Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2P.70/2003
2P.114/2001/dxc
Arrêt du 4 avril 2003
IIe Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Wurzburger, Président,
Hungerbühler et Merkli.
Greffière: Mme Revey.

Parties
2P.114/2001
Commune de Ropraz, 1088 Ropraz,
recourante, représentée par Mes Christian Favre et Pierre-Alexandre Schlaeppi, avocats,
place St-François 8, case postale 2533, 1002 Lausanne,

contre

Etat de Vaud, Service de la justice, de l'intérieur et des cultes, représenté par le Département des infrastructures, 1014 Lausanne,

et

2P.70/2003
Commune de Ropraz, 1088 Ropraz,
recourante, représentée par Me Pierre-Alexandre Schlaeppi, avocat,
place St-François 8, case postale 2533, 1002 Lausanne,

contre

Etat de Vaud, Conseil d'Etat, 1014 Lausanne.

Objet
art. 50 Cst. (autonomie communale, contribution de la commune au fonds de péréquation directe horizontale),

recours de droit public contre les décisions de l'Etat de Vaud des 8 mars 2001 (2P.114/2001) et 5 février 2003 (2P.70/2003).

Faits:
A.
Le 8 mars 2001, le Service de la justice, de l'intérieur et des cultes du canton de Vaud (ci-après: le Service cantonal) a notifié à la commune de Ropraz une facture de 113'437 fr. au titre de contribution au fonds de péréquation directe horizontale pour le premier trimestre 2001. Cette participation équivalait ainsi à 453'748 fr. par année, pour 2001 et 2002. Elle se fondait sur l'art. 140b de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes (LC), introduit par la loi de modification du 14 décembre 1999, ainsi que sur les art. 2 et 3 du décret du 14 décembre 1999 fixant pour les années 2001 et 2002 la contribution des communes au fonds de péréquation directe horizontale et la redistribution de celui-ci.

Par mémoire du 3 avril 2001, la commune de Ropraz a déféré cette décision, ainsi que les décisions sub-

séquentes relatives aux autres trimestres 2001 et 2002, devant le Tribunal administratif du canton de Vaud. A titre préjudiciel, elle concluait à ce que l'inconstitutionnalité du décret susmentionné soit constatée et à ce que lesdites décisions soient annulées, respectivement réformées "en ce sens qu'aucune somme n'est due par Ropraz au fonds sous réserve de précisions données en cours d'instance au besoin." Subsidiairement, elle requérait l'annulation, respectivement la réforme desdites décisions dans la même mesure.

Le 19 juin 2001, le Tribunal administratif a décliné sa compétence et transmis la cause au Conseil d'Etat.
B.
Le 30 avril 2001, la commune de Ropraz a formé un recours de droit public (2P.114/2001) contre la décision prise par le Service cantonal le 8 mars 2001 et contre les décisions subséquentes relatives aux autres trimestres 2001 et 2002. Par ordonnances présidentielles des 22 mai et 10 décembre 2001, la Cour de céans a suspendu la procédure de recours de droit public jusqu'à droit connu sur le recours cantonal.
C.
Statuant par arrêt du 5 février 2003 sur le recours formé le 3 avril 2001, le Conseil d'Etat l'a rejeté dans la mesure où il était recevable. Confirmant les décisions attaquées, il a retenu que la commune de Ropraz devait à l'Etat de Vaud, au titre des contributions au fonds de péréquation pour 2001 et 2002, une somme de 567'185 fr. (la commune s'étant acquittée de son dû pour trois trimestres), ainsi que des intérêts de retard de 11'478.90 fr.
D.
Agissant le 14 mars 2003 par la voie du recours de droit public (2P.70/2003), la commune de Ropraz demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Conseil d'Etat du 5 février 2003, sous suite de frais et dépens. Elle invoque la garantie de l'autonomie communale (art. 50 Cst.), la protection contre l'arbitraire (art. 9 Cst.), la protection de la bonne foi (art. 5 al. 3 et 9 Cst.), l'égalité (art. 8 Cst.), la légalité (art. 5 al. 1 Cst.), ainsi que le droit à un tribunal établi par la loi, compétent, indépendant et impartial (art. 30 al. 1 Cst.). Par ailleurs, elle requiert la production par l'Etat de Vaud de l'entier du dossier.

Il n'a pas été requis d'observations.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
La recourante a déposé successivement deux recours de droit public, le premier contre la décision du Service cantonal du 8 mars 2001 et les décisions subséquentes relatives aux autres trimestres 2001 et 2002, le second contre l'arrêt du Conseil d'Etat du 5 février 2003 confirmant lesdits prononcés. Les deux recours sont donc étroitement liés, tant à l'égard de leur objet que de la procédure cantonale suivie. Il sied ainsi de prononcer la jonction des causes et de statuer à leur égard dans un seul et même arrêt (art. 24 PCF et 40 OJ; cf. ATF 113 Ia 390 consid. 1; 111 II 270 consid. 1).
2.
La recourante demande que le Conseil d'Etat soit invité à produire le dossier complet de l'affaire. La Cour de céans s'estime toutefois suffisamment renseignée au sens de l'art. 95 al. 1 OJ, si bien qu'il sied d'écarter cette requête.
3.
Le recours de droit public n'est recevable, sauf exceptions non réalisées en l'espèce (cf. art. 86 al. 2 OJ), qu'à l'encontre d'une décision de dernière instance cantonale. En l'occurrence, le Conseil d'Etat a laissé indécise la question de la légitimation de la recourante pour agir devant lui (p. 6 de l'arrêt attaqué). Dans son dispositif, il a toutefois expressément confirmé la décision du Service cantonal du 8 mars 2001 ainsi que les décisions subséquentes relatives aux autres trimestres 2001 et 2002. Dans ces conditions, compte tenu de l'art. 4 de la loi vaudoise du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives excluant en l'espèce le recours auprès du Tribunal administratif, l'arrêt attaqué du 5 février 2003 doit être considéré comme une décision de dernière instance cantonale. Le recours dirigé à son encontre est dès lors recevable au regard de l'art. 86 OJ. En revanche, le recours formé contre la décision du Service cantonal est irrecevable sous cet angle, puisque les décisions qu'il conteste pouvaient précisément être déférées devant le Conseil d'Etat.
4.
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.

4.1 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 (ATF 125 I 173 consid. 1b; 121 I 218 consid. 2a; 120 Ia 95 consid. 1a et les références citées).

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. La seconde est reconnue lorsque la collectivité est touchée par une violation de son autonomie ou par une atteinte à son existence ou à l'intégrité de son territoire garanties par le droit cantonal (ATF 125 I 173 consid. 1b; 121 I 218 consid. 2a; 119 Ia 214 consid. 1a). Elle est alors aussi recevable à invoquer, à titre accessoire, la protection contre l'arbitraire ainsi que les autres droits découlant de l'ancien art. 4 aCst., soit notamment l'égalité, la proportionnalité, la bonne foi et le droit d'être entendu, à condition que ces griefs se trouvent en relation étroite avec celui de la violation de l'autonomie communale (ATF 113 Ia 332 consid. 1b; voir aussi ATF 121 I 218 consid. 4a; 116 Ia 221 consid. 1c, 252 consid. 3b).

Le nouvel art. 189 al. 1 lettre b Cst. ne modifie en rien cette jurisprudence (FF 1997 I 433; cf. Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. I, Berne 2000, nos 2018 ss).
4.2
4.2.1 En l'occurrence, l'arrêt attaqué se fonde d'abord sur l'art. 140b LC, dont la teneur est la suivante:
"Il est créé un fonds de péréquation directe horizontale, dont la gestion est assurée par le Département des institutions et des relations extérieures.
Chaque commune verse annuellement au fonds un montant équivalent au rendement communal d'un nombre de points d'impôt fixé par décret.
Le montant global du fonds de péréquation est redistribué intégralement aux communes.
La part que touche chaque commune est déterminée par sa population pondérée par un facteur fixé par décret."
L'arrêt incriminé s'appuie également sur les art. 2 et 3 al. 2 du décret du 14 décembre 1999, ainsi rédigés:
Art. 2: "Chaque commune verse annuellement au fonds de péréquation directe horizontale un montant équivalent au rendement communal de 13 points d'impôt."
Art. 3 al. 2: "Le rendement des impôts communaux pour les années 2001 et 2002 est calculé sur la moyenne des années 1997 et 1998 des impôts communaux [...]."
4.2.2 La recourante conteste le montant de 113'437 fr. qui lui a été imposé au titre de contribution au fonds de péréquation directe horizontale pour le premier trimestre 2001, soit de 453'748 fr. par année pour 2001 et 2002. Relevant que cette somme est calculée sur les recettes perçues pendant la période 1997-1998, elle expose en substance que celles-ci ont fortement diminué depuis, en raison d'un arrangement conclu entre son contribuable principal et le canton. La participation au fonds de péréquation qui lui est imposée, calculée sur la base d'une période plus faste, ne correspond plus à sa situation actuelle, entraîne une surcharge évaluée à 19 points d'impôts et l'obligera à fortement augmenter le taux d'imposition communal. De son point de vue, la législation apparaît ainsi lacunaire en ce sens qu'il lui manque un correctif équivalant à la taxation intermédiaire. A l'appui de ses arguments, la commune se prévaut de la garantie de l'autonomie communale (art. 50 Cst.), de la protection contre l'arbitraire (art. 9 Cst.), de la protection de la bonne foi (art. 5 al. 3 et 9 Cst.), de l'égalité (art. 8 Cst.), de la légalité (art. 5 al. 1 Cst.), ainsi que du droit à un tribunal établi par la loi, compétent, indépendant et
impartial (art. 30 al. 1 Cst.).
4.2.3 La péréquation financière intercommunale vise à instaurer un système de compensation entre les communes à forte ou faible capacité financière, afin d'aider les secondes à assumer les tâches qui leur incombent en tant que détentrices de la puissance publique. Relevant du droit public cantonal, les décisions de contribution à verser ou de prestation à allouer prises à cet égard par les autorités cantonales s'adressent aux communes

dans leur statut spécifique de collectivité publique. Par conséquent, ces prononcés ne les atteignent pas dans leur sphère privée, même s'ils les touchent dans leurs intérêts pécuniaires. Ainsi, les communes ne peuvent s'y opposer en invoquant des droits constitutionnels du citoyen (ATF 119 Ia 214 consid. 1b, concernant la loi zurichoise sur la péréquation financière, récemment confirmé dans l'arrêt non publié 2P.32/2003 du 18 février 2003, consid. 2.2, relatif à la loi soleuroise sur le même objet).

L'arrêt attaqué en l'espèce reposant sur les normes cantonales de péréquation financière intercommunale, la recourante n'est pas recevable à recourir au même titre qu'un particulier. En revanche, elle est légitimée pour recourir en tant que collectivité publique dénonçant une violation de son autonomie. Il sied dès lors d'entrer en matière dans cette mesure.
5.
5.1 Selon l'art. 50 al. 1 Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Comme sous l'empire de l'ancienne constitution, il appartient aux cantons de déterminer si et dans quelle mesure les communes bénéficient d'une autonomie. Il convient ainsi de se référer à la notion d'autonomie telle que définie jusqu'ici par la jurisprudence (ATF 128 I 3 consid. 2a). D'après celle-ci, la commune est autonome dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de manière exhaustive et dans lesquels il lui laisse une liberté de décision importante, soit en lui attribuant la compétence d'édicter et d'appliquer ses propres prescriptions, soit en lui réservant une latitude équivalente dans l'application du droit cantonal ou fédéral (ATF 128 I 3 consid. 2a, 136 consid. 2.1 et les références citées).

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 à 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 (cf. ATF 119 Ia 214 consid. 3b et arrêt précité 2P.32/2003 du 18 février 2003, consid. 2.3.3).

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, de sorte qu'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 et arrêt précité 2P.32/2003 du 18 février 2003, consid. 2.3.3).

De même, s'il est vrai que la contribution réclamée affaiblit 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, 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 non publié 2P.134/1997 du 30 mars 1998, consid. 3c).
5.2 En l'occurrence, les articles précités de la loi sur les communes et du décret du 14 décembre 1999 (cf. consid. 4.2.1 supra) ne confèrent pas aux communes une quelconque latitude dans la détermination des contributions dues au fonds de péréquation directe horizontale. Il en va de même de l'art. 80 de la Constitution vaudoise du 1er mars 1885.

La recourante n'établit pas davantage qu'une telle liberté découlerait d'autres dispositions cantonales ou constitutionnelles. En particulier, le point de savoir si le canton doit aménager un système de péréquation financière de manière à ce que les modifications altérant les bases de calcul soient prises en compte, en présence de circonstances particulières, dans la période actuelle et non dans la période suivante, ne relève pas de l'autonomie

de la recourante. Les modalités du calcul de sa contribution au fonds de péréquation touchent certes la commune dans ses intérêts, mais ressortissent par nature à la compétence du législateur cantonal ou de ses autorités exécutives.

Dans ces conditions, la recourante ne bénéficie d'aucune autonomie en matière de fixation de ses contributions au fonds de péréquation directe horizontale, de sorte que le grief de violation de l'art. 50 Cst. doit être rejeté. Par conséquent, les moyens accessoires fondés sur les dispositions constitutionnelles ayant remplacé l'ancien art. 4 aCst., soit sur les art. 5 al. 1 et 3, 8 et 9 Cst., doivent de même être écartés (cf. consid. 4.1 ci-dessus). Enfin, on ne discerne pas en quoi il devrait en aller différemment du grief reposant sur l'art. 30 al. 1 Cst. (correspondant à l'ancien art. 58 aCst.), si bien qu'il ne sied pas davantage de l'examiner.
6.
Vu ce qui précède, le recours formé contre la décision du 8 mars 2001 du Service cantonal (2P.114/2001) doit être déclaré irrecevable, tandis que le recours dirigé contre la décision du Conseil d'Etat du 5 février 2003 (2P.70/2003) doit être rejeté en tant que recevable. Succombant, la recourante doit supporter les frais judiciaires, dès lors que ses intérêts pécuniaires étaient en cause (art. 156 al. 2 OJ). Il n'y a pas lieu d'accorder de dépens à l'autorité cantonale (art. 159 al. 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Les recours de droit public formés contre la décision du Service vaudois de la justice, de l'intérieur et des cultes du 8 mars 2001 (2P.114/2001), respectivement contre l'arrêt du Conseil d'Etat du 5 février 2003 (2P.70/2003), sont joints.
2.
Le recours de droit public 2P.114/2001 est déclaré irrecevable.
3.
Le recours de droit public 2P.70/2003 est rejeté en tant que recevable.
4.
Il est mis à la charge de la recourante un émolument judiciaire global de 7'000 fr.
5.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires de la recourante, au Conseil d'Etat du canton de Vaud, ainsi qu'au Service cantonal de la justice, de l'intérieur et des cultes, par le Département cantonal des infrastructures.
Lausanne, le 4 avril 2003
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: La greffière: