

# VD\_OMNI GE.2021.0153 vom 15. Juni 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-06-15, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2021.0153](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2021.0153)

FR: VD\_OMNI GE.2021.0153 du 15 juin 2022

IT: VD\_OMNI GE.2021.0153 del 15 giugno 2022

## Regeste

COMMUNE DE LAUSANNE/Département des institutions et du territoire | Recours d'une commune contre la décision du département excluant du périmètre des dépenses thématiques "transports" (faisant l'objet d'un plafonnement selon le système péréquatif) les charges de son corps de police en lien avec la sécurité et la gestion du trafic. La CoPar n'a pas déterminé, par des directives, que les frais de police litigieux relevaient des dépenses thématiques. Ce sont ainsi des documents ponctuels qui définissent, en application de l'art. 11 al. 3 let. c LPIC, les catégories de dépenses admissibles à ce titre (consid.2c). La consultation et le débat sur l'objet litigieux ayant bien eu lieu au sein de la CoPar et celle-ci ayant décidé de ne pas se prononcer, il appert que la décision attaquée n'a pas été rendue en violation de la compétence de préavis de la CoPar (consid.2d). Les communes qui disposent d'un corps de police communal le financent elles-mêmes; celles qui délèguent ces tâches financent une partie des charges y relatives, le solde étant réparti entre toutes les communes. Malgré diverses critiques et le besoin non contesté de révision, le système légal en vigueur doit être appliqué (consid.3a à 3d). Il ressort des méthodes d'interprétation usuelles que l'intervention humaine dans la gestion du trafic relève des missions générales de police. Le fait qu'une certaine activité policière s'exerce sur la route ne suffit pas à la transformer en une activité en rapport avec les "transports". Même si le législateur avait particulièrement en vue les besoins spécifiques de la recourante en matière de transports, cette circonstance n'implique pas encore qu'il faille intégrer les charges de police aux dépenses thématiques "transports" (consid.3e). Rejet du recours.

## Erwägungen

### E. 1

Formé contre la décision du DIT du 9 juillet 2021 portant sur le décompte final des péréquations 2020 notifié à la recourante, le recours est recevable quant à son objet (cf. arrêt GE.2016.0129 du 20 avril 2017 consid. 1b et la référence citée). a) 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; 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 concernée qu'en tant que collectivité publique (arrêt TF 2C\_486/2017 du 1<sup>er</sup> 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, 2<sup>e</sup> éd., Berne 2018, p. 452 ch. 5.5.1.2 let. b). Les collectivités publiques sont aussi légitimées à recourir, en application de l'art. 89 al. 1 LTF, si elles sont touchées dans leurs prérogatives de puissance publique et qu'elles disposent d'un intérêt public propre digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'acte attaqué. Un intérêt général à une correcte application du droit n'est cependant pas suffisant au regard de cette disposition. N'importe quel intérêt financier découlant directement ou indirectement de l'exécution de tâches d'intérêt public ne permet pas non plus à ces entités de se fonder sur l'art. 89 al. 1 LTF. Pour pouvoir se prévaloir de cet article, il faut que la commune ou la collectivité publique soit touchée dans des intérêts centraux liés à sa puissance publique (ATF 140 I 90 qui a fait sur ce point l'objet d'une coordination au sens de l'art. 23 al. 2 LTF, publié in RDAF 2015 I 315, suivi d'une note d'Etienne Poltier; cf. également ATF 141 II 161 consid. 2.1; 135 II 12 consid. 1.2.2.; TF 2C\_381/2021 du 15 mars 2022 consid. 3.2.1; GE.2021.0065 du 12 août 2021 consid. 2a et les références citées). La jurisprudence a précisé que l'atteinte à des intérêts centraux est présumée exister en présence de décisions mettant en cause la péréquation cantonale ou intercommunale (cf. en matière d'aide sociale ATF 140 V 328 admettant la qualité pour recourir d'une commune; voir aussi ATF 135 I 43 consid. 1.3; 135 II 156 consid. 3.3). D'une manière générale, l'exigence selon laquelle la commune doit être affectée de manière qualifiée dans ses intérêts de puissance publique se comprend comme une clause de minimis ; celle-ci vise à éviter que le Tribunal fédéral ne doive entrer en matière sur des cas-bagatelle qui sont soulevés par des collectivités publiques ne pouvant pas se fonder sur les voies de recours qui leur sont spécifiquement réservées à l'art. 89 al. 2 LTF (ATF 141 II 161 consid. 2.1 et 2.3; 140 I 90 précité consid. 1.2.4; également arrêts TF 2C\_876/2017 du 20 février 2018 consid. 1.2.2; 2C\_1105/2016 du 20 février 2018 consid. 1.3.1, non publié aux ATF 144 I 81). La jurisprudence fédérale s'est penchée sur la quotité du préjudice financier qui pouvait constituer une atteinte qualifiée aux intérêts de puissance publique d'une commune (cf. arrêts TF 2C\_878/2020 du 26 octobre 2020, 2C\_1106/2014 du 9 décembre 2014). La qualité pour recourir a ainsi été reconnue à une commune dans le cadre d'une contestation de la péréquation cantonale et intercommunale portant sur un montant entre 355'000 fr. et

450'000 fr. (arrêt TF 2C\_486/2017 du 1<sup>er</sup> février 2018 dans une affaire vaudoise). En revanche, un montant d'un peu moins de 5'000 fr. ne suffit pas à admettre que les intérêts centraux d'une commune seraient en cause (arrêt TF 5A\_74/2015 du 11 août 2015), comme ne suffit pas non plus un montant de 285'222 fr. correspondant à 0,38 % des charges financières annuelles d'une commune (arrêt TF 2C\_876/2017 du 20 février 2018 consid. 1.2.2). b) En l'espèce, seule une partie de la décision est contestée, à savoir le refus d'intégrer dans les charges thématiques afférentes aux transports un montant de 8'092'574 fr. Ce refus a pour conséquence, selon les affirmations de la recourante, non contestées par l'autorité intimée, une hausse de l'ordre de 5 millions francs de la facture finale de péréquation qui lui est adressée. Un tel montant est objectivement important, même si, pour une commune comme la recourante, il ne représente en définitive qu'une très petite part des charges financières annuelles (sachant que le montant des charges assumées par la recourante était de 1,78 milliard en 2020). Quoi qu'il en soit, indépendamment de la somme en jeu, la présente affaire pose une question de principe en lien avec la péréquation intercommunale, question qui est importante non seulement pour la recourante, mais également pour les autres communes vaudoises disposant de leur propre corps de police. La question est en outre susceptible de se poser à nouveau dans les années futures pour la recourante. Il y a ainsi lieu d'admettre que les intérêts centraux de la recourante sont mis en cause et d'entrer en matière, les autres conditions de recevabilité étant remplies.

## **E. 2**

En premier lieu, la recourante estime que la décision attaquée repose tout à la fois sur un fondement normatif insuffisant et sur une violation des règles légales de compétence, dès lors que la CoPar n'aurait ni déterminé les dépenses admissibles dans cadre des dépenses thématiques ni préavisé la décision rendue à son encontre. a) Selon l'art. 12 de la loi du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales (LPIC; BLV 175.51), le département prend les décisions de mise en œuvre des mécanismes péréquatifs sur la base des préavis de la commission paritaire. L'art. 11 al. 1 LPIC institue une commission composée à parts égales de représentants de l'Etat et des communes (la CoPar), présidée par un représentant des communes. Selon l'art. 11 al. 3 LPIC, cette commission est chargée de: "a. contrôler les calculs en matière de péréquation directe et indirecte; b. préavisé 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." Se prononçant à ce sujet, le Conseil d'Etat a relevé, dans l'Exposé des motifs et projet de loi (E MPL ) n° 272 de février 2010 que, pour l'essentiel, les opérations en matière de péréquation étaient techniques, ce qui justifiait le maintien de " l'existence d'un groupe technique d'accompagnement ( commission paritaire) composé à parts égales de représentants de l'Etat et des communes, chargé de superviser ces opérations, de préavisé à l'attention du Conseil d'Etat les décisions nécessaires en matière d'application de la péréquation et d'examiner les cas particuliers qui pourraient surgir. Le caractère paritaire de la commission provient du fait que la plupart des effets financiers de la péréquation, notamment la péréquation directe, concernent les communes en priorité, sans implication financière de l'Etat. Il est dès lors raisonnable que les communes soient étroitement associées au processus de décision " (Bulletin du Grand Conseil [ BGC ] Législature 2007-2012, tome 15 Conseil d'Etat, p. 380). On peut aussi se référer aux débats qui avaient amené à l'adoption de la LPIC du 28 juin 2005 (aLPIC) pour

mieux cerner le rôle attribué à la CoPar. Dans ce cadre, le député Jean-Claude Rochat, rapporteur de majorité précisait que " le rôle de cette commission sera déterminant pour que la confiance s'installe entre les communes et le canton quant à l'application de la loi et du décret. Elle devra arrêter tous les chiffres que vous avez pu voir apparaître, notamment dans les exemples de calcul qui vous ont été remis. [...] On peut dire que cette commission sera à même de se prononcer sur tous les chiffres qui entrent dans le calcul et que ce ne sera plus, comme maintenant, l'affaire du SCRIS ou d'autres services de l'Etat. Cette commission prendra des décisions qui seront soumises au Conseil d'Etat pour ratification. Ce dernier - ce sera l'objet de l'article 13 que nous vous proposerons - fixera chaque année par voie d'arrêté les dispositions qui concernent l'année. Nous vous recommandons vivement d'accepter ces propositions qui ont pour effet de renforcer le rôle des communes dans la gestion des péréquations et de rendre les choses transparentes. Tous les facteurs qui interviennent dans la péréquation seront décidés par les représentants des communes et de l'Etat et non par des services " (BGC du 21 juin 2005, p. 1559; cf. aussi l'EMPL n° 253 relatif à l'aLPIC, BGC du 7 juin 2005, p. 1233 et 1234). Sur le plan des compétences, l'art. 10 LPIC dispose encore que le département en charge des relations avec les communes 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. 14 LPIC, il prévoit à son al. 1 qu'un décret détermine l'attribution des montants par habitant en fonction de la population des communes (let. a), le taux de compensation attribué à la couche de solidarité, dont le résultat obtenu est pondéré par l'effort fiscal (let. b), la nature des dépenses communales soumises au mécanisme de plafonnement (let. c), le plafond au-delà duquel le mécanisme de plafonnement prévu à l'art. 8 al. 1 let. c prend en charge les dépenses communales et la proportion de cette prise en charge (let. d), le plafond de l'effort péréquatif total des communes exprimé en points d'impôt communal (let. e), la charge fiscale maximale des communes, ainsi que les modalités de ce plafonnement (let. f) et l'aide péréquative maximale des communes exprimée en point d'impôt communal (let. g). L'al. 2 mentionne que les modalités techniques d'application sont précisées par voie de règlement; or, ce règlement est inexistant. b) aa) La recourante estime que la décision serait irrégulière, au motif que c'est à la CoPar qu'il revient de déterminer " les dépenses admissibles dans le cadre des plafonnements thématiques ". Toutefois, la CoPar n'aurait pas décidé, de manière générale, d'exclure des charges admissibles les charges des corps de police communaux assurant la sécurité et la gestion du trafic. La décision aurait ainsi été rendue en violation de l'art. 11 al. 3 let. c LPIC. bb) L'art. 11 al. 3 let. c LPIC a été pensé par le législateur comme une norme qui devait permettre aux communes de participer de manière déterminante à la mise en oeuvre de la péréquation. Initialement, le texte du projet de loi soumis par le Conseil d'Etat au Grand Conseil en 2005 prévoyait que le rôle de la CoPar était de " proposer " les dépenses admissibles dans le cadre des plafonnements thématiques (BGC 7 juin 2005, p. 1258). Entendant renforcer le rôle des communes dans la gestion des péréquations, le Grand Conseil a décidé d'attribuer à la CoPar la compétence de " déterminer " les dépenses admissibles, compétence qui a été consacrée tant dans le texte légal initial (voir art. 10 al. 3 aLPIC) que dans le texte actuel (art. 11 al. 3 let. c LPIC). Comme l'avait relevé la Cour des comptes dans son rapport, il aurait été souhaitable que la détermination des dépenses thématiques admissibles par la CoPar ait lieu par le biais de règles générales et abstraites, permettant d'harmoniser les pratiques communales; celles-ci n'existent toutefois pas (cf.

Rapport n° 56, p. 44). En l'absence d'un tel document, il y a lieu d'examiner si la CoPar a procédé d'une autre manière à la détermination des dépenses admissibles. Il ressort à cet égard du dossier que, le 18 février 2021, l'autorité intimée a adressé à l'ensemble des communes vaudoises une communication relative aux décomptes péréquatifs pour 2020. Le courrier en question contient le passage suivant: " Précisions du questionnaire Routes et infrastructures (voir pages 47 et 48 du rapport) Ø [...] Ø Nous avons précisé ce qu'il faut entendre par « frais de fonctionnement de systèmes de gestion du trafic et informations ». Il s'agit notamment des frais liés aux installations permanentes tels que des panneaux de signalisation ou des feux par exemple. Ø Nous avons précisé ce qu'il faut entendre par « frais de fonctionnement de l'ordonnancement du trafic ». Il s'agit notamment des frais liés aux installations temporaires tels que les panneaux de déviation lors de manifestations ou de chantiers, des radars pédagogiques, par exemple. Ø Nous avons précisé que les frais en relation avec la police comme la gestion des radars ne sont pas des frais liés aux routes. Ils ne sont donc pas admis." Le courrier mentionne aussi que " [d] 'une manière générale la CoPar n'a pas souhaité exiger de la part des communes qu'elles revoient fondamentalement leur pratique. Elle a mis en avant le caractère transitoire de la démarche dans l'attente de la mise en place d'une nouvelle péréquation ". Le questionnaire pour l'établissement des dépenses thématiques, joint au courrier précité, précise ce qui suit concernant les charges de fonctionnement admises en matière de route: "- Charges de personnel - Travaux d'entretien courant - Nettoyage, balayage, déneigement - Intérêts bancaires (répartition en fonction des actifs) - Système de gestion du trafic et information: installations permanentes (gestion de la circulation, feux, etc.) - Ordonnance du trafic: installations temporaires (déviations, manifestations, chantiers, radars pédagogiques, etc.) - Bureau technique - Gestion des déchets routiers (curages) - Infrastructure technique liée aux transports (ateliers, magasins) - Coûts d'exploitation des véhicules." L'en-tête de la page du questionnaire consacrée aux routes et infrastructures ■ qui mentionne les charges de fonctionnement en matière de route ■ explicite le " Périmètre concerné " comme suit: " Routes ouvertes à la circulation / Ponts et tunnels / Sécurisation des routes / Trottoirs / Murs de soutènement / Pistes cyclables ". Ledit questionnaire justifie les écarts avec l'année précédente pour les questions de sécurité et prévention ainsi: " Charges non admises [...] Radars et charges en relation avec les mesures de prévention ". Au titre des charges non admises, le questionnaire mentionne les éléments suivants: " Charges et recettes liées à la politique du stationnement Construction des parkings, marquage, exploitation, contrôle des parkings, macarons, parcomètre, amendes, corps de police, assistants de sécurité publique, etc. Contre-allées et routes d'accès aux parkings Pour les places à usage mixte (circulation et parkings, procéder à une ventilation entre dépenses admises et non admises). Espaces publics Décorations des carrefours et giratoires, fontaines, éclairage public, WC, escaliers roulants et ascenseurs, ports et rives des lacs, espaces verts, réclames, affichage, décoration de Noël. Equipements techniques souterrains Collecteurs, réseau d'eau, épuration, gaz, électricité, télé-réseau. Sécurité et prévention Radars et charges en relation avec les mesures de prévention." c) Il convient d'établir si les documents précités (courrier et questionnaire) sont déterminants dans le cas d'espèce, puis de définir leur portée. aa) Il ressort du dossier que le courrier du 18 février 2021, avant son envoi aux communes, a été soumis à la CoPar par un premier courriel du 5 février 2021 dont on extrait le passage suivant: " [...] Suite au rapport de la Cour des comptes, la commission des Finances du Grand Conseil avait mandaté le CCF pour clarifier le périmètre des dépenses thématiques. Dans son rapport, le CCF nous recommandait de nous déterminer sur la rédaction d'une Directive ou d'un courrier à

l'attention des communes. Dans tous les cas, elle nous recommandait de vous le présenter pour avis. Finalement, nous avons inventorié les modifications apportées au formulaire ainsi que les décisions prises lors de la séance de la CoPar du 8 [recte: 9] octobre 2020 dans le courrier que nous adressons annuellement aux communes (démarrage du processus de la péréquation) [...] . Nous attendons votre avis, si possible d'ici le jeudi 11 février 2021." Aucun des destinataires n'a répondu à ce courriel dans le délai imparti, de sorte que la DGAIC les a relancés par un second courriel du 12 février 2021, qui soulignait notamment que, si elle restait sans nouvelles, elle considérerait que la CoPar n'avait pas de remarque particulière à formuler. Par courriel du 15 février 2021, la Présidente de la CoPar répondait ce qui suit: "Au nom de l'UCV et en m'excusant pour notre réponse tardive je valide le courrier que vous nous avez soumis avec une seule modification. En effet, nous souhaitons que par prudence il soit renoncé à tout le paragraphe de la page 2 qui commence par « Il convient de rappeler ... » au vu des incertitudes qui planent encore sur ce dossier. Le sens général du courrier ne devrait pas en être impacté. Pour le reste cela correspond en effet aux décisions prises par la Copar, merci pour la rédaction." Ainsi la Présidente de la CoPar, se prononçant pour le compte de l'UCV (dont elle a mis en copie de son courriel les représentants), a validé le projet de courrier envoyé ensuite aux communes le 18 février 2021, ne mentionnant pas qu'il serait contraire aux décisions de la CoPar du point de vue des membres de l'UCV. Le Tribunal relève qu'aucun des autres membres de la CoPar n'a réagi à cet échange de courriels, pas même le syndic de Lausanne. On pourrait interpréter tant la validation du projet par la présidente que l'absence de réaction des autres membres comme un ralliement à la solution proposée par la DGAIC, conformément aux termes du courriel du 12 février 2021. Dans la mesure où la question de la détermination des dépenses thématiques était au coeur des débats de toutes les dernières rencontres de la CoPar, la validation sommaire par sa présidente et l'absence de toute autre réaction sont pour le moins surprenantes. Quoi qu'il en soit, on ne saurait blâmer la DGAIC d'avoir agi sans plus attendre dans le démarrage du processus de péréquation 2020 et d'avoir effectivement transmis à toutes les communes le courrier explicatif et le questionnaire relatif aux dépenses thématiques. La question de la validation formelle de ce courrier du 18 février 2021 par la CoPar peut souffrir de rester indéterminée vu les considérants qui suivent. bb) La recourante allègue que la lettre du 18 février 2021 n'est pas disponible sur internet et serait donc inopérante. Cet argument ne peut être suivi. En effet, l'adressage de ce document à toutes les communes a permis sans conteste d'atteindre, peut-être même de manière plus efficace qu'une publication sur internet, l'objectif d'information visé (cf. dans ce sens CCST.2020.0007 du 16 juin 2021 consid. 1a). Au surplus, la commune de Lausanne ■ dont le syndic est membre de la CoPar ■ avait reçu ce courrier, en projet les 5 et 12 février 2021, avant toutes les autres municipalités et était ainsi pleinement informée de ce qui était annoncé par la lettre envoyée le 18 février 2021. cc) La recourante soutient que la lettre du 18 février 2021 ne pouvait pas limiter le type de dépenses admises en tant que dépenses thématiques plus strictement que le questionnaire qui y était joint. Pour ce qui concerne ce questionnaire, il ne ressort pas clairement du dossier qu'il aurait été validé par la CoPar par circulation en même temps que le projet de courrier du 18 février 2021. Le procès-verbal de la séance de la CoPar du 7 juillet 2021 relève même qu'"[i] l est à noter que si la lettre a été validée par circulation, le formulaire n'a fait l'objet d'aucune validation ". Toutefois, aucune des parties ne soutient que le questionnaire n'était pas joint au projet de la lettre envoyée le 18 février 2021; il convient de retenir dès lors qu'il a été soumis à la CoPar au même titre que la lettre d'envoi. Au surplus, le Tribunal relève qu'il n'y a pas de contradiction entre la

lettre du 18 février 2021 et le questionnaire joint. En effet ni l'un ni l'autre de ces documents n'indique à quelque moment que ce soit que les charges des corps de police communaux assurant la sécurité et la gestion du trafic relèvent des dépenses admises. En revanche, si l'on se réfère au texte de l'art. 11 al. 3 let. c LPIC, celui-ci demande que la CoPar détermine " les dépenses admissibles dans le cadre des plafonnements thématiques ". A ce propos, il ne ressort pas du courrier précité, ni d'aucun autre document au dossier, que la CoPar aurait décidé que les charges des corps de police communaux assurant la sécurité et la gestion du trafic relevaient des dépenses thématiques. En particulier, la mention " Sécurisation de la route " (en tant que domaine de charges admises) dans le questionnaire ne signifie pas que les charges de police relèveraient des dépenses thématiques. Par ailleurs, le fait que la recourante soit parvenue durant plusieurs années à intégrer les charges litigieuses dans les dépenses thématiques sans que cela ne suscite de réaction ne signifie pas encore que la CoPar ait admis ces frais en tant que dépenses admissibles. Le rapport n° 56 de la Cour des comptes a en revanche précisément mis en évidence le fait que la commune de Lausanne avait porté ces charges dans les dépenses thématiques alors que cela ne correspondait pas aux dépenses admissibles, ce point devant être corrigé sans attendre la révision du système péréquatif. Par conséquent, il n'est pas question en l'occurrence d'un changement de pratique, qui devrait être validé par la CoPar et pourrait être soumis à certaines conditions; il s'agit en réalité d'une interprétation fautive induisant une pratique erronée, qui a été identifiée dans un cas particulier et que l'autorité intimée a voulu corriger, comme la Cour des comptes l'a clairement demandé. La recourante prend argument du fait que le questionnaire précise que les charges en lien avec les radars ne constituent pas des dépenses thématiques pour exiger que toutes les charges exclues des dépenses thématiques soient mentionnées expressément, faute de quoi elles devraient être admises. Ce n'est toutefois pas ce qu'exige la loi. De plus, si les frais de gestion des radars sont mentionnés expressément, c'est parce qu'ils peuvent être considérés comme relevant des systèmes de gestion du trafic et prêter ainsi à confusion. Il en va de même des autres charges expressément mentionnées comme " non admises ". Pour le reste, il n'y a pas lieu d'exiger que la CoPar se prononce de manière générale sur des charges en lien avec l'activité de police, lorsque celles-là ne ressortissent naturellement pas des transports, mais de l'activité policière (cf. consid. 3 ci-après). On ne peut dès lors pas déduire du questionnaire qu'il autoriserait à faire figurer dans les dépenses thématiques toutes les charges de police qui n'en sont pas nommément exclues. Au contraire, ce questionnaire doit être compris comme une liste des catégories de frais relevant des dépenses thématiques, accompagnée d'exemples de frais admis ou non admis. Sans autre indication de la CoPar, il revenait à l'autorité intimée d'interpréter le contenu de chacune de ces catégories, ce qu'elle a fait en constatant que les frais de police relevant des missions de la police ne faisaient pas partie des dépenses thématiques. La recourante estime que la mention figurant à la fin du courrier du 18 février 2021, précisant que la CoPar n'entend pas modifier la pratique des communes, doit guider l'interprétation du contenu de cette lettre, en ce sens que les frais de police doivent continuer à être envisagés comme relevant des dépenses thématiques. Cette approche ne peut être suivie. Il faut en effet souligner que l'indication relative à l'absence de modification des pratiques est placée juste après diverses remarques consacrées à la comptabilité. L'indication précise qu'il est renoncé à demander de modifier " fondamentalement " les pratiques. Ceci peut par exemple faire penser à une révision complète du plan comptable. Il n'apparaît en tout cas pas évident que cette indication empêche de revoir une interprétation non conforme à la loi, comme exposé ci-dessus. cc) En résumé, il convient de constater que la CoPar n'a pas

déterminé, par des directives, que les frais de police litigieux en l'occurrence relevaient des dépenses thématiques. Ce sont ainsi la communication du 18 février 2021 et le questionnaire qui y était joint qui définissent, en application de l'art. 11 al. 3 let. c LPIC, les catégories de dépenses admissibles au sens des dépenses thématiques. Il sera examiné plus loin si l'interprétation que l'autorité intimée a faite de la communication du 18 février 2021 est conforme à la loi et si celle-là a à juste titre considéré que les dépenses litigieuses ne relevaient pas de ces catégories. d) Selon la recourante, la décision attaquée ne repose pas sur un préavis de la CoPar (celle-ci a renoncé à émettre un préavis, alors qu'elle ne le pourrait légalement pas) et devrait être annulée pour cette raison. aa) Il y a préavis lorsqu'une autorité peut ou doit en consulter une autre avant de rendre sa décision. Bien que le préavis ne lie pas l'autorité qui le reçoit, celle-ci ne peut s'en écarter que pour des motifs pertinents et elle doit motiver sa décision de manière claire et complète (Pierre Moor / Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3<sup>ème</sup> éd., Berne 2011, n° 2.2.5.4, p. 280 s.). Lorsqu'un préavis imposé par la loi n'a pas été recueilli par l'autorité avant de rendre sa décision, la décision peut être annulée pour vice de procédure, sans préjuger de la question sur le fond (cf. GE.2010.0083 du 15 octobre 2010 consid. 3, décision de retrait du droit de former des apprentis rendue sans avoir consulté la commission de formation professionnelle). bb) Selon l'art. 11 al. 3 let. b LPIC, la CoPar doit préaviser à l'attention du département les décisions qu'il sera amené à prendre en application de la LPIC. Dans les faits, il apparaît que la CoPar ne rend pas un préavis au sujet de chaque décision mais qu'elle valide de manière générale les décomptes, ce qu'elle n'a pas fait pour l'année 2020. Il faut se demander quelles sont les conséquences de cette absence de validation générale. La CoPar s'est réunie le 25 juin 2021. Le procès-verbal de cette réunion mentionne notamment qu'aucune décision n'a été prise par les membres de la CoPar sur la thématique route. La CoPar s'est à nouveau réunie le

## **E. 7**

juillet 2021. Le procès-verbal de cette réunion retient entre autres ce qui suit: "[...] La séance se poursuit sur le chapitre routes. L'UCV préconise de refuser la correction proposée par la DGAIC concernant la commune de Lausanne. Quant à l'AdCV, elle préconise de suivre la position de la DGAIC. [...] [La présidente de l'UCV et de la CoPar] propose ainsi de ne pas changer les règles et de maintenir les pratiques actuelles jusqu'à mise en place de la nouvelle péréquation. Les membres de la CoPar ne trouvent pas d'accord sur le cas de Lausanne. " Il ressort de ce qui précède que la CoPar a été consultée, mais qu'elle a renoncé à émettre un préavis au sujet du décompte des charges de la recourante, aucune position commune n'ayant pu être adoptée. En d'autres termes, elle a laissé une liberté de choix à l'autorité intimée. Selon la recourante, ceci serait inadmissible car les compétences des autorités administratives ne sont pas des facultés, mais elles doivent être exercées; elle en conclut que la CoPar ne pouvait pas renoncer valablement à rendre le préavis exigé par la loi dans le cas d'espèce. Il y a lieu de constater tout d'abord que la CoPar a bien été saisie de l'objet litigieux et qu'elle en a même abondamment débattu. La situation n'est ainsi pas comparable à celle dans laquelle une problématique aurait été purement et simplement omise, ni à celle dans laquelle la CoPar n'aurait pas été consultée. Sans être contredite par la recourante, l'autorité intimée a indiqué, dans son écriture du 22 janvier 2022 que " la pratique de la CoPar consiste en principe à trouver une unanimité sur les points discutés. La Présidente de la CoPar a ainsi estimé que, dès lors que cette dernière n'était qu'un organe de préavis, celle-ci pouvait s'abstenir d'en donner si ses membres n'étaient pas unanimes ". Ce mode de fonctionnement peut être admis, sachant que l'absence de préavis dans un sens ou



dans l'autre ne met pas en péril un intérêt public prépondérant contrairement à d'autres situations dans lesquelles un préavis est indispensable (par exemple pour garantir qu'une nouvelle construction ne portera pas atteinte à un biotope voisin). Enfin il faut constater que, selon le procès-verbal de la séance de la CoPar du 7 juillet 2021, étaient présents cinq membres de la DGAIC, quatre membres de l'UCV et un membre de l'AdCV. Or le procès-verbal indique que " [I] 'UCV préconise de refuser la correction proposée par la DGAIC concernant la commune de Lausanne. Quant à l'AdCV, elle préconise de suivre la position de la DGAIC ". Ainsi, si un préavis avait été rendu, il l'aurait été en faveur de la correction opérée par l'autorité intimée, une majorité de membres de la CoPar y étant favorables. Au demeurant, on peut aussi soutenir que la CoPar, qui est un organe collégial, était partagée entre un avis majoritaire et un avis minoritaire, ce qui peut parfaitement constituer une forme de préavis, ce d'autant plus que la CoPar, par sa composition, présente un caractère politique manifeste ne permettant par nature que difficilement d'aboutir à des décisions unanimes. La consultation et le débat sur l'objet litigieux ayant bien eu lieu et la CoPar ayant décidé en pleine conscience de ne pas se prononcer dans un sens plutôt que dans l'autre, il appert que la décision attaquée n'a pas été rendue en violation de l'art. 11 al. 3 let. b LPIC. 3. a) Selon la recourante, la décision attaquée serait arbitraire, car elle refuserait d'intégrer dans le périmètre des dépenses thématiques " transports " les dépenses en lien avec " le groupe motocyclistes, le groupe accident, l'office de la circulation et les charges de structure telles que le service du personnel pour la gestion des salaires et l'encadrement du personnel, ainsi que le service informatique ". Les activités des groupes précités sont les suivantes, selon les explications de la recourante. Pour le groupe " motocyclistes ", il s'agit de: "- Encadrer l'ensemble des manifestations touchant au trafic automobile; - Intervenir en premier échelon sur les lieux d'accident et régler le trafic; - Assurer la sécurité des intervenants sur les lieux d'accident de circulation; - Procéder à l'évacuation de véhicules abandonnés sur la voie publique; - Procéder aux contrôles de circulation." Quant aux activités du groupe " accident ", elles consistent essentiellement à gérer les accidents de circulation, assurer la sécurité des lieux et participer au contrôle de circulation. Il convient d'examiner la réglementation légale des dépenses thématiques. b) L'art. 168 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01) 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). Selon l'art. 1 al. 2 LPIC, la loi a notamment pour but 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). L'art. 14 al. 1 let. c LPIC dispose qu'un décret détermine la nature des dépenses communales soumises au mécanisme de plafonnement (DLPIC ou Décret du 15 juin 2010; BLV 175.515). Les modalités techniques d'application sont précisées par voie de règlement (art. 14 al. 2 LPIC), lequel n'a jamais été adopté. En vertu de l'art. 4 al. 1 DLPIC, les charges communales suivantes font l'objet d'un plafonnement déterminé comme suit: "a. les charges liées aux transports publics, aux transports routiers et aux transports scolaires, regroupées dans un compte unique, pour autant qu'elles dépassent l'équivalent de 8 points d'impôt communaux; b. les charges liées à l'entretien des forêts, pour autant qu'elles dépassent l'équivalent d'un point d'impôt." c) En parallèle à l'élaboration de la LPIC, les autorités vaudoises ont mené une réforme de l'organisation policière du canton, laquelle a abouti à l'adoption par le Grand Conseil de la loi du 13 septembre 2011 sur l'organisation policière vaudoise (LOPV; BLV 133.05). Cette

loi prévoit, à son titre IV, un mécanisme de financement reposant partiellement sur des principes péréquatifs. L'exposé des motifs y relatif décrit ainsi le mode de financement choisi (EMPL n° 384 d'avril 2011 relatif à la LOPV; BGC Législature 2007-2012, tome 20 Conseil d'Etat, p. 320 s.) : " [...] La LOPV prévoit que les communes assument la responsabilité des missions générales de police et les financent directement par le biais de leur police communale ou en versant à l'Etat un montant pour les prestations de la police cantonale. Les taux d'imposition communaux seront, au moment de l'entrée en vigueur de la loi et de manière unique, augmentés de deux points. Ce mécanisme, prévu par la loi sur les péréquations intercommunales, s'applique donc de la même manière que les autres bascules ayant déjà été opérées dans plusieurs domaines (factures sociales). Au même titre que lors du désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes, dans le cas de la sécurité, les communes disposent de cet argent pour payer les coûts des missions générales de police. Les communes confiant les missions générales à leur propre corps de police accrédité disposent librement de cet argent, afin d'augmenter les effectifs et d'acquérir les systèmes d'information, par exemple. Les communes ayant adhéré à une structure intercommunale et disposant d'un corps de police accrédité payent leur part en fonction des statuts de l'association et peuvent utiliser, pour ce faire, le montant de ces deux points d'impôt. Si les statuts de l'association prévoient qu'elles doivent participer aux frais dépassant ce montant, cela est du ressort de la structure intercommunale. Les communes ne disposant pas d'une police financent les prestations fournies par la police cantonale à leur coût complet. Le montant de ce coût par habitant correspond au montant par habitant de la valeur de deux points d'impôts cantonaux de l'année en cours, chaque commune payant proportionnellement au nombre d'habitants, mais au maximum jusqu'à la valeur des 2 points d'impôts pour la commune. La différence entre la valeur des deux points d'impôts et le total des montants facturés aux communes ne disposant pas d'une police est financée par toutes les communes selon le mécanisme de la péréquation indirecte prévu par l'article 6 de la loi du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales (CHF 30'655'000.-). A ce montant s'ajoute la différence avec le coût complet des missions générales de police exécutées par la police cantonale comme exposé ci-dessus (CHF 5'000'300.-)." Les art. 44 et 45 LOPV posent les principes applicables; ils se lisent comme suit: " Art. 44 Principes généraux 1 Les communes financent les missions générales de police au sens de l'article 7 de la présente loi, soit en finançant directement leur police communale, soit en versant à l'Etat un montant pour les prestations de la police cantonale. 2 L'Etat finance toutes les autres missions des polices dans la mesure où elles ne sont pas déléguées à une police communale. Art. 45 Financement des prestations de la police cantonale pour les missions générales de police 1 Le montant total des coûts pour l'exercice des missions générales de police par la police cantonale correspond au coût complet annuel des policiers affectés à ces missions. 2 La différence entre le montant défini à l'alinéa 1 et le total des montants facturés aux communes ne disposant pas d'une police communale est financée par toutes les communes selon le mécanisme de la péréquation indirecte prévu par l'article 6 de la loi du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales. 3 La facturation aux communes des prestations de la police cantonale pour l'exercice des missions générales de police est faite selon les modalités prévues par l'article 13 de la loi du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales. 4 Le montant facturé aux communes fait l'objet d'un processus de régulation instauré d'entente entre le Conseil d'Etat et les communes." Selon l'art. 2 al. 1 du décret du 13 septembre 2011 sur le financement de la réforme policière (DFinPol; BLV 133.055), l'Etat bascule aux communes deux points d'impôts cantonaux afin de leur

permettre de financer les polices communales ou les prestations fournies par la police cantonale. Ainsi, les communes qui disposent d'un corps de police communal ou intercommunal le financent elles-mêmes, notamment au moyen de l'augmentation d'impôts consentie dans le cadre de la LOPV; celles qui délèguent ces tâches financent une partie des charges y relatives de la Police cantonale (facture policière) jusqu'à concurrence de deux points d'impôts, le solde étant réparti entre les communes selon la valeur de leur point d'impôt péréquatif, conformément aux principes contenus dans la LPIC. Le système de financement des missions générales de police est régi de manière exhaustive par la LOPV.

d) La recourante estime que l'on ne peut pas déduire de la LOPV que chaque commune doit supporter ses propres frais. Elle estime qu'il ne faut pas confondre financement d'une activité publique et péréquation des coûts de cette activité pour compenser des déséquilibres de dépenses entre les communes. Si l'un devait exclure l'autre, la péréquation directe n'aurait selon elle plus aucune raison d'être. Elle soutient au contraire que c'est parce que les communes doivent assumer elles-mêmes les coûts des missions générales de police ■ peu importe qui les exécute (police communale, intercommunale ou cantonale) ■ qu'une péréquation directe a son sens pour rééquilibrer les dépenses excessives que doivent supporter en particulier les villes-centres. La recourante mentionne qu'il existe des exemples où des dépenses sont intégrées dans la péréquation directe alors que leur financement est réglé par la loi régissant le domaine en cause. Elle cite ainsi l'exemple des transports publics urbains, pour lesquels les art. 17 ss de la loi vaudoise sur la mobilité et les transports publics du 11 décembre 1990 (LMTP; BLV 740.21) règlent le financement et la répartition des charges entre les communes, ce qui n'empêche pas la prise en compte des dépenses y relatives dans la péréquation directe afin de compenser les disparités de charges entre les collectivités concernées. Cet exemple n'est pas déterminant dès lors que la LPIC et l'art. 4 DLPIC prévoient expressément que les dépenses liées aux transports publics relèvent des dépenses thématiques. Aucune disposition semblable n'existe pour les frais de police. Comme le relève à juste titre l'autorité intimée, admettre la thèse de la recourante aurait pour effet de lui permettre de reporter une partie des frais de sa police sur d'autres communes, alors que la LOPV ne le prévoit pas. En outre, suivre le raisonnement de la recourante reviendrait à créer une autre inégalité de traitement entre les communes dans le financement des tâches policières, puisque les communes délégatrices qui versent une contribution à l'Etat pour les missions générales de police ne pourraient pas reporter tout ou partie de cette contribution dans les dépenses thématiques, dès lors qu'elles n'accomplissent pas elles-mêmes les tâches considérées et surtout que la contribution qu'elles versent à l'Etat ne semble pas être détaillée en fonction des différentes missions de police assumées par la Police cantonale. Certes, comme le relève la recourante, les communes qui disposent de leur propre corps de police sont aussi mises à contribution pour supporter une partie de la facture policière. On peut à cet égard relever que les communes sans police communale sont également susceptibles d'être prétéritées par le système légal actuel. En effet, elles peuvent être mises à contribution, après avoir payé l'entier de leur facture policière en lien avec la Police cantonale, pour supporter une partie de la facture policière des autres communes. Elles se retrouvent ainsi dans la même situation que la recourante à savoir devoir financer non seulement leurs propres dépenses policières (jusqu'à concurrence du montant de deux points d'impôts) mais également celles d'autres communes. La recourante relève que si elle abandonnait son corps de police, les dépenses litigieuses seraient réparties entre les communes, ce qui ne serait pas souhaitable pour le canton et les autres communes. Sans commenter l'opportunité d'une telle démarche, le Tribunal ne peut que constater que la loi

pose des règles de financement différentes selon que les missions de police sont effectuées par des polices communales ou par la Police cantonale. C'est en connaissance de cause que chaque commune décide ensuite de son organisation policière. On l'a vu, ce système de financement n'est pas exempt de défaut. Il a d'ailleurs fait l'objet d'un rapport de la Cour des comptes (rapport n° 41: Efficacité de la mise en oeuvre de la réforme policière vaudoise) au mois de juin 2017, qui en souligne le caractère opaque, rigide et déséquilibré. La Cour des comptes relevait ainsi en p. 47 que "[d]ès 2012 et de façon constante au cours des années suivantes, les communes membres d'une association de police (avec Lausanne) ont dû contribuer à raison de plus de 40% à la facture policière globale, alors que leur contribution était estimée à 34% sur la base des chiffres de 2007". Elle soulignait aussi, en p. 50, que "[l]e système retenu est non seulement défavorable aux communes qui assument elles-mêmes leurs [missions générales de police], mais la répartition de la facture policière au sein même des communes délégatrices pose également problème". Ces constatations ont amené la Cour des comptes à formuler diverses recommandations, dont la recommandation n° 4: "La Cour recommande de revoir le système de financement afin qu'il soit plus transparent, sans effets pervers et suffisamment flexible pour intégrer des coûts (notamment informatiques) qui dépassent la hausse forfaitaire négociée en 2013. La Cour recommande de ne pas attendre la réouverture des négociations sur la facture policière prévue en 2022 dans le cadre de la RIE III vaudoise pour réviser le système financier." Malgré les diverses critiques évoquées ci-avant, et le besoin non contesté de révision, il n'en demeure pas moins que le système légal en vigueur doit être appliqué, la recourante n'invokant au surplus pas l'inconstitutionnalité de la LPIC, du DLPIC ou de la LOPV.

e) En l'occurrence, les parties divergent sur l'interprétation de la notion de charges liées aux transports routiers figurant à l'art. 4 DLPIC. aa) La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme au regard notamment de la volonté du législateur telle qu'elle ressort en particulier des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique). Lorsqu'il est appelé à interpréter une loi, le Tribunal fédéral adopte une position pragmatique en suivant ces différentes interprétations, sans les soumettre à un ordre de priorité (ATF 143 II 202 consid. 8.5 p. 215; 143 I 109 consid. 6 in initio p. 118). Il en va de même du Tribunal de céans. bb) L'analyse littérale de l'art. 4 DLPIC n'apporte guère de réponse à la question de savoir ce que recouvre le terme de "transports routiers". On ne peut en tout cas pas considérer qu'il est évident que ce terme, très général, englobe les opérations des corps de police en lien avec la circulation routière. Si l'on examine les travaux préparatoires de l'aLPIC, matériellement semblable sur ce point à la LPIC, on constate que le législateur voulait intégrer "notamment" les charges suivantes (BGC 7 juin 2005, p. 1228): "- Entretien courant des routes et de leurs abords immédiats (trottoirs, pistes cyclables), y compris la part correspondante des charges du personnel communal; - Dénéigement; - Amortissement usuel des travaux d'investissement dans ces domaines et charges d'intérêts s'y rapportant; - Coûts liés au stationnement: parkings d'échanges notamment; - Systèmes de gestion de la circulation; - Coût des transports scolaires à charge de la commune; - Coût des transports publics reconnus à charge de la commune." Selon la recourante, les frais liés aux opérations des corps de police en lien avec la circulation routière devraient être considérés comme des frais de "Systèmes de gestion de la

circulation ". Or selon l'Office fédéral des routes ( DIRECTIVE GESTION DU TRAFIC SUR LES ROUTES NATIONALES [DIRECTIVE-CADRE VM-NS ] Exigences techniques relatives au trafic, éd. 2016 V2.01 ASTRA 15003, chapitre 8: Systèmes de support à la gestion du trafic, p. 45 ss), de tels systèmes doivent être compris comme suit: "Les systèmes de support à la gestion du trafic sont nécessaires à la mise en œuvre des mesures de gestion du trafic ainsi qu'à l'utilisation centralisée des installations par la VMZ-CH [ Centrale nationale suisse de gestion du trafic ] et les autres centrales d'intervention. Basés sur des systèmes techniques uniformes (capteurs, actionneurs, traitement de données) et des interfaces standardisées, ils se répartissent comme décrit ci-après. · L'architecture et la régulation de gestion du trafic (chap. 8.1) qui comprennent: o la logique de régulation du trafic (cf. chap. 8.1.2 pour la description des algorithmes et des règles générales applicables) o l'interface utilisateur pour les opérateurs de gestion du trafic ainsi que la configuration du système o le stockage des données ainsi que o toutes les interfaces avec le niveau 'terrain' et avec les autres applications de la niveau 'gestion' · Les capteurs (chap. 8.2): Les capteurs comprennent la saisie des données et l'observation du trafic. Ils servent à saisir des données très diverses nécessaires pour le traitement ultérieur (chap. 8.1.2). · L'exploitation technique et opérationnelle (chap. 8.3) englobe toutes les prestations des ingénieurs du trafic et des opérateurs (VMZ-CH et centrales d'intervention) liées à l'utilisation de tous les systèmes de gestion du trafic pendant toute la durée de l'exploitation." La directive précitée n'est pas directement applicable en l'espèce, mais, élaborée en lien avec les routes nationales et portant sur des aspects purement techniques, elle fournit des informations qui peuvent être prises en compte. Il en ressort que les systèmes de gestion de la circulation sont des technologies conçues pour améliorer le débit et la sécurité de la circulation, mais qu'ils n'englobent pas l'action des corps de police. Il convient d'en déduire que le seul fait que les travaux préparatoires de la LPIC mentionnent la prise en compte des systèmes de gestion de la circulation ne permet pas de conclure que le législateur a souhaité inclure dans les dépenses thématiques la prise en compte des frais des corps de police en lien avec la circulation. La recourante expose dans son recours que " la circulation routière ne va pas sans anomalies, perturbations, incidents et accidents. La « gestion du trafic » comprend nécessairement celle de gérer des anomalies, perturbations, incidents du trafic et des accidents. Une telle gestion ne peut pas être accomplie uniquement par le biais de machines. Nonobstant les avancées technologiques de ces dernières années, la gestion du trafic ne peut pas être entièrement automatisée. Une intervention humaine reste nécessaire. En effet, en cas de comportement inapproprié des usagers notamment ou de défaillance des systèmes de gestion et infrastructures, seule une intervention humaine est à même de garantir ou rétablir le trafic ". Les explications de la recourante ne sont pas dénuées de pertinence. Toutefois, dans le cadre d'une analyse historique, il appert que les travaux préparatoires ne font pas état de la volonté de prendre en considération dans les dépenses thématiques tous les frais liés à la gestion du trafic. Sont mentionnés uniquement les frais en lien avec des " systèmes " de gestion de la circulation, à savoir des infrastructures automatisées. Cette appréciation est confirmée par l'analyse systématique, en particulier de la LOPV. Selon son art. 7, les missions générales de police, à savoir l'ensemble des tâches et compétences communes à toutes les polices et à tous les policiers du canton sont notamment les suivantes: "a. assurer la protection des personnes et des biens; b. veiller au respect des institutions démocratiques, en particulier en assurant l'exécution et l'observation des lois et des règlements communaux; c. prévenir et réprimer les atteintes à la sécurité et à l'ordre publics, ainsi qu'à l'environnement, sous réserve des contraventions

prévues à l'article 3, alinéa 2 de la loi sur les amendes d'ordre communales, qui peuvent aussi être infligées par des employés de services communaux; d. prendre les mesures d'urgence qui s'imposent et prêter assistance en cas de dangers graves, d'accidents ou de catastrophes; e. assurer la surveillance et la régulation de la circulation routière, sous réserve des missions spécifiques de l'Etat et des missions susceptibles d'être confiées aux assistants de sécurité publique; f. établir les constats de police et enregistrer les plaintes pénales pour autant que l'événement y relatif n'exige aucune mesure d'investigation formelle immédiate; g. assurer, lorsque le recours à la force publique est nécessaire, l'exécution des décisions administratives et judiciaires; h. exercer des tâches dans le domaine de la protection de l'Etat; i. mener des actions de prévention afin d'empêcher, dans la mesure du possible, la commission de tout acte punissable." A la lecture de cet art. 7 LOPV, il apparaît que l'intervention humaine dans la gestion du trafic relève des missions générales de police. Le fait qu'une certaine activité policière s'exerce sur la route ne suffit pas à la transformer en une activité en rapport avec les " transports " si la LOPV la définit comme une activité de police. Ce n'est pas le lieu où est exercée une activité qui est déterminante pour savoir si elle relève des dépenses thématiques, mais la nature de cette activité. Or, on l'a vu, les dépenses de police font l'objet d'une réglementation particulière aux art. 44 et 45 LOPV et ne relèvent pas des dépenses thématiques au sens de l'art. 4 DLPIC. La recourante déduit du fait que l'autorité intimée a admis les charges du personnel de la voirie pour l'entretien des routes que les charges du personnel de police intervenant dans la gestion de la circulation auraient dû également être admises. On comprend mal cet argument dès lors que la voirie ne relève pas des missions de la police énoncées ci-dessus. Il reste à examiner si une interprétation téléologique amène au même résultat. Dans l'EMPL n° 272 de février 2010, le Conseil d'Etat a précisé qu'il maintenait le principe des financements thématiques avec les mêmes seuils et modalités de répartition que dans l'aLPIC ( BGC Législature 2007-2012, tome 15 Conseil d'Etat, p. 378 s.). Il indiquait au sujet de la raison d'être de ce principe: " [...] Celui-ci s'applique aux domaines suivants: transports scolaires, transports en général (transports publics et routes) et entretien des forêts. Ces domaines ont été maintenus car ils constituent les principaux secteurs où les communes sont confrontées à des dépenses très variables d'une commune à l'autre, souvent indépendantes de leur situation financière et difficilement maîtrisables. Il n'existe pas vraiment d'effets équivalents dans d'autres domaines de l'action communale. [...] " Le Conseil d'Etat expliquait aussi que les bénéficiaires de ces dispositions devraient être tant les villes-centres ■ du fait des charges pour les transports publics ■ que les communes excentrées qui, en raison de la géographie, connaissent des charges importantes en matière de réseau routier (altitude, vaste territoire peu peuplé) ou les petites communes éloignées des centres connaissant de gros frais en matière de transports scolaires ou encore les petites communes forestières (BGC Législature 2007-2012, tome 15 Conseil d'Etat, p. 377). Si l'on se réfère aux travaux préparatoires de l'aLPIC, on constate que le Conseil d'Etat soulignait déjà que le système de péréquation directe devait notamment bénéficier aux villes-centres du fait de leurs importantes charges de transport, ce qui devait permettre de maintenir la commune de Lausanne dans le système de péréquation en compensant les particularités de la capitale (BGC 7 juin 2005 p. 1227 et 1229). Ainsi, il n'est pas contestable que le législateur avait particulièrement en vue les besoins spécifiques de la recourante en matière de transports. Toutefois cette circonstance n'implique pas encore qu'il faille intégrer les charges de police aux dépenses thématiques " transports ". Le législateur a fait le choix d'intégrer certaines charges, mais non toutes les charges typiques des villes-centre dans les

charges faisant l'objet d'un plafonnement. La recourante souligne qu'en tant que ville-centre, elle assume des charges de police élevées pour la gestion et la sécurité du trafic dont bénéficient bon nombre de citoyens d'autres communes. La péréquation ne couvrirait qu'une partie de ces surcoûts. Le statut de ville-centre engendrerait pour la recourante des dépenses non compensées de plus de 65 millions par année pour des prestations en faveur de non-résidents (visiteurs, habitants de l'agglomération, du reste du Canton de Vaud ou en provenance d'autres régions de la Suisse), parmi lesquelles 29 millions de frais liés à la sécurité publique (corps de police principalement) et 15 millions de frais de transports (selon l'étude d'ECOPLAN citée par la recourante). Le Tribunal ignore le détail de l'étude évoquée par la recourante. On ne sait par exemple pas dans quelle mesure elle a intégré les contreparties générées (chiffres d'affaires des restaurants, commerces, taxes liées aux manifestations, etc.) par les événements ayant justifié l'intervention des corps de police. Quoi qu'il en soit, ceci n'est pas déterminant, sachant que le système prévu par la LPIC et le DLPIC n'impose pas une compensation complète des surcoûts, mais vise plutôt à rétablir un équilibre entre les différentes communes. Enfin, et surtout, il n'apparaît nullement que le but de la loi était d'intégrer les charges de police, décrites à l'art. 7 LOPV, dans les dépenses thématiques. Il est en revanche correct, à la lumière du but fixé par la LPIC, d'attribuer au périmètre des transports certaines tâches qui ne relèvent pas clairement des missions de la police énumérées à l'art. 7 LOPV, mais qui sont parfois effectuées par des membres des corps de police, ainsi par exemple lorsqu'il s'agit de gérer des déviations. Il s'avère ainsi justifié de les considérer comme des charges en lien avec les " transports routiers ". La recourante estime que si les tâches en lien avec l'ordonnancement et la gestion du trafic étaient confiées à un autre service communal que la police, elles auraient pu être déduites en tant que charges de personnel pour la gestion des routes. On ne voit toutefois pas sur quelle base elle affirme cela. Au surplus, le Tribunal n'a pas à se prononcer sur des hypothèses. e) La recourante a requis la production de tous les questionnaires des communes qui n'ont pas délégué les tâches générales de police au Canton, ainsi que les décisions y relatives, afin de pouvoir vérifier quelles sont les charges de police qui ont été admises pour les autres communes. Elle conteste être la seule à avoir comptabilisé au titre des dépenses thématiques des frais en relation avec la police. Elle souligne que l'autorité intimée n'a aucun moyen de vérifier que d'autres communes n'ont pas comptabilisé des charges identiques dans leurs dépenses thématiques, les réviseurs ne pouvant concrètement que l'absence de prise en compte des frais de radar et des frais de stationnement. La question se pose de savoir quel droit la recourante entend tirer du fait que d'autres communes (Pully et Renens) auraient éventuellement pu déduire des frais de police au titre de dépenses thématiques. La recourante ne l'évoque pas directement. On peut supposer qu'elle entend réclamer le même traitement que celui qui aurait été consenti à ces communes. Le Tribunal a toutefois établi ci-dessus qu'il ne ressortait pas des textes applicables que les frais de police litigieux relevaient du domaine des transports. Il en découle que la recourante entend se prévaloir du droit à un traitement égal dans l'illégalité. Or, selon la jurisprudence, le principe de la légalité de l'activité administrative (cf. art. 5 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst.; RS 101] ) prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas alors qu'elle aurait été faussement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas. Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut

prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi; il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés, et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité (ATF 139 II 49 consid. 7.1 et les références; TF 1C\_337/2020 du 10 février 2021 consid. 4.2). A supposer même, par hypothèse, qu'une commune ait pu comptabiliser dans les dépenses thématiques des frais que la recourante n'aurait pas été autorisée à comptabiliser, on ne saurait considérer comme établi ni que l'autorité intimée n'aurait pas respecté la loi selon une pratique constante, ni qu'elle aurait l'intention de persévérer dans une telle inobservation de la loi. Les conditions permettant à la recourante de se prévaloir de l'égalité dans l'illégalité ne seraient en conséquence pas réunies, même si une inégalité de traitement devait apparaître à la suite d'une mesure d'instruction. On ne voit dès lors pas quel serait l'intérêt de la recourante à la mise en œuvre de cette mesure d'instruction, qui doit être rejetée. 4. Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée, aux frais de la recourante, qui succombe (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.