

VD_OMNI GE.2021.0147 vom 14. Juni 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-06-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2021.0147

FR: VD_OMNI GE.2021.0147 du 14 juin 2022

IT: VD_OMNI GE.2021.0147 del 14 giugno 2022

Regeste

Commune de Perroy/Département des institutions et du territoire, Département de la santé et de l'action sociale | Recours d'une commune qui conteste le décompte final des péréquations directe et indirecte ainsi que la facture de participation à la cohésion sociale. Elle fait valoir que le montant exceptionnel d'impôt sur le revenu et la fortune encaissé à la suite d'une reprise d'impôt (dénonciation spontanée d'un contribuable) ne devrait pas être comptabilisé sur une seule année mais devrait être lissé de manière rétroactive sur plusieurs années. Qualité pour recourir de la commune admise (consid. 1). Recours dirigé contre les deux décisions rendues, l'une par le DIT, l'autre par le DSAS: cette répartition des compétences entre les deux départements n'est pas critiquable, le premier procédant à la "taxation" et le second rendant une décision de perception qui, certes, constitue une mesure d'exécution de la première à laquelle elle doit être conforme, mais est susceptible de recours dès l'instant où elle comporte des éléments nouveaux (mention des acomptes notamment) (consid. 2). Dans le domaine de la péréquation, les contributions imposées aux communes ne le sont pas aux particuliers et apparaissent comme des transferts financiers entre collectivités publiques. Le principe de la légalité en matière fiscale ne s'applique dès lors pas (consid. 5a). L'interprétation de l'art. 2 LPIC donnée par l'autorité intimée est convaincante et le tribunal s'y rallie (consid. 5b). La péréquation vaudoise a pour particularité d'être établie sur une base actuelle et non prévisionnelle; l'estimation de la contribution péréquative future s'en trouve compliquée mais ce défaut est inhérent au système retenu par le législateur vaudois et ne constitue pas une violation du principe d'égalité de traitement ou du principe de proportionnalité (consid. 6). Pas de motif de retenir une violation de l'autonomie communale, ni de la garantie de l'existence communale (consid. 7), ni non plus de la garantie de la propriété (consid. 8). Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

Formés contre la décision du DIT du 9 juillet 2021 portant sur le décompte final des péréquations 2020, d'une part, et la décision du DSAS du 20 octobre 2021, portant sur le décompte final 2020 de la participation à la cohésion sociale, d'autre part, les recours sont recevables quant à leur objet (cf. arrêt GE.2016.0129 du 20 avril 2017 consid. 1b et la référence citée). Ils ont été interjetés en temps utile, notamment compte tenu des fêtes judiciaires pour ce qui concerne la décision du DIT (at. 95 et 96 LPA-VD). 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; tel est le cas des communes, lorsqu'elles invoquent l'autonomie communale; cf. infra consid. 7). 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

On s'arrêtera brièvement tout d'abord sur la décision du DSAS du 20 octobre 2021, comportant la facturation de la participation de la commune recourante à la cohésion sociale. Dans son pourvoi, la recourante fait valoir essentiellement l'absence de compétence du DSAS pour rendre la seconde décision contestée. A cet égard, il faut noter en effet que le Département en charge des institutions prend les décisions de mise en oeuvre des mécanismes péréquatifs (art. 12 LPIC; cela vise tant la péréquation indirecte, soit notamment la participation à la cohésion sociale, que les mécanismes directs de péréquation, art. 6 et 7 LPIC). Il n'en reste pas moins que l'art. 17 de la loi vaudoise du 24 novembre 2003 sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF; BLV 850.01) confère aussi des compétences au DSAS; plus précisément, l'art. 17 al. 2 LOF prévoit l'adoption par le Conseil d'Etat d'un règlement fixant les modalités de la facturation aux communes de la participation à la cohésion sociale et du versement dû par ces dernières. On relève au passage que l'art. 18 LOF indique que le calcul de la contribution annuelle de chaque commune s'opère conformément aux art. 2, 3, 4, 5 et 6 LPIC, ce qui permet une coordination entre les deux textes. Au surplus, le règlement d'application de la LOF (RLOF; BLV 850.01.1) comporte, à ses art. 9 et 10, les règles applicables à la facturation de la participation à la cohésion sociale aux communes. Tout d'abord, selon l'art. 9 RLOF, la facturation incombe au DSAS (plus précisément à son Secrétariat général). L'art. 10 RLOF précise en outre les modalités de versement et de perception de cette contribution, lesquelles sont appliquées par le DSAS. On verra plus loin que les

contributions des communes à la péréquation ne constituent pas des impôts (consid. 5a). Il n'en demeure pas moins qu'une comparaison prudente est possible; ainsi la décision de la DGAIC, qui fixe notamment le montant de la participation à la cohésion sociale, peut être comparée à une taxation; de plus, la décision du DSAS, dans cette optique, pourrait être considérée comme un bordereau de perception, rappelant le montant dû, les acomptes perçus, voire indiquant, si nécessaire, les intérêts de retard à percevoir encore. Ainsi, selon les textes évoqués ci-dessus, il y a une répartition des compétences entre le DIT, respectivement la DGAIC, pour la "taxation", et le DSAS, pour la perception. Il va de soi que la décision de perception constitue une mesure d'exécution de la "taxation", la seconde devant être conforme à la première. Contrairement à ce qu'affirme la recourante, une décision d'exécution peut être susceptible de recours, dès l'instant qu'elle comporte des éléments nouveaux, distincts de la décision à exécuter, ce qui est le cas en l'espèce, puisque la décision du DSAS comporte la mention des acomptes et la fixation du montant finalement dû à la participation à la cohésion sociale (sur la recevabilité du recours dirigé contre une décision d'exécution, voir Bovay/Blanchard/Grisel Rapin, Procédure administrative vaudoise annotée, 2^{ème} éd., Bâle 2021, n. 7.2.9 ad art.

E. 3

a) La recourante, au pied de son mémoire de recours initial, puis dans ses écritures complémentaires, a requis diverses mesures d'instruction. Elle a ainsi demandé la production de pièces dont certaines ont été versées au dossier (préavis de la CoPar; mais celle-ci ne se détermine pas précisément sur le cas de la commune recourante). D'autres pièces ne l'ont pas été, à juste titre (soit les décisions relatives aux reprises fiscales opérées; celles-ci sont couvertes par le secret fiscal et l'on ne voit pas de motif en l'occurrence de nature à lever ce secret). Au surplus, après avoir requis une audience publique (fondée sur l'art. 6 CEDH), la recourante a renoncé par la suite à cette mesure. Enfin, l'autorité intimée a produit la simulation demandée (calcul des montants péréquatifs qui auraient été dus sans la reprise fiscale litigieuse); en revanche, la requête de la recourante tendant à obtenir une simulation de nouveaux calculs péréquatifs pour les années 2009 à 2017, en tenant compte des montants d'impôt soustraits lors de chacune de ces années fiscales n'a pas été produite, pour des raisons pratiques. En substance, le calcul péréquatif est en effet un calcul global; lorsque le montant retenu à charge d'une commune est modifié, cela entraîne une modification de tous les calculs pour l'ensemble des communes du canton, ce qui n'est pas réalisable rétroactivement. b) En fin de compte, la recourante se plaint, au plan de la procédure, d'une violation du droit d'être entendu, en lien avec sa lettre du 1^{er} avril 2021. En effet, l'autorité intimée n'y a pas répondu, ce qu'elle admet elle-même en le déplorant. Dans cette correspondance, la commune recourante suggérait l'idée de procéder comme en matière d'impôt pour arrêter les montants dus au titre de la péréquation, autrement dit d'admettre la possibilité d'une révision des décisions de péréquation pour les différentes années pour lesquelles des reprises ont été opérées, soit 2009 à 2017. A cet égard, il faut souligner que la question de savoir si la LPIC permet une telle "révision" des décisions antérieures prises au titre de la péréquation est de nature juridique. En d'autres termes, la CDAP dispose sur ce volet d'un pouvoir d'examen identique à celui de l'autorité intimée; une réparation de la violation du droit d'être entendu constatée ci-dessus peut donc être opérée devant l'autorité de recours. Telle est d'autant plus le cas que le département s'est déterminé de manière circonstanciée sur cet aspect dans sa réponse (p. 5 à 9); au demeurant, l'absence de motivation d'une décision constitue une violation du droit d'être entendu qui, dans la règle, peut être guérie en instance de recours, pour autant cependant que l'autorité

intimée apporte cette motivation dans ses déterminations.

E. 4

Avant d'examiner les moyens de la recourante sur le fond, on procèdera à un bref rappel du cadre légal applicable. a) L'art. 168 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01) a la teneur suivante: "La loi détermine le pouvoir fiscal des communes. La charge fiscale ne doit pas présenter des écarts excessifs entre les communes. La péréquation financière atténue les inégalités de charge fiscale consécutives aux différences de capacité contributive entre les communes". Mettant en œuvre cette disposition, le Grand Conseil a adopté la LPIC le 15 juin 2010. Selon son article premier, cette loi instaure des mécanismes de péréquation financière ayant pour but d'atténuer les inégalités de charge fiscale consécutives aux différences de capacité contributive, tout en garantissant l'autonomie des communes en matière de fiscalité (let. a), de ne pas entraver, voire favoriser les fusions de communes vaudoises (let. b), 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 (let. c), de répartir entre les communes certaines charges relevant du canton et des communes (let. d), de compenser les charges particulières des villes-centres (let. e) et de répartir entre les communes certaines charges communales engendrant des disparités excessives entre les communes (let. f). Les art. 2 et 3 LPIC disposent ce qui suit: "Art. 2 **D**étermination du rendement communal du point d'impôt 1 Les impôts communaux suivants sont pris en considération pour déterminer le rendement communal du point d'impôt: a. impôt sur le revenu et impôt sur la fortune des personnes physiques, y compris bénéfice et prestations en capital; b. impôt spécial affecté à des dépenses déterminées; c. impôt sur le bénéfice net et sur le capital des personnes morales, y compris l'impôt minimum; d. impôt spécial dû par les étrangers. 2 S'y ajoutent, pour déterminer le rendement au sens de la présente loi, les impôts suivants: a. impôt à la source; b. impôt personnel; c. impôt complémentaire sur les immeubles appartenant à des personnes morales; d. impôt foncier normalisé au taux théorique de 100 e. le montant attribué à la commune au titre de sa participation à la répartition intercommunale de la compensation fédérale des pertes fiscales découlant de la mise en oeuvre de la RIE III. Art. 3 **I**mpôts conjoncturels 1 Les pourcentages des impôts conjoncturels communaux suivants sont pris en compte pour le financement d'une part des dépenses sociales faisant l'objet d'une répartition financière entre l'Etat et les communes au sens de l'article 15 de la loi du 24 novembre 2003 sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF): a. 50% des revenus liés aux droits de mutation, aux impôts sur les gains immobiliers et aux impôts sur les successions et donations; b. 30% des revenus liés à l'impôt sur les frontaliers." On rappelle en outre que les communes sont habilitées à procéder elles-mêmes à la perception de leurs impôts; cependant, pour bon nombre d'entre elles, à leur demande, l'Etat s'en charge en même temps que de la perception de l'impôt cantonal et fédéral. Les recettes qui s'y rapportent sont alors comptabilisées conformément à la loi vaudoise du 20 septembre 2005 sur les finances (LFin; BLV 610.11). L'art. 4 al. 2 let. f LFin, sous la rubrique "échéance", précise encore ce qui suit: "[...] Les recettes fiscales sont comptabilisées dans l'exercice au cours duquel les acomptes, les notifications, les décomptes, les bordereaux sont établis, quelle que soit la date de réalisation de l'évènement imposable. En dérogation à cette dernière règle, les douze acomptes en matière d'impôt sur le revenu et la fortune (art. 217, al.1 LI) de l'année fiscale n, facturés aux contribuables l'année n-1, sont comptabilisés dans l'exercice comptable de l'année n; [...]"

E. 5

al. 1 Cst. exige de façon générale que l'ensemble de l'activité étatique se fonde sur la loi et repose ainsi sur une base légale. L'exigence de la base légale signifie que les actes étatiques doivent trouver leur fondement dans une loi au sens matériel, qui soit suffisamment précise et déterminée et qui émane de l'autorité constitutionnellement compétente (cf. Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. I, 3^{ème} éd., Berne 2013, n° 1822). c) En substance, il s'agit de déterminer la valeur du point d'impôt par commune aux fins de fixer les participations de chaque commune vaudoise à la péréquation directe et indirecte (art. 5 al. 2 LPIC). Pour cela, il convient préalablement de déterminer le rendement des impôts communaux évoqués à l'art. 2; la valeur du point d'impôt résulte alors de ce rendement divisé par le taux communal effectif (art. 5 al. 1 LPIC). La question posée en l'occurrence par le pourvoi est de déterminer si le montant de la reprise d'impôt (découlant d'un rappel d'impôt ensuite d'une dénonciation spontanée d'un contribuable important) opérée en 2020 doit entrer dans le rendement des impôts communaux 2020 de la Commune de Perroy; telle est la position d'un département, alors que la recourante estime que la reprise en question devrait être ventilée sur les années correspondant aux périodes fiscales concernées par cette reprise. Pour la recourante, la base légale existante ne permettrait pas de prendre en compte la reprise précitée, qui s'élève à 5'073'324 francs. aa) Dans sa réponse au recours, l'autorité intimée fournit des explications circonstanciées quant à l'interprétation à donner de l'art. 2 LPIC (ce sur la base des diverses méthodes d'interprétation des normes auxquelles peut recourir l'autorité d'application: sur ces méthodes, voir Moor/Flückiger/Martenet, *Droit administratif I*, Berne 2012, p. 127 s). En substance, la lettre même de la LPIC n'est sans doute pas immédiatement limpide, lorsqu'elle parle des rendements des impôts communaux. Sur le plan historique, la LPIC se situe dans le prolongement de la loi antérieure; or, l'exposé des motifs et projet de loi y relatif indiquait que les chiffres du rendement de l'impôt communal offraient l'avantage de ne pas pouvoir être manipulés, dans la mesure où ils sont calculés sur une base objective et identique pour toutes les communes. Ce sont les impôts effectivement facturés dans la commune (BGC du 7 juin 2005, p. 1230). Sous l'angle systématique, le résultat est identique: en effet, le rendement des impôts communaux doit figurer dans les comptes suivant le principe d'échéance. L'art. 4 al. 2 let. f LFin le dit expressément: il s'agit de faire figurer dans les comptes les impôts selon le principe d'échéance, soit au moment où le bordereau est établi, ce qui correspond au moment de la facturation de cette créance fiscale. Pour la recourante, au contraire, il conviendrait bien plutôt de procéder à une comptabilisation en tenant compte du fait générateur de la créance fiscale (et donc d'attribuer à chaque période fiscale les montants d'impôt soustraits). Comme le montre l'autorité intimée, cela aurait des conséquences pratiques impossibles à gérer, puisque les reprises d'impôt peuvent intervenir jusqu'à quinze années après la période fiscale considérée (art. 170 al. 4 et 208 al. 3 LI). En outre, il faut prendre en considération le fait que la péréquation constitue un système fermé, dans lequel la situation financière d'une commune a des incidences non seulement sur sa contribution à la péréquation ou sur l'aide qu'elle peut obtenir, mais également sur la situation de l'ensemble des autres communes de ce point de vue. Il importe dès lors que les éléments déterminants pour les décomptes de péréquation puissent être arrêtés définitivement dans un délai raisonnable, ce qui exclut de pouvoir les remettre en question à l'occasion de chaque rappel d'impôt. C'est ici l'interprétation téléologique qui intervient; il s'agit donc de s'assurer que le système légal (et le mécanisme de solidarité entre collectivités publiques qu'il met en place) soit praticable. bb) Quoi qu'en

dise la recourante, les éléments qui précèdent sont convaincants et convergents. La Cour de céans estime ainsi pouvoir se rallier à l'interprétation donnée de la LPIC par l'autorité intimée (dans le même sens, arrêt CDAP GE.2020.0204 précité consid. 9). En définitive sur ce point, elle ne voit pas pour quel motif la reprise d'impôt ici en cause ne devrait pas entrer dans le rendement d'impôt communal de Perroy pour l'année 2020; l'exigence de base légale est ainsi respectée. cc) La recourante soutient encore qu'au vu de son caractère "extraordinaire", la reprise précitée devrait être assimilée à un impôt conjoncturel, au sens de l'art. 3 LPIC. Cependant, il suffit de lire cette disposition pour constater qu'en l'espèce, l'objet de la reprise concerne des impôts sur le revenu et la fortune et non l'un des impôts mentionnés à l'art. 3. Cela conduit au rejet de ce moyen également.

E. 6

La recourante fait valoir par ailleurs que la décision attaquée viole le principe de l'interdiction de l'arbitraire, celui de l'égalité de traitement ou encore de la proportionnalité. Elle relève que les montants dus au titre de la péréquation absorbent pratiquement la recette "extraordinaire" liée à la reprise d'impôt, voire occasionne pour elle des pertes; à ses yeux en effet, il convient de tenir compte d'autres charges, notamment liées au fonctionnement d'associations de communes dont elle fait partie, dont le calcul est fondé lui aussi sur le point d'impôt. a) A titre liminaire, on observe que les autres charges invoquées par la recourante sortent clairement du cadre du litige; la CDAP doit se prononcer sur la décision en tant qu'elle concerne la péréquation et non sur les conséquences indirectes du calcul du point d'impôt, tel qu'il découle de celle-ci. Au demeurant, ce calcul est compris dans les considérants de la décision attaquée et ne fait pas partie de son dispositif; la cour n'examinera donc pas si cet élément lie les associations dont fait partie la commune recourante. Il faut donc constater en définitive qu'après la reprise, puis la facture de la péréquation, la commune conserve un bénéfice, certes modeste, mais un bénéfice tout de même. Il est vrai que la contribution due par la commune est plus élevée que celle dont elle devrait s'acquitter sans la prise en considération de cette reprise, mais cela n'est pas déterminant; d'ailleurs, les factures de péréquation des exercices 2009 à 2017, si une réouverture était possible, devraient être revues à la hausse; toutefois, une simulation de ces montants n'est guère possible, pas plus qu'une comparaison entre la facture de péréquation 2020 et le total des factures, par hypothèse, corrigées pour les années 2009 à 2017. b) La jurisprudence a déjà relevé que la péréquation vaudoise avait pour particularité d'être établie sur la base des taux et des résultats des exercices concernés, soit sur une base actuelle et non point prévisionnelle. L'estimation, en vue de l'établissement du budget communal, de la contribution péréquative future s'en trouve compliquée, parce que les éléments de calculs ne sont pas déterminés entièrement à ce stade. Il demeure que ce défaut est inhérent au système retenu par le législateur vaudois (CDAP GE.2007.0161 du 1^{er} mai 2009 consid. 13b; confirmé par le TF, arrêt du 3 mars 2010, 2C_366/2009, certes à propos de la loi antérieure). aa) A titre comparatif, il faut relever que la Confédération, voire d'autres cantons connaissent des systèmes péréquatifs s'appuyant sur la prise en compte de périodes de calcul antérieures, permettant ainsi les prévisions. Il n'est pas question de décrire ici en détail le système prévu la législation fédérale. Néanmoins, on relèvera à ce propos quelques points saillants. Selon l'art. 135 al. 3 Cst., la péréquation des ressources est financée par les cantons à fort potentiel de ressources et par la Confédération (dans le même sens art. 4 de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges ■ PFCC; RS 613.2). En substance, le système ainsi mis en place suppose que les cantons à fort potentiel (avec l'appui de la Confédération) financent des contributions en faveur des cantons à faible

potentiel (Aubert Jean-François, in Aubert Jean-François/Mahon Pascal, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich etc., 2003, no 9 ad art. 135 Cst.). Il est donc nécessaire à cet égard de mesurer le potentiel de ressources des différents cantons, cela sur la base d'une collecte de données très large (art. 3 PFCC). Concrètement, il s'agit de réunir des données portant sur la valeur des ressources exploitables fiscalement de chaque canton concerné. On parle à cet égard d'une assiette fiscale agrégée, composée principalement des éléments soumis à l'impôt fédéral direct (avec quelques ajustements, par exemple s'agissant de l'imposition de la fortune des personnes physiques, qui n'est pas soumise à cet impôt); pour une année de référence donnée, par exemple l'année 2020, sera déterminante la moyenne des ressources exploitables fiscalement des années 2014 à 2016 (art. 3 al. 4 PFCC, art. 2 de l'Ordonnance du 7 novembre 2007 sur la péréquation financière et la compensation des charges ■ OPFCC; RS 613.21; sur la PFCC, voir au surplus Peter Mischler /Walter Moser, Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), in Andreas Lienhard éd., Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, vol. X, Bâle 2011, p. 257 ss.). On notera encore que le calcul va s'opérer sur des recettes fiscales standardisées, comprenant les recettes fiscales moyennes encaissées lors des années de calcul déterminantes (art. 5 al. 2 let. a OPFCC). Le Canton du Valais a mis en place un système de péréquation intercommunale comparable à la péréquation intercantonale prévue au plan fédéral (TF, arrêt 2C_296/2016 du 26 avril 2016; sont prises en compte trois années de référence écoulées, comme dans le système fédéral). Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral remarque que ce système peut néanmoins s'avérer d'application délicate; en effet, il n'est pas rare que les taxations fiscales d'une année donnée ne soient pas achevées durant la période de référence. Selon l'arrêt, il n'en découle pas pour autant que le résultat de la péréquation puisse être qualifié d'arbitraire. Il est en effet essentiel que les mécanismes de péréquation puissent s'appliquer dans une période raisonnable, ce qui exclut des mécanismes supposant d'attendre une durée indéfinie jusqu'à ce que l'ensemble des taxations des communes concernées soient arrêtées de manière définitive (consid. 2.2). bb) Quoi qu'il en soit, il ressort de cette comparaison que la mise en place d'un système de péréquation soulève de très nombreuses difficultés, notamment s'agissant de son articulation avec la législation fiscale pour l'évaluation des rendements d'impôt déterminants. Le système vaudois, plus simple que celui de la Confédération et du Canton du Valais, présente le défaut de réagir, pour une commune donnée, de manière brusque en relation avec des fluctuations importantes des revenus pris en considération (alors que ces éléments sont lissés dans le système fédéral et valaisan). Néanmoins, on ne saurait considérer que la décision attaquée, qui applique correctement la législation vaudoise, aboutit à un résultat arbitraire. C'est d'ailleurs à tort que la recourante fait valoir qu'elle débouche sur une perte (sinon lorsqu'elle prend en compte des éléments exorbitants du présent litige). On ne voit guère non plus en quoi la décision attaquée violerait le principe de l'égalité de traitement ou encore le principe de proportionnalité.

E. 7

La recourante soulève, dans sa réplique, le moyen tiré d'une violation de l'autonomie communale. Pourtant, la jurisprudence a retenu à de nombreuses reprises que les communes ne disposaient d'aucune autonomie dans le cas de la LPIC, qui est une législation cantonale, fondée sur la constitution cantonale; on ne voit d'ailleurs pas en quoi cette législation pourrait menacer l'autonomie des communes. En effet, elle met en place un système de solidarité dans lequel les communes à fort potentiel offrent un soutien à des communes

financièrement plus faibles, ce qui renforce en tous les cas l'autonomie de ces dernières, sans priver les premières de toute autonomie. La doctrine avait d'ailleurs relevé que le moyen tiré de l'autonomie communale était sans doute recevable, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral; en revanche, sur le fond, ce moyen ne présentait pas de chance de succès (voir à ce sujet David Equey/Fabrice Weber, La nouvelle péréquation intercommunale vaudoise, RDAF 2011 I 221 ss, spéc. p. 251 s.). Il n'y a donc pas à s'attarder plus longuement sur cet aspect. A vrai dire, on pourrait se demander si la recourante n'invoque pas plutôt la garantie de l'existence communale (en droit vaudois : art. 137 al. 2 Cst-VD; elle peut intervenir dans le contexte de fusions de communes, p. ex.). Cette garantie est fréquemment invoquée, notamment lorsque l'autorité cantonale entend imposer à une commune des charges financières nouvelles importantes; la commune concernée fait ainsi valoir que l'opération est susceptible de menacer sa survie. La jurisprudence, si elle a examiné la question, n'a jamais accueilli le moyen (ATF 140 I 90, 95 ; 115 Ia 42, 54 ; 113 Ia 336, 340 ; l'arrêt de la CDAP GE.2020.0204 précité consid. 8 devrait sans doute être compris dans ce sens). Quoiqu'il en soit, même si les conséquences de la facture de péréquation 2020 sont douloureuses pour la commune recourante, on ne peut pas retenir que la "survie" de la commune de Perroy soit menacée.

E. 8

La recourante invoque enfin une violation de la garantie de la propriété. Cet argument s'appuie en réalité sur une analogie avec le droit fiscal; on admet en effet que le contribuable peut faire valoir, dans des circonstances extrêmement particulières, une imposition confiscatoire. On a vu cependant plus haut que les montants dus au titre de la péréquation ne constituent pas des impôts, de sorte que l'assimilation que veut faire la recourante apparaît dénuée de fondement. Par ailleurs, si les communes peuvent sans doute se prévaloir de la garantie de la propriété en lien avec leur patrimoine financier, tel n'est pas le cas s'agissant du domaine public ou du patrimoine administratif (Martenet/Dubey, Commentaire romand de la constitution fédérale, art. 26 N38 ss; cités ci-après CR Cst.-Dubey). Cette protection s'étend aux droits patrimoniaux de droit privé, ainsi qu'à des droits acquis fondés sur le droit public (mais non pas nécessairement à d'autres droits fondés sur le droit public; la révocation d'une autorisation de construire ou d'une autre autorisation de police ne porte donc pas atteinte à cette garantie; CR Cst.-Dubey, art. 26 N 48 ss). En fin de compte, il n'est pas évident, en l'occurrence, que la commune recourante puisse se prévaloir de la garantie de la propriété, en tant que titulaire de ce droit; de surcroît, elle n'invoque nullement un droit acquis découlant du droit public, ni, encore moins, un droit patrimonial privé. Ce grief doit ainsi être écarté. Pour le surplus, le décret du 15 juin 2010 fixant les modalités d'application de la LPIC (DLPIC; BLV 175.515) prévoit des mécanismes de sauvegarde, qui empêchent de soumettre les communes à fort potentiel à des prélèvements péréquatifs d'ampleur excessive (art. 5 et 9c DLPIC). Or ces dispositions sont respectées en l'espèce. Cela conduit a fortiori au rejet de ce moyen (et d'ailleurs au grief tiré d'une violation de la proportionnalité).

E. 9

Il découle des considérations qui précèdent que l'un et l'autre des recours formés par la Commune de Perroy doivent être rejetés. Dès lors qu'elle succombe, la recourante doit supporter l'émolument d'arrêt et n'a au surplus pas droit à l'allocation de dépens (art. 49 et 55 LPA-VD).

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