Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2P.293/2004 /fzc

Arrêt du 1er décembre 2005
IIe Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juge Merkli, Président, Betschart, Hungerbühler, Wurzburger, Müller, Yersin et Reeb.
Greffier: M. Langone.

Parties
Commune de Jouxtens-Mézery, 1008 Jouxtens-Mézery, recourante,
représentée par la Municipalité de Jouxtens-Mézery, Greffe municipal, chemin de Beau-Cèdre,
1008 Jouxtens-Mézery, agissant par Me Marc-Olivier Buffat, avocat,

contre

Etat de Vaud, agissant par le Grand Conseil,
place du Château 6, 1014 Lausanne.

Objet
art. 50 Cst.; autonomie communale
recours de droit public contre le décret du 5 octobre 2004 prorogeant celui du 30 octobre 2001 relatif à la participation financière des communes aux frais des assurances et des régimes sociaux (facture sociale) et contre le décret du 5 octobre 2004 fixant pour l'année 2005 la contribution des communes au fonds de péréquation directe horizontale et la redistribution de celui-ci (DEtaCom1).

Faits:

A.
Le 5 octobre 2004, le Grand Conseil du canton de Vaud a adopté le décret prorogeant celui du 30 octobre 2001 relatif à la participation financière des communes aux frais des assurances et des régimes sociaux (facture sociale) (ci-après: le Décret relatif à la facture sociale).

Le 5 octobre 2004, le Grand Conseil a également adopté le décret fixant pour l'année 2005 la contribution des communes au fonds de péréquation directe horizontale et la redistribution de celui-ci (DEtaCom1).
Ces deux actes législatifs ont été publiés dans la Feuille des avis officiels du canton de Vaud du 22 octobre 2004. Le délai référendaire fixé au 1er décembre 2004 n'ayant pas été utilisé, les décrets en question ont été mis en vigueur le 1er janvier 2005, selon arrêté du Conseil d'Etat du canton de Vaud du 9 décembre 2004, publié dans la Feuille des avis officiels du 14 décembre 2004.
B.
Agissant le 22 novembre 2004 par la voie du recours de droit public pour violation de son autonomie, la commune de Jouxtens-Mézery demande au Tribunal fédéral d'annuler les deux décrets du 5 octobre 2004 précités.
Le Grand Conseil conclut au rejet du recours dans la mesure où il est recevable.
Lors d'un second échange d'écritures, les parties ont confirmé leurs conclusions respectives.
C.
Par ordonnance présidentielle du 26 novembre 2004, la requête d'effet suspensif au recours a été rejetée.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.

La recourante demande que l'Etat de Vaud soit invité à produire une série de pièces. Certaines d'entre elles ont été produites spontanément dans le cadre du double échange d'écritures. Le Tribunal fédéral s'estimant suffisamment renseigné au sens de l'art. 95 al. 1 OJ, cette requête doit être rejetée pour le surplus.
2.
2.1 L'exigence de l'épuisement des voies de droit cantonales prévue par l'art. 86 al. 1 OJ s'applique également aux recours de droit public formés contre les arrêtés cantonaux de portée générale (ATF 124 I 11 consid. 1a, 159 consid. 1b et les arrêts cités).

La nouvelle Constitution vaudoise du 14 avril 2003 (cf. art. 136 lettre a Cst./VD) a instauré une procédure de contrôle abstrait des normes devant une Cour constitutionnelle; mais la loi sur la juridiction constitutionnelle, destinée à la mettre en oeuvre, a été adoptée le 5 octobre 2004 pour entrer en vigueur le 1er janvier 2005, soit postérieurement au dépôt du présent recours. Le droit vaudois ne prévoyant aucun contrôle direct de la constitutionnalité des lois et décrets cantonaux jusqu'au 1er janvier 2005 (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2P.52/2005 du 4 février 2005, consid. 3), le présent recours de droit public respecte les exigences de l'art. 86 al. 1 OJ.
2.2 D'après l'art. 89 al. 1 OJ, l'acte de recours doit être déposé devant le Tribunal fédéral dans les trente jours dès la communication, selon le droit cantonal, de l'arrêté ou de la décision attaqués. Remis à la poste le 22 novembre 2004, soit avant même la publication de l'arrêté de promulgation qui a eu lieu le 14 décembre 2004, le présent recours a été interjeté en temps utile (cf. ATF 130 I 82 consid. 1.2, 306 consid. 1; 128 I 155 consid. 1.1; 121 I 187 consid. 1a, 291 consid. 1b; 119 Ia 123 consid. 1a).
3.
3.1 Selon l'art. 88 OJ, le recours de droit public est ouvert aux particuliers et aux collectivités lésés par des arrêtés ou des décisions qui les concernent personnellement ou qui sont d'une portée générale. Le recours de droit public est conçu pour la protection des droits constitutionnels des citoyens (art. 84 al. 1 lettre a OJ). Il doit permettre à ceux qui en sont titulaires de se défendre contre toute atteinte à leurs droits de la part de la puissance publique. De tels droits ne sont reconnus en principe qu'aux citoyens, à l'exclusion des collectivités publiques qui, en tant que détentrices de la puissance publique, n'en sont pas titulaires et ne peuvent donc pas attaquer, par la voie du recours de droit public, une décision qui les traite comme autorités. Cette règle s'applique aux cantons, aux communes et à leurs autorités, qui agissent en tant que détentrices de la puissance publique.
La jurisprudence considère toutefois qu'il y a lieu de faire deux exceptions pour les communes et autres corporations de droit public. La première est admise lorsque la collectivité n'intervient pas en tant que détentrice de la puissance publique, mais qu'elle agit sur le plan du droit privé ou qu'elle est atteinte dans sa sphère privée de façon identique ou analogue à un particulier, notamment en sa qualité de propriétaire de biens frappés d'impôts ou de taxes, ou d'un patrimoine financier ou administratif. Une seconde exception est admise en faveur des communes et autres corporations publiques lorsque, par la voie du droit public, elles se plaignent d'une violation de leur autonomie (art. 50 Cst.) ou d'une atteinte à leur existence ou à l'intégrité de leur territoire garanties par le droit cantonal. Les collectivités concernées peuvent aussi se prévaloir, à titre accessoire, de la violation de droits constitutionnels dans la mesure où ces moyens sont en relation étroite avec la violation de leur autonomie (ATF 129 I 313 consid. 4.1 p. 318; 125 I 173 consid. 1b p. 175; 121 I 218 consid. 2a et les arrêts cités).
3.2 La commune recourante fait valoir qu'elle est touchée par les décrets attaqués, qui définissent les critères de répartition des contributions réclamées aux communes, en tant que détentrice de la puissance publique. Dans la mesure où elle dénonce une violation de son autonomie communale, la qualité pour former un recours de droit public (art. 189 al. 1 lettre b Cst.) doit lui être reconnue au regard de l'art. 88 OJ. Déterminer si, dans un domaine juridique particulier, la commune jouit effectivement d'une autonomie n'est pas une question de recevabilité, mais de fond (ATF 128 I 3 consid. 1c p. 7; 124 I 223 consid. 1b p. 226 et les références citées).
4.
4.1 S'agissant tout d'abord du Décret DEtaCom1, celui-ci se fonde sur l'art. 140b de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes (LC/VD), aux termes duquel il est créé un fonds de péréquation directe horizontale, dont la gestion est assurée par le Département des institutions et des relations extérieures (al. 1); chaque commune verse annuellement au fonds un montant équivalent au rendement communal d'un nombre de points d'impôt fixé par décret (al. 2). Le montant global du fonds de péréquation est redistribué intégralement aux communes (al. 3) et la part que touche chaque commune est déterminée par sa population pondérée par un facteur fixé par décret (al. 4).
Selon le Décret DEtaCom 1, qui a pour but de fixer pour l'année 2005 le nombre de points d'impôt et le facteur

de pondération de la population prévu à l'art. 140b LC/VD (art. 1er), chaque commune verse annuellement au fonds de péréquation directe horizontale un montant équivalent au rendement communal de 13 points d'impôts (art. 2); le rendement moyen des impôts communaux des exercices 2002-2003 (déterminant pour calculer le point d'impôt) sert de base à la classification des communes (art. 3). Quant à l'art. 4 du Décret DEtaCom 1, il prévoit à son alinéa 1er que le facteur de pondération de la population est compris entre 0 et 20 et se détermine selon différents critères, soit le rapport existant entre, d'une part, l'impôt communal et certaines taxes communales et, d'autre part, l'impôt cantonal (lettre a); le montant de l'impôt cantonal par habitant (lettre b) et la population communale (lettre c), étant précisé que les trois critères ci-dessus sont pris en considération à raison de 1/6ème, 3/6ème et 2/6ème (al. 2).
4.2 Quant au Décret relatif à la facture sociale pour 2005, il se réfère au décret du 30 octobre 2001 relatif à la participation financière des communes aux frais des assurances et des régimes sociaux (facture sociale), qui renvoie à son tour au décret originel du 10 novembre 1998. Ce dernier décret avait pour but de modifier les coefficients de pondération utilisés dans le cadre de la péréquation indirecte au sens de l'art. 140a LC/VD, applicables à la détermination de la contribution annuelle de chaque commune en ce qui concerne les assurances sociales et les régimes sociaux (art. 1er). L'art. 140a al. 1 LC/VD dispose que les subventions aux communes et la participation des communes à certaines charges cantonales sont calculées d'après la capacité financière des communes, sur la base d'une classification en treize classes établie tous les deux ans par le département en charge des relations avec les communes selon les critères suivants: 1. rapport existant entre, d'une part, l'impôt communal et certaines taxes communales et, d'autre part, l'impôt cantonal; 2. montant de l'impôt cantonal par habitant et 3. rapport entre le nombre d'élèves fréquentant la scolarité obligatoire dans les écoles publiques et la population. Selon
l'alinéa 2 de l'art. 140a LC/VD, ces critères sont pris en considération dans la proportion de 4/7, 2/7 et 1/7 et sont précisés par voie d'arrêté. Selon l'art. 2 du décret du 10 novembre 1998 relatif à la facture sociale (qui est prorogé jusqu'à fin 2005), la contribution annuelle de chaque commune, par tête d'habitant, est calculée selon sa capacité financière au sens de l'art. 140a LC/VD et d'après un coefficient qui varie de 32 pour la classe 1, à 1 pour la classe 13.
5.
La recourante, qui est une commune à forte capacité contributive, se plaint en substance de ce que les deux décrets querellés porteraient atteinte à son autonomie communale telle que garantie par l'art. 139 lettre c Cst./VD. Selon elle, les actes législatifs ici en cause limiteraient, de manière excessive, sa faculté de fixer librement le taux d'imposition et de gérer de manière autonome son budget.
Cette situation serait aggravée par la hausse de la participation des communes vaudoises à la facture sociale (qui a passé progressivement de 33% en 2001 à 50% en 2004) et par la bascule des impôts (en vigueur depuis le 1er janvier 2004) qui est l'aboutissement d'un processus initié en décembre 1996 (EtaCom) et visant à clarifier la répartition des tâches entre Etat et communes et à réduire les écarts fiscaux excessifs entre les communes. (La bascule des impôts contribue à une réduction des inégalités fiscales entre communes: en moyenne, le taux d'imposition des communes a baissé d'autant qu'a augmenté le taux d'imposition cantonal, soit 22.5 points d'impôt; cependant, les communes à faible capacité financière bénéficient d'une baisse d'impôt plus forte que les communes financièrement fortes, cette baisse se situant dans une fourchette de 10 à 40 points). Or, force est de constater que les différents actes législatifs du Grand Conseil qui concrétisent la hausse de la participation financière des communes à la facture sociale et la bascule des impôts ne font pas l'objet du présent recours. Dans la mesure où la recourante critique de tels actes - qui n'ont été remis en cause ni par référendum ni par un recours de droit public
-, son recours est irrecevable.
5.1 L'art. 50 al. 1 Cst. dispose que l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Selon la jurisprudence encore valable depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale (cf. ATF 128 I 3 consid. 2a p. 8), une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de manière exhaustive mais dans lesquels il lui laisse une liberté de décision relativement importante. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (ATF 124 I 223 consid. 2b p. 226-227 et les arrêts cités). Lorsqu'elle est reconnue autonome dans un domaine spécifique, une commune peut se plaindre, par la voie du recours de droit public, d'un excès ou d'un abus du pouvoir d'appréciation ou d'une fausse application par l'autorité cantonale des normes de droit cantonal et communal régissant le domai-

ne en cause. L'autonomie communale est également violée, lorsque le canton empiète à tort dans un domaine protégé de celle-là par l'adoption, notamment, de normes générales et abstraites qui limitent ou suppriment une compétence communale ou qui règlent une question
relevant de cette autonomie (cf. ATF 122 I 279 consid. 8c p. 291; 120 Ia 203 consid. 2a p. 204; 119 Ia 214 consid. 3a p. 218 et les arrêts cités). Les communes peuvent en outre jouir d'une autonomie protégée dans l'application du droit cantonal, si celui-ci leur laisse une liberté de décision relativement importante. Il faut toutefois que l'exécution, en première instance, des dispositions cantonales leur soit confiée et que la nature du domaine à régler se prête à une réglementation propre de la part des différentes communes (ATF 119 Ia 214 consid. 3b p. 219).
5.2 Les législations cantonales sur la péréquation financière intercommunale ne s'adressent en principe qu'aux communes. Toutefois, celles-ci ne sont normalement pas habilitées à prendre elles-mêmes les décisions fixant les contributions dues ou les prestations exigibles à ce titre; une telle compétence incombe exclusivement aux organes cantonaux. En ce sens, les communes n'ont donc aucun droit de déterminer librement la quotité de leurs propres contributions ou prestations. Au demeurant, soustraire de telles décisions du champ d'autonomie des communes n'est pas sans fondement. En effet, la péréquation financière intercommunale implique, à l'instar des questions de délimitation de souveraineté fiscale entre communes, un conflit d'intérêt entre des sujets de droit de même niveau, contestation que seul un organe de rang supérieur est apte à régler d'une manière contraignante pour les parties. Certes, un canton peut attribuer expressément aux communes l'exécution de certains points du système de péréquation financière intercommunale, notamment en ce qui concerne l'utilisation des sommes allouées; il est alors tenu de respecter la liberté d'action de la commune en cette matière, sous peine de violer son autonomie. Cependant, une telle
latitude n'altère en rien la compétence des organes cantonaux quant à la détermination des contributions ou prestations annuelles (cf. ATF 119 Ia 214 consid. 3b, concernant la loi zurichoise sur la péréquation financière; voir aussi arrêt 2P.70/2003 du 4 avril 2003, consid. 5.1, relatif à la participation financière de la commune de Ropraz exigée sur la base du décret vaudois du 14 décembre 1999 fixant pour les années 2001 et 2002 la contribution des communes au fond de péréquation directe horizontale et la redistribution de celui-ci).

De même, s'il est vrai que les contributions réclamées aux communes au titre de la péréquation financière affaiblissent les finances des communes (y compris les ressources destinées aux activités relevant de leur champ d'autonomie), ce qui pourrait indirectement les obliger à augmenter leurs impôts ou à recourir à des emprunts, de telles conséquences ne constituent pas une atteinte à leur autonomie. D'une part, ces effets résultent nécessairement de toute obligation financière mise à la charge des communes et, d'autre part, celles-ci demeurent libres d'aménager leur budget et de choisir la manière dont elles entendent financer la contribution litigieuse (arrêt 2P.70/2003 du 4 avril 2003 précité, ibidem; arrêt 2P.134/1997 du 30 mars 1998, consid. 3c, concernant le décret vaudois du 16 décembre 1996 réglant la contribution financière des communes vaudoises à la réduction du déficit de l'Etat de Vaud pour l'année 1997).
5.3 De l'avis de la recourante, cette jurisprudence rendue pour ce qui concerne les arrêts vaudois sous l'empire de l'art. 80 de l'ancienne Constitution du 1er mars 1885 du canton de Vaud ne serait plus valable depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution vaudoise du 14 avril 2003. Elle relève que, contrairement à l'art. 80 aCst./VD qui garantissait l'autonomie communale de manière générale et abstraite, l'art. 139 Cst./VD énumère désormais expressément, de manière non exhaustive, les domaines dans lesquels les communes disposent d'autonomie. Or, selon l'art. 139 lettre c Cst./VD, les communes sont, en particulier, autonomes dans la fixation, le prélèvement et l'affectation des taxes et impôts communaux (lettre c). Soulignant le fait que les communes ont le pouvoir de prélever des impôts communaux et de disposer du produit de ceux-ci, la recourante en déduit que les participations financières qui lui sont réclamées au titre de la péréquation intercommunale directe ou indirecte porteraient atteinte à son autonomie, dans la mesure où elle ne pourrait pas décider librement de l'affectation du produit des impôts communaux. La recourante perd toutefois de vue que l'autonomie fiscale des communes n'est pas garantie de
manière illimitée mais uniquement dans les limites du droit cantonal.
Pour le surplus, la jurisprudence précitée demeure valable malgré l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution vaudoise. Ni les deux décrets attaqués, ni l'art. 139 lettre c Cst./VD ne confèrent aux communes vaudoises un quelconque pouvoir de décision dans la détermination des contributions dues au fonds de péréquation directe horizontale ou au titre de la facture sociale. Comme le relève Jacques Haldy (L'organisation territoriale

et les communes, in la Constitution vaudoise du 14 avril 2003, Berne 2004, p. 291 ss, spéc. 295/296, n. 2.1.2), l'inscription dans la Constitution des domaines dans lesquels les communes disposent d'une autonomie répond notamment au besoin d'éviter au Tribunal fédéral, saisi d'un recours de droit public pour violation de l'autonomie, de disséquer tout le droit cantonal pour savoir si et dans quelle mesure les communes ont ou non un pouvoir de décision important dans un domaine donné. L'auteur ajoute que si l'art. 139 lettre c Cst./VD relatif à l'autonomie fiscale des communes condamne le taux unique, il n'interdit pas un système de péréquation intercommunale destiné à éviter les écarts excessifs entre les communes.

Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de constater que l'autonomie fiscale des communes vaudoises était restreinte non seulement par la loi vaudoise du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux, mais également par un système de péréquation financière intercommunale au sens des art. 140a et 140b LC/VD (cf. arrêt 2P.134/1997 précité, consid. 3b/bb et 3b/cc). La nouvelle Constitution vaudoise ne modifie en rien la situation sur ce point. Au contraire, l'art. 168 Cst./VD consacre désormais expressément le système de la péréquation intercommunale; il dispose que la loi (cantonale) détermine le pouvoir fiscal des communes et que la charge fiscale ne doit pas présenter des écarts excessifs entre les communes (al. 1); la péréquation financière atténue les inégalités de charge fiscale consécutives aux différences de capacité contributive entre les communes (al. 2). Ainsi donc, la Constitution vaudoise donne expressément mandat au législateur cantonal de réaliser un système de péréquation intercommunale dans le but de réduire les écarts excessifs de la charge fiscale entre les communes. Or, il n'est pas contesté que les décrets querellés s'inscrivent dans le cadre de cet objectif visant à atténuer les inégalités fiscales entre les
communes à forte et à faible capacité contributive.
5.4 En l'occurrence, la commune recourante ne bénéficie d'aucune autonomie dans l'institution et le mode de calcul des contributions financières litigieuses. Certes, de telles contributions ont une influence indirecte sur les finances communales en ce sens que la recourante peut être amenée à augmenter les impôts et/ou à recourir à des emprunts pour faire face à une hausse de la charge financière. Il n'en demeure pas moins que la recourante garde le choix du financement desdites contributions. C'est donc à tort que la recourante prétend que les décrets attaqués limitent, de manière excessive, la faculté de décider de manière autonome de son budget ou de fixer librement son taux d'imposition. Le seul fait qu'en raison de ces participations financières imposées, elle doive porter une charge supplémentaire dans son budget et qu'elle puisse être amenée à augmenter le taux ou à recourir à des emprunts ne touche pas son autonomie fiscale (cf. arrêt 2P.134/1997 du 30 mars 1998 précité, consid. 3).
La recourante prétend qu'elle n'a pas eu la possibilité de modifier son taux d'imposition pour l'année 2005 après l'adoption des décrets attaqués du 5 octobre 2004 en raison du délai légal fixé au 30 septembre pour soumettre l'arrêté d'imposition communal à l'approbation du Conseil d'Etat. Elle ajoute que son taux d'imposition serait bloqué à 85 points en raison du mécanisme législatif mis en place par la bascule des impôts, sans possibilité de choisir un taux plus élevé, ce qui serait constitutif d'une violation de l'autonomie communale. Dans ses observations, le Grand Conseil relève que les communes vaudoises ont été informées le 9 juillet 2004 que le délai en question était prolongé au 12 novembre 2004, si bien qu'elles disposaient d'un délai suffisant pour adapter leur taux d'imposition aux contributions qui leur seraient réclamées sur la base des décrets litigieux. L'autorité intimée précise que la bascule des impôts qui résulte notamment des décrets des 29 avril et 2 juillet 2003, laisse la possibilité aux communes de fixer, dans une certaine mesure, librement leur taux d'imposition, d'adapter à la baisse ou à la hausse leur taux par rapport au taux d'imposition communal théorique fixé par le canton. Rien n'interdisait
donc à la recourante de fixer un taux d'imposition supérieur à 85 pour 2005, sans conséquences négatives sur le montant des contributions à verser au titre de la péréquation intercommunale directe et indirecte.
5.5 En résumé, les décrets attaqués ne touchent en rien l'autonomie communale de la recourante telle qu'elle est définie par la constitution et la législation vaudoises. La fixation et les modalités du calcul des contributions au fonds de péréquation directe horizontale et au titre de la facture sociale touchent certes la commune recourante dans ses intérêts financiers, mais ressortissent par nature à la compétence du législateur cantonal ou de ses autorités exécutives. Comme la recourante ne bénéficie d'aucune autonomie communale en la matière, le grief de violation de l'art. 50 Cst. doit être rejeté. Par conséquent, les moyens accessoires fondés sur les dispositions constitutionnelles (art. 8 et 9 Cst.) n'ont pas à être examinés. Il en va de même du grief tiré de la violation de la capacité contributive de la commune qui a été soulevé en relation avec la violation de l'autonomie communale.

6.
Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable. Succombant, la recourante doit supporter les frais judiciaires, dès lors que ses intérêts pécuniaires sont en cause (art. 156 al. 2 OJ). L'Etat de Vaud conclut à l'allocation de dépens en précisant qu'il a fait appel à la collaboration d'un conseiller juridique du Service de justice, intérieur et cultes de l'Etat de Vaud, titulaire du brevet d'avocat. Or, selon l'art. 159 al. 2 OJ, aucune indemnité à titre de dépens n'est allouée, en règle générale, aux autorités qui obtiennent gain de cause, que celles-ci agissent par un avocat indépendant inscrit au barreau ou par leurs propres services.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2.
Un émolument judiciaire de 10'000 fr. est mis à la charge de la recourante.
3.
Il n'est pas alloué de dépens.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire de la recourante et au Grand Conseil du canton de Vaud.
Lausanne, le 1er décembre 2005
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: