

VD_OMNI GE.2020.0204 vom 10. Dezember 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-12-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2020.0204

FR: VD_OMNI GE.2020.0204 du 10 décembre 2021

IT: VD_OMNI GE.2020.0204 del 10 dicembre 2021

Regeste

Communes de Pully, de Crans, de Founex, de Chéserex, de Rolle, de Gingins, d'Echandens, d'Arzier-Le Muids, de Borex, de Mies, de Paudex, de Coppet et de Vaux-sur-Morges c/ DIT et DSAS | Recours de treize communes contre les décisions du DIT portant sur le décompte final des péréquations 2019 et du DSAS portant sur le décompte final de la participation à la cohésion sociale 2019. - Qualité pour recourir des collectivités publiques admise, leurs intérêts centraux état mis en cause au vu des montants réclamés (consid.1) - Demande d'audience rejetée (consid.3a et 3b); demande d'expertise rejetée, dès lors qu'elle porte soit sur des éléments qu'il incombe aux recourantes d'établir, soit sur des questions juridiques (consid.3c). - Une norme qui a été soumise au contrôle abstrait de la CCST peut faire l'objet d'un contrôle concret ultérieur par la CDAP à certaines conditions, non réalisées en l'espèce. Le fait que la facture sociale a fortement augmenté ne suffit pas pour rendre caducs les développements figurant dans les arrêts de la CCST dès lors que le système légal n'a pas été modifié quant aux principes (consid.5). - Pas de violation du droit d'accès au dossier, vu que les recourantes n'ont pas déposé de demande dans ce sens. Pas de violation du droit d'être entendu du fait qu'elles n'ont pas pu se déterminer sur les chiffres des autres communes, les modalités de calcul et les résultats finaux. Motivation des décisions attaquées suffisante (consid.6). Rejet des recours dans la mesure de leur recevabilité. Recours au TF admis (2C_94/2022, 2C_98/2022 et 2C_108/2022 du 23 juin 2023).

Erwägungen

E. 1

Formés contre la décision du Département des institutions et du territoire du 9 octobre 2020 portant sur le décompte final des péréquations 2019 et la décision du Département de la santé et de l'action sociale du 20 octobre 2020 portant sur le décompte final 2019 de la participation à la cohésion sociale notifiées aux recourantes, les recours sont recevables quant à leur objet (cf. arrêt GE.2016.0129 du 20 avril 2017 consid. 1b et la référence citée). Selon l'art. 75 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal, a qualité pour former recours toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 75 al. 1 let. a LPA-VD) ainsi que toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir (art. 75 al. 1 let. b LPA-VD). La notion d'intérêt digne de protection est la même que celle de l'art. 89 al. 1 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110) qui ouvre la voie du recours en matière de droit public, de sorte que la jurisprudence de cette instance est applicable par analogie à l'art. 75 LPA-VD (cf. GE.2012.0042 du 26 octobre 2012

consid. 1c, BO.2009.0020 du 3 décembre 2009 consid. 1a). En outre, la qualité pour recourir au sens de l'art. 75 al. 1 let. a LPA-VD doit être interprétée au moins aussi largement que la qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF (art. 111 al. 1 LTF; cf. arrêt TF 1C_564/2016 du 2 mars 2017 consid. 3.1 rendu dans une affaire vaudoise; AC.2014.0345 du 25 septembre 2015, consid. 1 relatif au droit de recours de l'Office fédéral du développement territorial contre une décision d'approbation préalable d'un plan d'affectation communal). S'agissant plus particulièrement de la qualité pour recourir des collectivités publiques et autres autorités, la jurisprudence considère que celles-ci peuvent recourir en invoquant un intérêt digne de protection (art. 89 al. 1 LTF et art. 75 al. 1 let. a LPA-VD) si la décision les atteint de la même manière qu'un particulier, ou du moins de manière analogue, dans leurs intérêts juridiques ou patrimoniaux (ATF 140 I 90, consid. 1.2.1 et réf. citées notamment ATF 138 II 506 consid. 2.1.1; ATF 138 I 143 consid. 1.3.1). Le Tribunal fédéral a considéré qu'une commune n'est pas touchée comme un particulier lorsque le montant litigieux correspond au montant des impôts communaux pris en compte pour déterminer " le rendement communal du point d'impôt ", dans le cadre des péréquations intercommunales; elle n'est donc concernée qu'en tant que collectivité publique (arrêt TF 2C_486/2017 du 1^{er} février 2018 dans une affaire vaudoise consid. 1.2.1). Elle ne conteste en effet pas des règles auxquelles les particuliers sont soumis (cf. Pierre Moor/François Bellanger/Thierry Tanquerel, Droit administratif, vol. III,

E. 2

Le juge instructeur peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation de faits identique ou à une cause juridique commune (art. 24 al. 1 LPA-VD en relation avec l'art. 94 al. 2 LPA-VD). La jonction des causes a été requise par l'autorité intimée dans sa réponse; dite autorité a par la suite soulevé la question du secret fiscal que le contenu de la réplique de l'une des recourantes pourrait mettre en péril. La recourante 1 a déclaré s'en remettre à justice pour ce qui concernait la jonction des causes, tout en signalant que la situation concrète divergeait d'une commune à l'autre et que leurs recours n'étaient pas identiques. Les autres recourantes ne se sont pas déterminées. En l'espèce, il y a lieu de confirmer la jonction des causes GE.2020.0204, GE.2020.0208 et GE.2020.0209, fondées sur le même état de fait (à l'exception de la circonstance sur laquelle se fonde une conclusion subsidiaire formulée par l'une des recourantes) et impliquant les mêmes parties. Il n'est à aucun moment question de nommer un contribuable en particulier ni de donner des détails de sa taxation fiscale qui permettraient de l'identifier, ce qui garantit que la jonction ne porte pas atteinte au secret fiscal.

E. 2.2

Objectifs de nos contrôles Dans le cadre de notre activité d'auditeur interne, nos contrôles ont porté sur les points ci-après: - La vérification de l'exactitude du calcul de la péréquation 2019 et de l'adéquation du calcul par rapport aux bases légales en vigueur. - La vérification de la concordance de la somme répartie avec le montant de la facture sociale calculé par le SG-DSAS. - La vérification de la correcte indexation du montant de la péréquation, au titre, de la réforme policière et de sa répartition suivant le même mode de calcul que la péréquation intercommunale. A noter que les éléments suivants ne font pas partie du périmètre de notre contrôle: - Les données de base de calcul en provenance de l'Administration cantonale des impôts (ACI), des communes et de la DGAIC (suivi des acomptes). - La consolidation de ces données dans le tableau de calcul de la péréquation («le fichier Excel»). - Le suivi des débiteurs de la péréquation.

E. 2.3

Vérification du calcul de la péréquation intercommunale 2019 Description du contexte [...] Constats Nous n'avons pas identifié d'erreurs supérieures ou égales à 1 centime dans la vérification des formules constitutives du calcul de la péréquation et de l'utilisation des paramètres du fichier Excel. Les montants calculés par la DGAIC correspondent à notre calcul. [...] Nous avons établi ce rapport en toute bonne foi, sur la base des livres et documents qui nous ont été soumis, des vérifications auxquelles nous nous sommes livrés et des renseignements qui nous ont été fournis par les personnes avec lesquelles nous avons été en contact. Nos travaux de révision ont englobé les procédures de vérification jugées nécessaires selon les circonstances. Néanmoins, nous précisons qu'il n'a pas été fait d'autres vérifications que celles expressément mentionnées dans le présent rapport ou consignées dans nos notes de révision. Nous formulons les réserves d'usage au cas où des documents, des renseignements ou des faits susceptibles de modifier nos considérations n'auraient pas été portés à notre connaissance au cours de nos travaux qui se sont achevés le 15 septembre 2020, date de l'entretien final". b) Il ressort de ce qui précède qu'aucune des autorités précitées ne vérifie le bien-fondé des chiffres fournis par les communes et servant de base au calcul de la péréquation. Ces chiffres font cependant l'objet d'une attestation de la part des réviseurs des communes ■ auquel cas ils sont présumés exacts (cf. arrêt FI.2016.0060 du 3 novembre 2017 consid. 9c) ■ ou de la commission des finances et/ou de gestion pour les communes non soumises à l'obligation d'avoir un réviseur. L'autorité intimée souligne qu'il ressort du rapport du CCF que 71% des redistributions découlant des dépenses thématiques sont couverts par le contrôle d'experts-réviseurs agréés (p. 21). Il n'en demeure pas moins que ces réviseurs ne sont pas des agents du Canton. Il en résulte ainsi que les chiffres fournis par les communes ne font l'objet d'aucune vérification par le Canton, pas même par sondages, à tout le moins cela n'est-il pas allégué. La Cour des comptes souligne expressément cette problématique (p. 45): " L'absence de contrôle centralisé relevé au chapitre précédent, qui va dans le sens d'une volonté du législateur, a pour conséquence que le seul contrôle de conformité prévu est réalisé par l'organe de révision des comptes. Or, sans mode d'emploi précis, ce contrôle ne peut garantir que les pratiques sont d'une part correctes et d'autre part harmonisées entre communes". L'autorité intimée estime que les communes concernées auraient dû intervenir auprès de leurs relais siégeant dans la CoPar, afin d'obtenir une vérification des chiffres. Elle souligne que cette commission dispose d'un véritable pouvoir de décision expressément reconnu par les tribunaux (en renvoyant aux arrêts GE.2007.0161 du 1 er mai 2009 consid. 3b et CCST.2006.0002 du 30 mai 2006 consid. 8, qui concernent toutefois l'aLPIC qui octroyait effectivement une compétence décisionnelle à la CoPar, ce qui n'est plus le cas de la nouvelle LPIC). Si cela pouvait être une possibilité, il faut néanmoins constater que la CoPar elle-même n'a pas reçu de compétence propre de contrôle et qu'elle aurait sans doute uniquement pu demander au département d'instituer certains contrôles (si la majorité avait préavisé en ce sens, ce qui est loin d'être sûr au vu de la composition de la CoPar comme le relèvent les recourantes), mais qu'elle n'aurait pas pu y procéder par elle-même. De plus, la Cour des comptes a relevé " les risques posés par le glissement de gouvernance qui s'est produit en direction des associations faitières pour les projets concernant la péréquation et de manière générale les finances communales, suite aux décisions du Grand Conseil. C'est l'Etat qui est en charge de la surveillance des communes de manière générale en matière de légalité selon la Constitution et selon la loi sur les communes (art. 138 et 140 b LC) et qui devrait, à ce titre, être responsable du pilotage, au moins à parité, pour prévenir les risques dont il doit

assumer les conséquences. En cas de mise en péril de l'équilibre des finances communales, c'est en effet l'Etat qui doit intervenir par une mise en régie des communes concernées. Etant donné l'importance des montants péréquatifs, ces derniers sont ainsi susceptibles de provoquer un déséquilibre financier. Une surveillance des effets péréquatifs est à ce titre indispensable et relève en premier lieu de l'Etat. En outre, le pouvoir de surveillance ne peut d'autre part pas être délégué aux associations faîtières, dont le rôle est de défendre les intérêts de leurs membres et non de les surveiller " (p. 40 du rapport de la Cour des comptes). On peut se demander si l'absence de contrôle est compatible avec la responsabilité qui incombe à l'exécutif de la correcte application des lois. Cette absence de contrôle apparaît encore plus problématique pour la période postérieure à la publication du rapport de la Cour des comptes (octobre 2019), qui relevait que le calcul de la péréquation se faisait sur de fausses bases et qui mentionnait des exemples d'erreurs (p. 49 s.). Dans ses recommandations, elle indique d'ailleurs qu'il conviendra de mettre en place un dispositif minimal de contrôles répondant à des principes de proportionnalité, en précisant que " ce dispositif ne remet pas en cause les contrôles à effectuer par [la DGAIC] qui doivent exister ". Certes, le CCF a donné un délai de mise en œuvre au 20 septembre 2020, étendu au 31 mars 2021. Rien n'empêchait toutefois la DGAIC de procéder à des contrôles par sondages au début de l'année 2020, dans le cadre de la péréquation 2021. Le fait que les dépenses thématiques - et les chiffres y relatifs forment l'un des plus petits composants de la péréquation - 142 millions en 2017 - au sein d'un flux total annuel de 1.5 milliard de fr., dont 773 millions de fr. pour la facture sociale et 170 millions de fr. redistribués à 236 (sur 309) communes pour 2019 (p. 3 du rapport de la Cour des comptes) ne justifie pas l'absence de contrôle sur les chiffres transmis par les communes. Cela étant, le constat d'un contrôle inexistant, ayant pour conséquence une application incorrecte de la loi, n'est en l'occurrence pas justiciable, dès lors qu'il constitue plus une option stratégique du pouvoir exécutif qu'une violation d'une norme légale spécifique, vu les textes légaux applicables. Or le principe de la séparation des pouvoirs, garanti notamment à l'art. 89 Cst-VD, impose le respect des compétences établies par la Constitution et interdit à un organe de l'Etat d'empiéter sur les compétences d'un autre organe. Ainsi, en l'absence de violation avérée d'une règle légale, le Tribunal n'est pas habilité à intervenir. Enfin, les recourantes se réfèrent à l'art. 16 LPIC, selon lequel le Conseil d'Etat procède à l'évaluation des effets de la présente loi au moins une fois tous les 5 ans à compter de son entrée en vigueur. Cette évaluation fait l'objet d'un rapport soumis au Grand Conseil. Il n'apparaît pas que le Conseil d'Etat aurait appliqué cette disposition. Toutefois, les recourantes ne peuvent pas déduire de cette disposition - de nature programmatique - une prétention directe à l'obtention d'un contrôle des données communales communiquées par les communes. Au vu de ce qui précède, le tribunal de céans ne voit pas sur quelle base légale il pourrait se fonder pour remettre en cause les données sur lesquelles les décisions attaquées ont été rendues.

E. 3

Les recourantes ont sollicité des débats publics (recourantes 2 à 13) ainsi que la mise sur pied d'une expertise. a) La procédure devant la CDAP est en principe écrite (art. 27 LPA-VD). Les art. 33 ss LPA-VD concrétisent dans la loi les garanties consacrées aux art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et 27 al. 2 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01; Bovay/ Blanchard/Grisel Rapin, Procédure administrative vaudoise, LPA-VD annotée, 2^{ème} éd., Bâle 2021, rem. 1 ad art. 33). A lui seul, l'art. 29 al. 2 Cst. ne confère pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins. Le droit d

'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 68 consid. 9.6.1, 285 consid. 6.3.1, 134 I 140 consid. 5.3, 131 I 153 consid. 3, 130 II 425 consid. 2.1). b) aa) En l'occurrence, les recourantes se sont amplement exprimées par écrit. On ne voit pas quels éléments pertinents, qu'elles n'auraient pas pu produire par écrit, l'audience sollicitée pourrait encore apporter. Le tribunal s'estime donc suffisamment renseigné par le dossier, de sorte qu'une audience n'apparaît pas nécessaire, ni propre à influencer le sort de la cause, comme cela résulte des motifs qui suivent. bb) La tenue d'une audience publique ne serait en principe exigible que si étaient en jeu des " droits et obligations de caractère civil " au sens de l'art. 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH; RS 0.101; cf. ATF 130 II 425). Outre le fait que les litiges en matière de péréquation intercommunale ne semblent pas être de nature civile, force est de constater que, à teneur de l'art. 34 CEDH, ne peuvent se prévaloir des garanties de la Convention qu'une personne physique, une organisation non gouvernementale ou un groupe de particuliers, ce qui en exclut notamment les communes (cf. Mark E. Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention [EMRK], 3 e éd., Zurich/Bâle/Genève 2020, n° 54 p. 33; voir aussi cf. GE.2006.0022 du 5 février 2007 consid. 2). La requête d'audience publique est dès lors rejetée. c) Concernant l'expertise requise, elle ne s'avère pas non plus nécessaire au vu du dossier. Concernant le premier point sur lequel elle devrait porter, à savoir la conformité de la facture sociale, de la péréquation intercommunale et de la police cantonale 2019 des communes concernées par rapport à leurs revenus fiscaux, il incombe aux recourantes d'en établir la non-conformité éventuelle et non au tribunal de mandater un expert pour effectuer le travail des recourantes à leur place. Quant à la conformité des pourcentages indiqués dans les recours et les répliques, ils n'ont pas été contestés par l'autorité intimée et ils peuvent être admis sans faire l'objet d'une expertise. Le même raisonnement est valable concernant le second point sur lequel l'expertise devrait porter, à savoir la conformité de la méthode de calcul de la péréquation telle qu'elle ressort des décisions attaquées. Concernant le troisième point au sujet duquel l'expertise est requise, à savoir l'étendue du contrôle pratiqué par l'Administration cantonale sur les données qui lui sont fournies, on ne voit pas quelles compétences techniques - et non juridiques - cela requerrait et que n'aurait pas le tribunal de céans. Cette question sera d'ailleurs traitée ci-après. Il en va de même s'agissant des quatrième et cinquième points sur lesquels l'expertise devrait porter, à savoir les dysfonctionnements relevés par le rapport de la Cour des comptes du Canton de Vaud du 2 octobre 2019 et la question de savoir si les communes sont ou non en mesure de contrôler la conformité du calcul péréquatif qui leur est présenté par les services du Canton, alors qu'elles ne disposent d'aucune donnée comptable concernant les autres communes, données qui sont pourtant indispensables au calcul de la péréquation et, par conséquent, à sa vérification. Il en va ainsi également des deux éléments additionnels sur lesquels la Commune de Pully souhaite que porte le rapport d'expertise, à savoir la détermination de l'expert sur l'application des mêmes méthodes et critères de calcul à la péréquation intercommunale et à la facture sociale et la détermination de l'expert sur la tenue par l'administration cantonale des dossiers relatifs aux décomptes finaux et factures adressées aux communes, notamment à celle de Pully. Ces questions relèvent également de compétences juridiques et non techniques et seront d'ailleurs traitées ci-après. Au vu de ce

qui précède, la requête d'expertise doit être rejetée.

E. 4

L'art. 168 Cst-VD dispose que la charge fiscale ne doit pas présenter des écarts excessifs entre les communes (al. 1) et que la péréquation financière atténue les inégalités de charge fiscale consécutives aux différences de capacité contributive entre les communes (al. 2). Pour l'application de cette disposition constitutionnelle, le Grand Conseil a adopté, le 15 juin 2010, la loi sur les péréquations intercommunales (LPIC; BLV 175.51). Un décret fixant les modalités d'application de la loi sur les péréquations intercommunales (DLPIC ou Décret du 15 juin 2010; BLV 175.515) a été adopté à la même date. La LPIC définit les mécanismes de péréquation directe et indirecte (art. 1 al. 1), lesquels visent, selon l'al. 2 de cette disposition, à: "a. atténuer les inégalités de charge fiscale consécutives aux différences de capacité contributive, tout en garantissant l'autonomie des communes en matière de fiscalité; b. ne pas entraver, voire favoriser les fusions de communes vaudoises; c. assurer aux communes les ressources qui leur sont nécessaires pour accomplir les tâches qui leur incombent en contribuant à l'équilibre durable de leurs finances; d. répartir entre les communes certaines charges relevant du canton et des communes; e. compenser les charges particulières des villes-centres; f. répartir entre les communes certaines charges communales engendrant des disparités excessives entre les communes; g. compenser en partie les pertes fiscales pour les communes résultant de la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III)". Les dépenses afférentes aux domaines de l'action sociale inclus dans le champ d'application de la LOF font l'objet d'une répartition entre l'Etat et les communes (art. 14 LOF). Ces dépenses, énumérées à l'art. 15 LOF, sont prises en charge sur la base d'une répartition par moitié entre l'Etat, d'une part, et les communes, d'autre part (art. 17 al. 1 LOF). La contribution annuelle de chaque commune est calculée conformément aux art. 2, 3, 4, 5 et 6 de la loi du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales (art. 18 LOF).

E. 5

a) Dans le Canton de Vaud, la Cour constitutionnelle contrôle, sur requête déposée dans les vingt jours dès leur publication, la conformité des normes cantonales au droit supérieur (art. 136 al. 2 let. a Cst-VD). L'art. 3 al. 2 de la loi vaudoise du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle (LJC; BLV 173.32) précise que ce contrôle porte notamment sur les lois et les décrets du Grand Conseil (let. a) ainsi que sur les règlements du Conseil d'Etat (let. b). Par sa généralité et son abstraction, la norme s'oppose à la décision, qui fixe un régime juridique de façon individuelle et concrète (ATF 141 II 233 consid. 3.1; CDAP BO.2018.0016 du 5 juin 2019 consid. 3, FI.2016.0085 du 16 février 2017 consid. 4a). Lorsque, comme en l'espèce, un recourant s'oppose à une décision et soulève l'inconstitutionnalité non seulement de la décision elle-même, mais de la norme qu'elle applique, il requiert l'autorité de recours de procéder à un contrôle concret de la norme (également appelé contrôle préjudiciel, indirect, accessoire ou par voie d'exception). Dans ce cadre, le fait qu'une norme cantonale n'a pas fait l'objet d'un contrôle abstrait de sa constitutionnalité, au moment de son adoption, ne limite pas le pouvoir du Tribunal cantonal d'examiner sa conformité au droit supérieur à l'occasion d'un recours dirigé contre une décision d'application de cette norme (cf. CDAP FI.2017.0118 du 13 février 2019 consid. 1a et les références). Le fait qu'une norme ait été soumise en temps utile au contrôle abstrait possible n'exclut pas non plus un contrôle concret ultérieur (GE.2007.0161 du 1^{er} mai 2009 consid. 3a, CCST.2005.0003 du 26 octobre 2005 dans la cause 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 (arrêts GE.2006.0065 du 23 juillet 2008 consid. 6a, GE.2006.0022 du 5 février 2007 consid. 2). En cas de contrôle concret, l'autorité de recours ne peut annuler que la décision d'application de la norme, sans pouvoir mettre en question, formellement, la validité de celle-ci (cf. CDAP FI.2017.0118 du 13 février 2019 consid. 1a et les références). b) aa) Dans son arrêt du 30 mai 2006 (CCST.2006.0002), la Cour constitutionnelle a jugé que les art. 2 de l'ancienne LPIC du 28 juin 2005 (aLPIC) et 3 de l'arrêté du 11 janvier 2006 fixant les critères applicables pour la classification provisoire des communes pour 2006 (péréquation intercommunale et facture sociale) (aDLPIC), ne violaient pas l'art. 168 Cst-VD, en tant que ces dispositions prenaient 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, fixaient sur cette base des plafonds et des planchers de rendement (consid. 4). Il est précisé ce qui suit au consid. 4b: " 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. [...] . 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". La Cour constitutionnelle a aussi considéré que l'application de ces nouveaux critères ne contrevenait 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). Dans ce même arrêt, 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 le désavantage que pourrait causer une répartition purement géométrique pour les communes à forte capacité financière), ne heurte pas le droit supérieur

(consid. 7, deuxième paragraphe). Dans son arrêt du 23 juillet 2008 (GE.2006.0065), le Tribunal cantonal a jugé qu'il n'y avait pas lieu de revenir sur les griefs, déjà tranchés par la Cour constitutionnelle, selon les développements qui précèdent. Sur cette base, le Tribunal cantonal, statuant dans la cause GE.2007.0161 du 1^{er} mai 2009 consid. 3, a estimé qu'il n'avait 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'était pas différente ou nouvelle par rapport aux griefs déjà examinés. bb) Dans leurs écritures, les recourantes soulignent que les péréquations directe et indirecte sont deux opérations si dissemblables que les mêmes règles ne sauraient s'appliquer à l'une et à l'autre. La facture sociale a pour but de mettre à la charge des communes la moitié environ des dépenses sociales du Canton. Quant à la péréquation intercommunale, elle a pour objectif et pour effet de diminuer les disparités financières entre les diverses communes, par le versement de toutes à un fonds commun, qui est ensuite redistribué de façon péréquative aux diverses communes. Aussi s'agit-il de deux choses qui n'ont rien en commun ni de comparable et qu'au contraire tout sépare. Du point de vue des recourantes, assimiler l'une à l'autre apparaît comme une aberration contraire au principe d'égalité entre les communes et au principe de proportionnalité applicable aux obligations qui leur sont imposées. La confusion aurait des effets d'autant plus graves que la facture sociale est sensiblement plus élevée que la péréquation intercommunale. Par conséquent, les erreurs, déviations et distorsions dénoncées par la Cour des comptes déjà pour la péréquation directe se trouvent encore plus fortes s'agissant de la facture sociale. Les recourantes souhaitent que cette question soit examinée dans le cadre d'un contrôle concret. Une des recourantes conclut au surplus à la constatation de l'inconstitutionnalité des dispositions légales y relatives. Comme indiqué ci-dessus, la cour de céans n'est pas habilitée à juger de manière abstraite de la constitutionnalité d'une norme légale. Il convient dès lors de déclarer irrecevable la conclusion de la recourante 1 qui demande que les art. 16, 17, 17a et 18 LOF soient déclarés inconstitutionnels. On ajoutera que la demande de la recourante n'est motivée qu'en lien avec l'art. 18 LOF et pas avec les autres articles qu'elle mentionne. Par ailleurs, dans les affaires susmentionnées, la Cour constitutionnelle, puis la CDAP ont déjà jugé que l'application des mécanismes de calcul de la péréquation directe à la répartition de la facture sociale reposait sur la Constitution. Il a notamment été retenu qu'il n'était pas nécessaire que la Constitution contienne une disposition expresse sur la péréquation indirecte; lorsque les tâches sont partagées entre le canton et les communes, comme le prescrivent les art. 60, 61, 62, 65 et 67 Cst-VD en matière de politique sociale et de santé publique, la péréquation indirecte est inhérente à la Constitution. Il suffit alors que les principes et les modalités de la répartition des coûts soient établis dans la loi (cf. GE.2006.0065 du 23 juillet 2008 consid. 8 et les références). Le fait que cette analyse n'ait pas été faite à l'occasion d'un contrôle abstrait des normes dans le cadre d'une requête déposée contre l'aLPIC ne change rien à sa pertinence. Contrairement à ce que soutiennent les recourantes, bien que le Tribunal cantonal ait dit dans cette affaire qu'un contrôle abstrait n'était plus possible, il s'est clairement prononcé sur le bien-fondé de la norme et n'a pas rejeté le recours " pour une raison de procédure ". Sur cette base, il n'y a pas lieu de juger à nouveau cette question même dans le cadre d'un contrôle concret. Selon les recourantes, on pourrait s'écarter de cette jurisprudence, vu que la facture sociale a très fortement augmenté. Il est vrai que l'augmentation de la facture sociale a entraîné des effets qui n'étaient peut-être pas encore perceptibles au moment où les arrêts précités ont été rendus. Cela ne suffit pas pour rendre caducs les développements figurant dans ces arrêts

dès lors que le système légal n'a pas été modifié quant à ces principes. Dans le même sens, le fait que l'on constate maintenant que le système péréquatif n'est pas adéquat (en particulier comme cela est attesté par le rapport de la Cour des comptes) ne permet pas de remettre en cause une disposition expresse de la LOF. La question de la constitutionnalité du renvoi de l'art. 18 LOF ne sera ainsi pas non plus examinée plus loin en lien avec les décisions rendues, ce qui n'empêche pas que les décisions mettant en œuvre ce renvoi puissent être déclarées inconstitutionnelles ou illégales pour d'autres motifs. Le même raisonnement s'applique à l'argument des recourantes qui estiment que la notion d'"effort fiscal" de l'art. 8 LPIC n'aurait aucun sens sous l'angle juridique. Cette question ayant déjà été tranchée, elle ne sera plus examinée ci-après.

E. 6

Les recourantes se plaignent d'une violation de leur droit d'être entendues à plusieurs égards. a) Le droit d'être entendu découlant des art. 29 al. 2 Cst. et 27 al. 2 Cst-VD comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir les preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision (ATF 125 V 332 consid. 3a p. 335), celui d'avoir accès au dossier (ATF 126 I 7 consid. 2b p. 10), ainsi que celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos lorsque celles-ci sont de nature à influencer la décision à rendre (ATF 137 II 266 consid. 3.2 p. 270, 137 IV 33 consid. 9.2 p. 48/49, 135 I 279 consid. 2.3 p. 282). Le droit d'être entendu se rapporte surtout à la constatation des faits et ne porte en principe pas sur la décision projetée; l'autorité n'a donc pas à soumettre par avance aux parties, pour prise de position, le raisonnement qu'elle entend tenir (ATF 145 I 167 consid. 4.1 p. 171 et les références citées). Une autorité viole aussi le droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. lorsqu'elle ne respecte pas son obligation de motiver ses décisions afin que le justiciable puisse les comprendre et exercer son droit de recours à bon escient. Pour satisfaire à cette exigence, il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision. Elle n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à ceux qui, sans arbitraire, peuvent être tenus pour pertinents. L'essentiel est que la décision indique clairement les faits qui sont établis et les déductions juridiques qui sont tirées de l'état de fait déterminant (ATF 142 II 154 consid. 4.2 p. 157, 138 I 232 consid. 5.1 p. 237, 137 II 266 consid. 3.2 p. 270, 135 II 145 consid. 8.2 p. 153). Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond. Nonobstant la nature formelle du droit d'être entendu, une violation de ce dernier est considérée comme réparée lorsque l'intéressé jouit de la possibilité de s'exprimer librement devant une autorité de recours disposant du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure et qui peut ainsi contrôler librement l'état de fait et les considérations juridiques de la décision attaquée (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 p. 226 s., 138 II 77 consid. 4 p. 84, 137 I 195 consid. 2.3.2 p. 197 s.). Toutefois, la réparation de la violation du droit d'être entendu doit rester l'exception (ATF 126 V 130 consid. 2b p. 132) et n'est admissible que dans l'hypothèse d'une atteinte qui n'est pas particulièrement grave aux droits procéduraux de la partie lésée. Si l'atteinte est particulièrement importante, il n'est en effet généralement pas possible de remédier à la violation (ATF 124 V 180 consid. 4b). Une réparation de la violation du droit d'être entendu peut également se justifier, même en présence d'un vice grave, lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (cf. ATF 137 I 195

consid. 2.3.2 p. 197 s.; 133 I 201 consid. 2.2 et les références; arrêt TF 2C_980/2013 du 21 juillet 2014 consid. 4.3). b) aa) Les recourantes estiment que leur droit d'être entendues a été violé dans la mesure où elles n'ont pas eu la possibilité d'apporter leurs propres preuves et de prendre part aux opérations effectuées par l'autorité cantonale. Elles soulignent qu'à aucun moment les autorités cantonales ne leur ont permis d'exposer leur point de vue ni de rectifier certains faits ou chiffres qui sont à la base de la décision attaquée. En particulier, la faculté de consulter le dossier ne leur a pas été offerte alors qu'il est essentiel de contrôler l'exactitude des chiffres, notamment ceux fournis par les communes tierces, qui peuvent être soupçonnés d'erreur ou même de fraude. Concernant tout d'abord la question de la consultation du dossier, on peut relever que le dossier de chaque commune ne comporte que ses propres chiffres, dont celle-ci a connaissance et qu'elle peut expliquer. Est problématique en l'occurrence, l'accès aux chiffres des autres communes. Certes ceux-ci peuvent être consultés dans le tableau excel qui est mis en ligne sur le site de l'Etat de Vaud au moment de l'établissement des décomptes finals (<https://www.vd.ch> > Etat, Droit, Finances > Communes > Finances communales > Participation à la cohésion sociale et péréquation actuelle). Il s'agit toutefois d'une consultation qui n'est possible que postérieurement à la décision rendue. La question se pose de savoir si les communes devraient pouvoir avoir accès aux chiffres des autres communes déjà avant l'établissement des décomptes. Il n'est pas nécessaire de trancher la question en l'espèce, dès lors qu'il n'apparaît pas que les recourantes auraient déposé une requête dans ce sens auprès de l'autorité cantonale. Pourtant, dès l'automne 2019, elles avaient pu prendre connaissance du rapport n° 56 de la Cour des comptes qui émettait un certain nombre de critiques sur l'ensemble du système ainsi que sur l'établissement et la prise en compte des dépenses thématiques communales dans le cadre de la péréquation intercommunale vaudoise et qui relevait notamment ceci: "L'absence de directives centralisées sur le volet péréquatif, les imprécisions voire les incohérences du formulaire ont pour conséquence que les communes interprètent différemment le contenu des rubriques du formulaire et du périmètre des dépenses à y intégrer. Les données à la base du calcul péréquatif ne sont pas établies sur un même standard entre communes. Ce manque de cadre et de contrôle laisse donc place à des erreurs non détectées, parfois conséquentes, et à des interprétations différentes entre communes sur les dépenses à intégrer et les frais indirects à imputer". Ce rapport fournissant des indices concrets d'erreurs générant des inégalités de traitement, les recourantes auraient éventuellement pu s'en prévaloir pour obtenir certaines informations dans le cadre de la phase finale de la péréquation 2019, ce qu'elles n'ont pas fait. En outre, une fois les décomptes des autres communes mis en ligne et consultables par tout un chacun, les recourantes n'ont pas demandé plus d'explications au sujet de ces chiffres ni n'ont demandé des vérifications dans des cas particuliers. Il faut ainsi considérer que le droit d'accès au dossier des recourantes n'a pas été violé. Concernant ensuite la possibilité de se prononcer sur les faits, les modalités de calcul et les résultats auxquels parviennent ces opérations, il faut souligner que les recourantes ont fourni elles-mêmes les chiffres les concernant. Elles ont par la suite eu l'occasion de se déterminer sur les rendements fiscaux qui allaient être à la base de la décision de décompte final. Elles n'ont en revanche pas été invitées à se prononcer sur les chiffres des autres communes, les modalités de calcul et les résultats auxquels parviennent ces opérations. Cela est toutefois relativement usuel dans la relation administrative. Ainsi, par exemple, le contribuable qui a rempli sa déclaration fiscale n'est pas invité à se prononcer sur les modalités du calcul de l'impôt avant de recevoir une taxation. La situation est certes un peu différente en l'occurrence en ce sens

que les chiffres déclarés par une commune ont un impact direct sur les autres communes. La loi n'a toutefois pas prévu de possibilité pour chaque commune de se déterminer sur les chiffres des autres communes, les modalités de calcul et les résultats auxquels parviennent ces opérations; au contraire, elle a prévu que ce soit la DGAIC qui récolte les données nécessaires auprès des communes et procède au calcul des montants dus et à recevoir par les communes, ainsi qu'aux travaux de mise en œuvre (art. 10 LPIC). Si les communes peuvent intervenir " en amont ", c'est uniquement par le biais de la commission composée à parts égales de représentants de l'Etat et des communes, présidée par un représentant des communes (art. 11 LPIC). Selon l'art. 11 al. 3 LPIC, cette commission est chargée de: "a. contrôler les calculs en matière de péréquation directe et indirecte; b. préavisier à l'attention du département les décisions qu'il sera amené à prendre en application de la présente loi; c. déterminer les dépenses admissibles dans le cadre des plafonnements thématiques; d. soumettre au département les mesures nécessaires au traitement des problèmes d'application des péréquations; e. proposer au Conseil d'Etat les mesures permettant de remédier aux cas de rigueur qui lui sont soumis". Il ressort du procès-verbal de la séance de la CoPar du 9 octobre 2020 que dite commission s'est bien prononcée sur les éléments de calcul de la péréquation 2019 et qu'elle a validé formellement le décompte 2019 de la péréquation (cf. supra let. D) . Même si une autre approche aurait été possible, la procédure prévue par la LPIC ne viole pas le droit d'être entendues des recourantes. Elle apparaît adaptée au vu du nombre de communes concernées et compte tenu de la périodicité des calculs de péréquation. bb) Sur le plan de la motivation, force est de constater que la décision du 9 octobre 2020 ne contient pas tous les éléments qui permettraient d'en vérifier le bien-fondé. A cet égard, le site de l'UCV, association privée, ne peut pas suppléer à une décision administrative peu claire, contrairement à ce que l'autorité intimée semble laisser entendre dans sa duplique du 21 avril 2021. Il est aussi vrai que des communes moyennes ou petites, voire très petites, n'ont pas à leur disposition d'importants services administratifs, juridiques et financiers qui seraient simplement à même d'opérer eux-mêmes des contrôles suffisants. Cela étant, il a déjà été dit que les prescriptions de l'aLPIC, du aDLPIC et des arrêtés d'application, assurément complexes, n'étaient pas hors de portée de la compréhension des autorités communales, rompues aux arcanes de la chose publique, notamment en matière de finances (cf. GE.2008.0187 du 9 mars 2009 consid. 3d). En outre, le renvoi par la décision à un tableau Excel qui, d'une part, permet de calculer les montants qui reviennent aux communes ou dont elles sont débitrices et, d'autre part, leur donne les indications utiles pour l'établissement des calculs de la péréquation, permet aux communes de comprendre - au moins en partie - leur décompte et de décider si elles entendent recourir. Quant à la décision du 20 octobre 2020, elle donne des indications sur les éléments de la facture sociale. En outre, selon les termes de la décision du 9 octobre 2020, la DGAIC se tient à disposition des communes pour donner les éventuelles explications nécessaires sur les différents calculs. Certes, la possibilité, pour les autorités communales, de demander des renseignements, ne peut suppléer aux exigences constitutionnelles et légales relatives au contenu des décisions administratives (cf. GE.2008.0187 du 9 mars 2009 consid. 3d, qui avait retenu une violation du droit d'être entendue de la recourante, toutefois guérie en instance de recours). Néanmoins, vu la complexité de la matière, étant donné surtout que les calculs sont basés sur les chiffres de toutes les communes vaudoises, il apparaît difficile de faire figurer tous ces chiffres dans une décision. Ainsi, bien que la motivation de la décision attaquée ne comporte pas tous les chiffres déterminants, il apparaît pratiquement impossible de rendre des décisions complètes sur ce point. Les mesures d'accompagnement

mises en place par le Canton à cet égard, sans être optimales, apparaissent suffisantes. Il n'y a pas lieu de retenir une violation du droit d'être entendues des recourantes en lien avec la motivation des décisions attaquées.

E. 7

Les recourantes posent la question de la surveillance des communes par le Canton dans le cadre de la péréquation. a) Selon la doctrine, il est normal que le Canton soit toujours compétent pour contrôler la légalité des actes communaux: le droit cantonal n'a pas à le préciser (Moor/ Bellanger/Tanquerel, op. cit., p. 441 ch. 5.4.2.1 let. a). En droit vaudois, la loi sur les communes définit l'étendue et les modalités de la surveillance de l'Etat sur les communes (chapitre XIII). L'Etat est chargé de veiller à ce que les communes s'administrent de manière conforme à la loi (art. 137 LC). Le pouvoir de surveillance est exercé par le Conseil d'Etat, par le département en charge des relations avec les communes et par les préfets notamment (art. 138 LC). Le Conseil d'Etat est l'autorité suprême de surveillance. Il est compétent dans tous les cas où la loi ne prévoit pas l'intervention d'une autre autorité et il peut être saisi d'un recours contre toute décision d'une autre autorité de surveillance, ses décisions étant définitives (art. 139 LC). Le département en charge des relations avec les communes dirige l'activité des autorités inférieures de surveillance. Il coordonne l'activité des autres départements en matière de surveillance des communes. Il peut adresser aux autorités communales des recommandations ou des avertissements. Il n'a de pouvoirs de décision et de direction que dans les cas expressément prévus par la loi (art. 140 LC). Selon l'art. 141 LC, les préfets surveillent régulièrement l'activité et la gestion des communes de leur district et font rapport au département en charge des relations avec les communes (al. 1). Ils peuvent consulter en tout temps et ils examinent une fois par an au moins les registres de procès-verbaux et autres registres communaux, ainsi que les comptes des communes (al. 3). D'office ou à la requête du Conseil d'Etat ou du département en charge des relations avec les communes, ils peuvent en tout temps procéder à des enquêtes administratives et demander aux autorités communales des rapports sur des objets déterminés (al. 4). Dans le domaine de la péréquation, l'art. 10 LPIC définit les attributions de l'Etat, sans instaurer de contrôle spécifique, selon les termes suivants: "Le département en charge des relations avec les communes (ci-après: le département) gère les mécanismes péréquatifs. Il récolte les données nécessaires auprès des communes et procède au calcul des montants dus et à recevoir par les communes, ainsi qu'aux travaux de mise en oeuvre. Il collabore avec les autres départements concernés par la gestion des mécanismes péréquatifs." Quant à l'art. 11 LPIC, qui institue la CoPAr (al. 1 et 2) et définit ses attributions (al. 3), il précise que les préavis de la commission sont soumis au département (al. 4). Selon l'art. 12 LPIC, le département prend les décisions de mise en oeuvre des mécanismes péréquatifs sur la base des préavis de la commission paritaire. En outre, chaque année depuis 2016, sur la base d'un mandant spécial du Conseil d'Etat, les calculs de la péréquation intercommunale effectués par la DGAIC sont audités par le CCF. Dans son rapport du 5 octobre 2020, le CCF relève notamment ce qui suit: "

E. 8

Il y a lieu d'examiner les autres violations des garanties constitutionnelles invoquées par les recourantes. a) aa) Selon l'art. 50 al. 1 Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités

municipales une liberté de décision relativement importante. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont donc déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (ATF 129 I 410 consid. 2.1; arrêt TF 1C_384/2007 du 14 mai 2008 consid. 2.1). Comme le droit cantonal détermine l'existence et la teneur de l'autonomie communale, le champ et la portée de celle-ci peuvent être changés au gré des modifications législatives. Le parlement cantonal ne peut toutefois restreindre l'autonomie communale que s'il ne touche pas à des attributions directement garanties par la constitution cantonale (CCST.2005.0002 du 7 octobre 2005 consid. 3). Lorsqu'un acte normatif cantonal a pour effet de redéfinir, en la restreignant, l'autonomie des communes, celles-ci ne peuvent donc s'en prendre à cet acte que dans la mesure où il écarte indûment une compétence législative ou un domaine d'autonomie garantis par la constitution cantonale. Elles ne peuvent se plaindre de ce qu'en modifiant la loi, le législateur cantonal aurait restreint les limites de l'autonomie communale qu'il avait lui-même antérieurement posées (ATF 133 I 128 consid. 3.3; arrêt TF 1C_384/2007 du 14 mai 2008 consid. 2.2). Il n'est pas nécessaire que la commune soit autonome pour l'ensemble de la tâche communale en cause; il suffit qu'elle soit autonome dans le domaine litigieux (cf. ATF 133 I 128 consid. 3.1; ég. TF 2C_309/2017 du 20 octobre 2017 consid. 4). Sous le titre " autonomie communale ", l'art. 139 Cst-VD prévoit que les communes disposent d'autonomie, en particulier dans la gestion du domaine public et du patrimoine communal, l'administration de la commune, la fixation, le prélèvement et l'affectation des taxes et impôts communaux, l'aménagement local du territoire, l'ordre public et les relations intercommunales. Outre les tâches propres qu'elles accomplissent volontairement, les communes assument les tâches que la Constitution ou la loi leur attribuent (art. 138 al. 1 Cst -VD). L'art. 167 Cst-VD (titre marginal: Finances) dispose ce qui suit: " 1 L'Etat et les communes perçoivent les contributions prévues par la loi, soit: a. des impôts pour l'exécution de leurs tâches; b. des taxes et des émoluments liés à des prestations; c. des taxes d'incitation dont le produit est intégralement redistribué. 2 Le régime fiscal respecte les principes d'universalité et d'égalité de traitement. L'impôt respecte en outre le principe de la capacité contributive. 3 La fraude fiscale est poursuivie. 4 La loi compense les effets de la progression à froid à chaque période fiscale". L'art. 168 Cst-VD, relatif aux impôts communaux et péréquation intercommunale, prévoit : "1 La loi détermine le pouvoir fiscal des communes. La charge fiscale ne doit pas présenter des écarts excessifs entre les communes. 2 La péréquation financière atténue les inégalités de charge fiscale consécutives aux différences de capacité contributive entre les communes". bb) Le principe de la légalité, ancré à l'art. 5 al. 1 Cst. (art. 7 Cst-VD), exige que les autorités n'agissent que dans le cadre fixé par la loi. Les actes étatiques doivent se fonder sur une base légale matérielle, suffisamment précise et édictée par les autorités habilitées à le faire. Cela est commandé par l'impératif démocratique du respect de la répartition des compétences entre les organes de l'Etat, d'une part, et, d'autre part, par l'exigence de la légalité et de la prévisibilité de l'action étatique comme fondement de l'Etat de droit (ATF 141 II 169 consid. 3.1 p. 171; CCST.2017.0004 du 26 octobre 2017 consid. 4a et les références citées). Une décision viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer, ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et que ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait

importante. L'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement (ATF 141 I 153 consid. 5.1, traduit et résumé in RDAF 2016 I p. 443, 140 I 77 consid. 5.1, 137 I 167 consid. 3.4; arrêt TF 1C_136/2019 du 4 décembre 2019 consid. 3.1). Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts) (ATF 143 I 408 consid. 5.6.3, 142 I 76 consid. 3.5.1, 138 I 331 consid. 7.4.3.1). cc) En vertu de l'art. 26 al. 1 Cst., la propriété est garantie. De jurisprudence constante, en matière fiscale, ce droit fondamental ne va toutefois pas au-delà de l'interdiction d'une imposition confiscatoire. Ainsi, une prétention fiscale ne doit pas porter atteinte à l'essence même de la propriété privée (cf. art. 36 al. 4 Cst.). Il incombe au législateur de conserver la substance du patrimoine du contribuable et de lui laisser la possibilité d'en former un nouveau (cf. entre autres ATF 143 I 73 consid. 5 p. 75 s.; arrêt 2C_837/2015 du 23 août 2016 consid. 4.1). Pour juger si une imposition a un effet confiscatoire, le taux de l'impôt exprimé en pour cent n'est pas seul décisif; il faut examiner la charge que représente l'imposition sur une assez longue période, en faisant abstraction des circonstances extraordinaires; à cet effet, il convient de prendre en considération l'ensemble des circonstances concrètes, la durée et la gravité de l'atteinte ainsi que le cumul avec d'autres taxes ou contributions et la possibilité de reporter l'impôt sur d'autres personnes. Le Tribunal fédéral a notamment jugé que l'essence de la propriété privée n'est pas touchée si, pendant une courte période, le revenu à disposition du contribuable ne suffit pas à s'acquitter de la charge fiscale sans entamer la fortune (ATF 143 I 73 consid. 5 p. 75 s., 106 Ia 342 consid. 6c p. 353; arrêts 2C_324/2017 du 28 juillet 2017 consid. 3.1, 2C_277/2008 du 26 septembre 2008 consid. 4.1, in RDAF 2007 I 573). En outre, il n'y a pas d'impôt confiscatoire si la charge fiscale en elle-même excessive est de durée limitée (ATF 106 Ia 342 consid. 6c p. 353). b) Pour ce qui est de l'autonomie communale en matière de fiscalité, le Tribunal fédéral a reconnu que celle-là n'était pas touchée par la réglementation en matière de péréquation intercommunale " car la commune demeure libre dans le choix du mode de financement des contributions en question " (cf. arrêt 2P.170/171/172/2006 du 7 novembre 2006 consid. 3.3) . Dans un arrêt antérieur (arrêt TF 2P.293/2004 du 1^{er} décembre 2005 consid. 5.2 ss et les arrêts cités), le Tribunal fédéral avait déjà refusé d'admettre que les participations réclamées aux communes au titre de la péréquation intercommunale directe ou indirecte portaient atteinte à leur autonomie fiscale, dans la mesure où celle-ci ne serait " pas garantie de manière illimitée mais uniquement dans les limites du droit cantonal " . Cela étant, il faut constater que la Constitution vaudoise garantit expressément (art. 139) que les communes disposent d'autonomie dans le prélèvement et l'affectation des taxes et impôts communaux et que cette garantie n'est pas de moindre importance que la disposition instituant un système de péréquation intercommunale. Il n'est pas possible de dire que l'une des dispositions l'emporte sur l'autre et la législation cantonale, de même que ses décisions d'application, doivent être conformes à ces deux impératifs. D'ailleurs l'art. 1^{er} let. c LPIC lui-même prévoit que l'un des objectifs de la péréquation est d' " assurer aux communes les ressources qui leur sont nécessaires pour accomplir les tâches qui leur incombent en contribuant à l'équilibre durable de leurs finances " . En l'espèce, il ressort de l'état de fait que, selon les indications

fournies par les recourantes dans leurs recours, non contestées par l'autorité intimée, les charges cantonales représentent entre 63.01% et 92.94% de toutes les recettes fiscales communales. Il n'est pas non plus remis en cause que les communes concernées ne peuvent financer leurs charges et verser les montants exigés par l'Etat sans puiser dans leurs réserves, recourir à l'emprunt ou augmenter les impôts. Certes, l'emprunt est une modalité envisagée par la jurisprudence pour permettre aux communes de faire face à la contribution péréquative qui est mise à leur charge, de même que le mécanisme de la hausse d'impôt (GE.2013.0173 du 27 février 2014 consid. 2, reprenant l'arrêt 2P.170/171/172/2006 du 7 novembre 2006 consid. 3). Il s'agissait toutefois, pour le cas GE.2013.0173 précité, d'une affaire portant sur la concordance entre acomptes et contribution finale et, partant, sur les problèmes que cette absence de concordance pouvait occasionner. Or, en l'occurrence, il est question de montants grevant durablement les finances communales. Rendre le ménage communal dépendant d'une source de financement externe qui présente un risque de variation dans le temps peut indubitablement fragiliser celui-ci. Quant à l'incitation à la hausse du taux d'impôt des communes qui affichent une faible valeur, elle n'est pas en tant que telle un objectif de la LPIC, comme le relève le rapport de la Cour des comptes (p. 77) qui retient ce qui suit: " Le mécanisme péréquatif total a un effet qui va au-delà de l'objectif visé par la LPIC en matière de péréquation des ressources. Davantage que d'atténuer les inégalités de charges fiscales entre les communes, le système tend à les inverser. Un tel système, qui prélève pour certaines communes à fort potentiel fiscal la majeure partie de leurs recettes fiscales, pouvant aller jusqu'à 98%, a pour effet de pousser ces communes, qui affichent généralement des taux d'impôt bas, à augmenter leur taux d'impôt pour pouvoir assumer leur mission communale, si elles ne disposent pas d'autres sources de revenu. Or la Cour relève que l'incitation à la hausse du taux d'impôts des communes qui affichent une faible valeur, résultant des effets de l'ensemble de la péréquation, n'est pas un objectif figurant dans la LPIC. Comme évoqué au point 4.1.1, les EMPL relatifs à la LPIC ont interprété l'objectif d'atténuation des différences de charge fiscale entre communes, comme l'atténuation des écarts entre les taux d'impôt. Mais littéralement ce n'est pas ce que cet objectif légal signifie. Il vise à atténuer les inégalités de charges fiscales consécutives aux différences de capacité contributive. La charge fiscale représente bien un montant d'impôt, peu importe le taux. Si le but du législateur était bien de diminuer les écarts de taux d'impôt (et pas de charge fiscale), la retranscription dans la loi ne le reflète pas". Certes, il apparaît qu'un système de plafonnement a été mis en place par la loi, prévoyant de limiter l'effort péréquatif total des communes qui ne pourra pas dépasser un plafond, déterminé en points d'impôt et défini par décret (art. 8 et 14 LPIC). Selon le DLPIC, le plafond a d'abord été fixé à 50 points, puis baissé à 45 points et ensuite remonté à 48 points (cf. notamment art. 5, 9b et 9c dudit décret). Au vu des chiffres mentionnés ci-avant, le système mis en place n'est cependant pas adéquat et entraîne des résultats qui ne sont conformes ni à l'autonomie communale définie par la Constitution vaudoise ni au principe de proportionnalité qui exige qu'il existe un rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts publics ou privés compromis. Si la notion d'impôt confiscatoire n'est pas applicable directement au cas d'espèce, il convient néanmoins de la garder à l'esprit comme une expression du principe de proportionnalité. Il n'appartient toutefois pas au Tribunal de céans, autorité judiciaire, de définir quel est le montant maximal qu'une commune peut être amenée à verser au Canton tant pour la péréquation directe que pour la péréquation indirecte. Fixer le plafond de l'effort qui peut être exigé d'une commune au titre de la péréquation ■ comme le fait le DLPIC (art. 5, 9b et 9c, sorte de "bouclier fiscal" à l'usage

des communes) ■ constitue une question politique. Ainsi, c'est au pouvoir législatif qu'il reviendra de modifier la LPIC et la LOF de manière à ce que l'autonomie communale voulue par le Constituant et le principe de proportionnalité soient respectés. Au vu des normes en vigueur, le tribunal de céans ne peut qu'en appeler au pouvoir législatif mais ne peut ni annuler ni réformer les décisions attaquées. Concernant les moyens tirés de la violation des principes de la légalité et de l'égalité de traitement, le tribunal de céans relève que les recourantes estiment être discriminées par rapport à d'autres communes au vu des montants perçus, dès lors que le principe de la capacité contributive de 168 Cst-VD ne permettrait que des différences de traitement limitées. Elles ne fournissent toutefois pas d'éléments précis pour étayer leurs griefs. Quant au principe de la légalité, les recourantes estiment qu'il est violé par le fait que les calculs se fondent sur des chiffres erronés. Il n'y a pas lieu d'entrer en matière sur ce grief, les chiffres devant être considérés comme valables au vu de ce qui a été dit ci-avant (cf. consid. 7).

E. 9

Selon les recourantes, les montants mis à charge des communes au titre de la facture sociale seraient assimilables à un impôt et, à ce titre, seraient dépourvus de base légale et ne respecteraient pas le principe de la capacité contributive. A cet égard, on souligne, comme l'autorité intimée, que l'impôt " est une contribution versée par un particulier à une collectivité publique pour participer aux dépenses résultant des tâches générales dévolues à cette dernière en vue de réaliser le bien commun " (Xavier Oberson, Droit fiscal suisse, 5 e éd., Bâle 2021, p. 4 ch. 5). Les corporations de droit public, telles que la Confédération, les cantons et les communes, ne peuvent ainsi pas être considérées comme des contribuables. Le fait que certaines personnes morales de droit public soient assujetties à l'impôt ne permet pas de conclure différemment. Les corporations de droit public sont en effet des personnes morales de droit public d'un genre particulier et ce sont justement elles qui sont habilitées à percevoir des impôts pour financer les tâches qui leur échoient. Au sens de l'art. 23 al. 1 let. c de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID; RS 642.14), on constate d'ailleurs que les communes font partie des personnes morales de droit public exonérées de l'impôt (direct). Dans le cadre de la péréquation indirecte, il s'agit en fait de répartir des dépenses communes de la collectivité en tenant compte de la capacité financière de chacune des corporations concernées. En l'espèce, les dépenses concernées sont clairement circonscrites par la LOF et il ne s'agit nullement de financer le "ménage cantonal", contrairement aux impôts cantonaux qui servent à financer l'ensemble des dépenses du Canton, sans que celles-ci ne soient plus détaillées.

E. 10

Dans sa réplique, la Commune de Mies a relevé que, par courriel du 11 février 2021, elle avait reçu de la part de l'administration fiscale cantonale un décompte de bouclement 2020 concernant les personnes physiques, personnes morales, impôts à la source et impôts anticipés. Selon ce décompte, le solde de ces revenus d'impôts en sa faveur s'élevait à 5'380'541 fr. 03, alors qu'elle avait fait figurer à l'actif de ses comptes un montant de 9'235'195 fr. 51 pour l'année 2019. Il lui avait été indiqué que cette différence était principalement imputable à la situation fiscale 2018 d'un important contribuable de la commune auquel un montant de 4'966'682 fr. 99 avait été restitué au titre de trop perçu pour l'impôt anticipé 2018. La commune expose que l'Etat a décidé de reporter le correctif des recettes fiscales pour le calcul de la facture sociale 2020 et de ne pas en tenir compte pour la

facture sociale 2019. Or, étant donné le départ de l'important contribuable de la commune, le point d'impôt et les revenus fiscaux de la commune ont fortement chuté en 2020 par rapport à l'année 2019. La décision de l'Etat de ne pas effectuer la correction à l'année correspondante mais de la reporter à l'année suivante serait donc prise à son détriment, sans aucune justification. La commune recourante demande dès lors que, si par impossible, le tribunal devait confirmer la validité du système contesté, il corrige à titre subsidiaire, la facture sociale 2019 la concernant en fonction de la différence négative des recettes fiscales à hauteur de 4 millions découverte lors du bouclage 2020 et réduise celle-ci de 3.4 millions selon la simulation effectuée par l'Etat ou d'un montant que justice dira. L'autorité intimée estime que les faits et chiffres seraient présentés de manière biaisée par la Commune de Mies. Il n'y a pas lieu d'examiner ce point plus en détail au vu du système mis en place par la LPIC, qui prévoit ce qui suit: "Art. 13 Périodicité 1 La péréquation est calculée annuellement. Des acomptes sont perçus et versés sur la base de la situation financière antérieure des communes. Un décompte final des soldes dus ou à recevoir est effectué dans les six mois suivant la fin de l'exercice. Art. 15 Années de référence des calculs 1 Le rendement des impôts communaux de l'année 2009 servira de base au calcul de la péréquation provisoire des communes pour l'exercice 2011, le rendement 2010 au calcul de la péréquation provisoire 2012, ainsi de suite jusqu'à l'échéance du décret. 2 La péréquation définitive sera calculée sur la base des résultats et des taux effectifs des exercices concernés, conformément à l'article 13 de la présente loi". Ce système ne prévoit pas de tenir compte d'éventuels ajustements qui interviendraient au-delà des six mois après la fin de l'exercice. L'autorité intimée relève aussi à juste titre que cela ne serait pas praticable. Cela signifierait en effet que les décomptes des péréquations d'une année X ne seraient finals qu'après que la situation fiscale de l'ensemble des contribuables du canton serait définitivement stabilisée, ce qui pourrait prendre plusieurs années, jusqu'à quinze ans après la fin de la période fiscale concernée en cas de procédure de rappel d'impôt par exemple (cf. art. 152 al. 3 de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct du 14 décembre 1990 [LIFD; RS 642.11] et art. 208 al. 3 de la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux [LI; BLV 642.11]). Pour cette raison, les correctifs ne sont pas pris en compte dans l'année fiscale de référence. Il convient dès lors de rejeter la conclusion subsidiaire de la Commune de Mies.

E. 11

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet des recours, dans la mesure de leur recevabilité et à la confirmation des décisions attaquées, aux frais des recourantes, qui succombent (art. 49 al. 1 LPA-VD). Il n'y a pas matière à allocation de dépens (art. 55 LPA-VD).

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