

# **VD\_OMNI GE.2008.0191 vom 15. Juni 2009**

VD Tribunal cantonal, 2009-06-15, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2008.0191](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2008.0191)

FR: VD\_OMNI GE.2008.0191 du 15 juin 2009

IT: VD\_OMNI GE.2008.0191 del 15 giugno 2009

## **Regeste**

Municipalité de Mauraz, Municipalité de Cerniaz, Municipalité de Suscévaz, Municipalité de La Praz, Municipalité de Cuarnens c/Département de l'intérieur | Lorsqu'il édicte l'arrêté sur la base duquel sont prélevés les acomptes pour la péréquation, puis l'arrêté sur la base duquel est établi le décompte final, le Conseil d'Etat peut modifier les planchers et plafonds déterminant le critère de la capacité financière des communes (consid. 3 et 4).

## **Erwägungen**

### **E. 1**

a) Formé contre le décompte définitif de la péréquation pour 2007 concernant les recourantes, le recours est recevable quant à son objet (arrêts GE.2008.0189 du 1<sup>er</sup> mai 2009, consid. 1a; 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 (arrêts GE.2008.0189, consid. 1b, et GE.2006.0065, précités, consid. 4b). Il y a lieu d'entrer en matière.

### **E. 2**

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.2008.0189, précité, consid. 4; 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. 3**

Les recourantes se prévalent du principe de la légalité. 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 11'946 habitants et dont le taux d'imposition moyen est de

53,92%, reçoivent la note zéro. Dix communes reçoivent entre 0,5 et 3,3 points. Au total, vingt-trois communes, regroupant 32'169 habitants et dont le taux d'imposition moyen est de 61,66 %, présentent un écart positif de quatre points. A l'autre extrémité du classement, on trouve cent-douze communes à quatre points d'écart négatifs (soit entre 16 et 19,9 points); elles regroupent 240'955 habitants et leur taux d'imposition moyen est de 80,91%. Enfin, sept communes ont reçu la note 20; elles regroupent 48'823 habitants et leur taux d'imposition moyen est de 81,36%. c) Au titre de la facture sociale pour 2007, le montant dû par Mauraz est de 53'861 fr. Compte tenu d'acomptes versés pour un montant total de 33'824 fr., le solde réclamé s'élève à 20'037 fr. Le montant dû par Cerniaz est de 34'425 fr. Compte tenu d'acomptes versés pour un montant total de 27'827 fr., le solde réclamé s'élève à 6'598 fr. Le montant dû par Suscévaz est de 92'844 fr. Compte tenu d'acomptes versés pour un montant total de 31'196 fr., le solde réclamé s'élève à 61'648 fr. Le montant dû par La Praz est de 86'444 fr. Compte tenu d'acomptes versés pour un montant total de 66'154 fr., le solde réclamé s'élève à 20'290 fr. Le montant dû par Cuarnens est de 109'584 fr. Compte tenu d'acomptes versés pour un montant total de 79'474 fr., le solde réclamé s'élève à 30'110 fr. Sans contester les modalités de ce calcul, les recourantes font valoir que le montant de la facture sociale n'a pas augmenté entre la fixation des acomptes pour 2007 et le décompte pour la même année. L'accroissement de charges péréquatives au titre de la facture sociale pour cet exercice serait dès lors illégal. d) L'art. 11 LPIC fixe en premier lieu le principe de la classification annuelle des communes (première phrase). Cette règle a été respectée en l'occurrence. Dans ce cadre, Mauraz a été rangée en classe 11, Cerniaz et Suscévaz en classe 14,4, La Praz en classe 14,7 et Cuarnens en classe 16,6. En outre, l'art. 11, deuxième phrase, LPIC, prévoit expressément la perception d'acomptes. Ce mécanisme est indispensable pour assurer la répartition régulière des montants péréquatifs et la fluidité du système. Les recourantes n'en contestent pas le principe, pas davantage que celui d'un arrêté subséquent, établissant le décompte définitif des montants à payer (art. 11, troisième phrase, LPIC). Seule est en discussion la base de calcul des arrêtés fixant les acomptes et le décompte. A ce propos, l'art. 11, deuxième phrase LPIC, dit expressément que les acomptes sont fixés en tenant compte de la «situation financière antérieure des communes». Cela explique qu'a été pris en compte, dans l'arrêté de 2006, le rendement 2005, alors que l'arrêté de 2008 est fondé sur le rendement de 2007. Cette base différente explique en partie la variation entre les acomptes et le décompte. Ce mécanisme se justifie. A l'instar de ce qui prévaut dans la taxation fiscale selon le système postnumerando, les acomptes sont établis en tenant compte de la situation prévalant au début de la période en question; c'est ce qu'exprime l'art. 11, deuxième phrase, LPIC. Le montant final dû est calculé sur une base différente, soit celle prévalant à la fin de l'exercice. Cette application en deux temps des mécanismes péréquatifs ressort clairement de l'art. 8 DLPIC (cf. arrêts GE.2008.0189, précité, consid. 5c/aa; GE.2007.0160 du 15 septembre 2008, consid. 4b), disposition qui prévoit expressément que le rendement des impôts de l'année 2005 servira de base au calcul de la classification provisoire des communes pour l'exercice 2007 (al. 2), la classification définitive étant calculée sur la base des résultats et des taux effectifs, afférents à l'exercice en question (al. 3).

#### **E. 4**

Dans un deuxième moyen tiré du principe de la légalité, les recourantes allèguent 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 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 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: 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) 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. Le but de cette mesure était d'inclure dans la péréquation des communes à forte capacité, afin d'éviter de mettre trop à charge 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 des notes entre 11 et 16,6, se trouvent de toute manière au-delà de cette limite (cf. arrêt GE.2008.0189, précité, consid 6c/aa). 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). 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. 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 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 (arrêt GE.2008.0189, précité, consid. 6).

## E. 5

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) Les recourantes font valoir 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. Les recourantes considèrent que la modification du plancher pour le critère n°2, selon l'arrêté de 2008, aurait pour effet de surcharger dans une mesure proportionnellement plus grande, les petites communes à faible capacité financière. A l'exception de Cuarnens, dont la capacité financière (critère n°2) diminue selon l'arrêté de 2008 par rapport à celui de 2006, passant de 2'228 fr. à 2'084 fr., celle de toutes les autres recourantes augmente: celle de Mauraz passe de 1'646 fr. à 2'032 fr., celle de la Praz de 1'855 fr. à 2'231 fr., celle de Cerniaz de 1'650 fr. à 2'040 fr., et celle de Suscévaz de 1'877 fr. à 1'972 fr. Cet accroissement se répercute sur la classification des recourantes; il a pour effet d'augmenter leur part à la facture sociale selon le décompte final. Les recourantes s'insurgent de devenir ainsi contributrices au système, eu égard à leurs faibles ressources disponibles. Cette argumentation ne tient pas compte du fait que la péréquation ne concerne pas que la facture sociale (péréquation indirecte, verticale), mais aussi la péréquation intercommunale (directe, horizontale). En outre, la répartition ne se fait pas selon un mode linéaire, mais géométrique, qui a pour effet de soulager les communes les moins riches. En l'occurrence, les communes dont la classification oscille entre 11 (Mauraz) et 16,6 (Cuarnens), se trouvent dans un milieu de tableau. Si l'on rapporte la facture sociale au nombre d'habitants, puisqu'il s'agit là de l'élément qui heurte les recourantes, le montant effectif reste supportable. Hormis Cuarnens, dont la population est la plus nombreuse et dont la part atteint 4'340 fr./habitant, la situation des recourantes est homogène, oscillant entre 991 fr./habitant pour Mauraz et 524 fr./habitant pour Suscévaz. Le résultat de

Cuarnens s'explique aussi par le fait que seule parmi les recourantes, elle a baissé le taux d'impôt communal entre 2006 et 2007, passant de 85 à 82. Les autres recourantes ont gardé un taux identique, variant entre 70 (Mauraz et Suscévaz) et 78 (La Praz), la moyenne cantonale se situant à 71,8. Le taux d'impôt de Mauraz atteignait 55% en 2005, ce qui explique le faible niveau des acomptes selon l'arrêté de 2006. L'augmentation ultérieure du taux en 2006, combinée avec la modification du plancher pour le critère n°2, selon l'arrêté de 2008, a produit l'effet de bascule, purement mécanique, dont se plaint la recourante. Il convient de souligner, dans ce contexte, que les recourantes, dont le taux d'impôt est inférieur à 85%, ne bénéficient pas de l'aide accordée aux communes dont le taux dépasse ce seuil, selon l'art. 6 DLPIC. C'est la raison pour laquelle la hausse du taux d'impôt par les recourantes ne suffit pas à réduire leur charge péréquative, malgré ce qu'elles escomptaient. Ce résultat est particulièrement net dans le cas de Suscévaz.

## **E. 6**

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 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative – LPA-VD, RSV 173.36).

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