinée à contercarrer certains effets pervers du système (notamment au détriment que pourrait causer une répartition purement géométrique aux communes à forte capacité financière), ne heurtait pas le droit supérieur (consid. 7, deuxième paragraphe, de cet arrêt). Sur ces deux points, le Tribunal n'a pas de raison de se départir de la jurisprudence.

E. 4

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 2008 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 du 16 juillet 2008 (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. 5

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) Le calcul du montant péréquatif dû par chaque commune est établi sur la base d'une fiche technique. L'ensemble de cette documentation a été jointe au dossier; les recourantes ont pu y avoir 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 éléments 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; elle est exprimée 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. 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, treize

communes, regroupant au total 11 ' 94

E. 5.4

p. 148, 263 consid. 3.1 p. 265/266; 134 II 124 consid. 4.1 p. 133; 133 I 149 consid.

E. 6

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 2008, 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 des 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 2008 reposent sur une base différente: le rendement de l'impôt de l'année 2005 pour le premier; le rendement de 2007 pour le second. Ils fixent les mêmes planchers et plafonds relativement aux critères de l'effort fiscal (n°1) et de la population (n°3). S'agissant du critère de la capacité financière (n°2), l'arrêté de 2006 fixe le plafond à 1'400 fr., et le plancher à 5'800 fr.; l'arrêté de 2008 retient pour sa part un plafond de 8'700 fr. et un plancher de 1'400 fr. Sur ce point, l'arrêté de 2008 est entaché d'une erreur de plume, comme les parties en ont convenu lors de l'audience du 30 mars 2009: les montants du plafond et du plancher ont été inversés. Il convient dès lors retenir que la seule différence entre les deux arrêtés tient au déplacement du plancher, pour le critère n°2, de 5'800 fr. à 8'700 fr. Les recourantes critiquent cette modification, qu'elles tiennent 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 30 mars 2009, la modification du plancher litigieuse s'est faite selon la méthode de calcul suivante: se fondant sur le rendement de l'impôt pour 2007 qui a crû de 15% par rapport à 2005, il a été établi un montant moyen par habitant (soit 3'066 fr.). Par rapport à cette moyenne, ont été envisagés, comme hypothèse de travail, trois montants correspondant à un, deux ou trois écarts-types (soit 5'174 fr., 7'202 fr. et 9'390 fr.). Sur le vu des résultats produits, la Commission paritaire a proposé au Conseil d'Etat de fixer le plancher à 8'700 fr., correspondant à environ deux écarts-type et demi par rapport à la moyenne. Lors de l'audience du 30 mars 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 30 mars 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. Vingt-trois communes se trouvent en-dessous du plancher selon l'arrêté de 2008, alors qu'elles n'étaient que dix selon celui de 2006, avec la précision que les recourantes, ayant reçu la note 0 dans les deux cas, se trouvent de toute manière en-deçà de cette limite.

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 2008 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 2008. Quoi qu'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 2008 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. 7

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, deux décisions soumettent deux 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 134 I 23 consid. 9.1 p. 42/43, 257 consid. 3.1 p. 260/261; 133 I 249 consid. 3.3 p. 254/255, et les arrêts cités). b) A l'appui de leur détermination du 5 mars 2009, les recourantes allèguent qu'entre 2006 et 2007, la population du canton serait passée de 650'731 à 668'523 habitants. La capacité financière moyenne des contribuables aurait augmenté de 2'821 fr./habitant à 3'066 fr./habitant. Dans le même laps de temps, la facture sociale globale

aurait diminué, passant de 482'470'900 fr. à 481'372'794 fr. Le montant de la facture sociale par habitant aurait diminué en proportion, de 741 fr./habitant à 720 fr./habitant. Or, la facture sociale moyenne des communes rangées dans la classe 0 aurait augmenté, de 2'387 fr. à 2'967 fr./habitant. Les recourantes prendraient ainsi en charge un montant supplémentaire de 580 fr./habitant, contrairement à l'évolution générale de la capacité fiscale et de la facture sociale. Ces considérations toutes générales ne tiennent toutefois pas compte des disparités de ressources financières entre communes, du fait que la facture sociale n'est pas répartie selon un mode linéaire et que les recourantes sont rangées dans la classe 0, ce qui justifie qu'elles soient mises à contribution dans une mesure supérieure à la moyenne. Sur ce point également, la distorsion dont se plaignent les recourantes découle de la façon dont est pris en compte le critère n°2 dans la répartition de la facture sociale, dépendant directement du taux d'impôt des recourantes, inférieur à la moyenne cantonale.

c) Les recourantes exposent que la capacité financière de Dully a diminué entre les acomptes et le décompte final pour 2007, passant de 8'927 fr. à 7'320 fr./habitant. Cet argument n'est pas déterminant, dès lors que l'on doit s'en tenir à l'évolution moyenne des ressources de l'ensemble des communes. Or, cette moyenne a augmenté, en proportion, de manière moins forte que la baisse enregistrée à Dully.

d) A l'appui de leur détermination du 5 mars 2009, les recourantes ont produit un tableau comparatif (n°5) mentionnant trente communes (soit Pizy, Genolier, Rougemont, Founex, Trélex, Corseaux, Lutry, Jouxens-Mézery, Chavannes-de-Bogis, Borex, Henniez, Commugny, Bogis-Bossey, Perroy, Begnins, St-Saphorin-sur-Morges, Grandvaux, Vich, Pully, Le Mont-sur-Lausanne, Arzier, Ormont-Dessus, La Tour-de-Peilz, Gryon, Tolochenaz, Gland, Veytaux, Denens, Ollon et Lausanne). Celles-ci présenteraient des traits identiques à la leur, soit une capacité financière supérieure à la moyenne, mais verraient leur participation à la facture sociale diminuer, entre les acomptes et les décomptes pour 2007. Cette démonstration repose uniquement sur l'analyse de la capacité financière des communes (critère n°2) et néglige les deux autres critères qui pèsent pour 50%, et dont les plafond et plancher n'ont pas été modifiés selon les arrêtés de 2006 et 2008.

E. 8

Selon les recourantes, la répartition de la facture sociale, telle qu'opérée par l'arrêté de 2008, produirait des résultats arbitraires.

a) Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité, ou qu'elle apparaisse insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 134 I 140 consid.).

E. 9

Tel qu'il est formulé, le grief tiré de la violation du principe de la proportionnalité, soulevé par les recourantes, se confond avec ceux fondés sur la légalité, l'égalité de traitement et la prohibition de l'arbitraire.

E. 10

Le recours doit ainsi être rejeté, 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.