Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.170/2006
2P.171/2006
2P.172/2006 /fzc

Arrêt du 7 novembre 2006
IIe Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges Merkli, Président,
Hungerbühler, Wurzburger, Müller et Yersin.
Greffier: M. Vianin.

Parties
1. Commune de Founex,
2. Commune de Nyon,
Parties
3. Commune de Buchillon,
Commune de Commugny,
Commune de Crans-près-Céligny,
Commune de Gingins,

recourantes, toutes représentées par Me Minh Son Nguyen, avocat,

contre

Conseil d'Etat du canton de Vaud, Château cantonal, 1014 Lausanne,
Cour constitutionnelle du canton de Vaud, avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
art. 5, 8, 9 Cst. (péréquation intercommunale et facture sociale),

recours de droit public contre l'arrêt de la Cour constitutionnelle du canton de Vaud du 30 mai 2006.

Faits:
A.
Le 28 juin 2005, le Grand Conseil du canton de Vaud a adopté la loi sur les péréquations intercommunales (LPIC; RS/VD 175.51) et le décret fixant pour les années 2006, 2007, 2008 et 2009 les modalités d'application de la loi sur les péréquations intercommunales (DLPIC; RSV 175.515). Le référendum n'ayant pas été demandé, ces deux actes législatifs ont été promulgués avec effet au 1er janvier 2006.

Le Conseil d'Etat du canton de Vaud a adopté le 11 janvier 2006 un ärrêté fixant les critères applicables pour la classification provisoire des communes pour 2006 (péréquation intercommunale et facture sociale)̈(ci-après: l'arrêté), qui a été publié dans la Feuille des avis officiels du 13 janvier 2006.

Les 1er et 2 février 2006, la commune de Morges et divers consorts, X._____ et divers consorts dont les communes de Buchillon, Commugny, Crans-près-Céligny, Founex et Gingins, ainsi que la commune de Nyon et divers consorts ont formé à l'encontre de l'arrêté une requête devant la Cour constitutionnelle du canton de Vaud.

Après avoir joint les causes, la Cour constitutionnelle a, par arrêt du 30 mai 2006, rejeté les requêtes dans la mesure où elles étaient recevables.
B.
Agissant par la voie du recours de droit public, la commune de Founex, en premier lieu, celle de Nyon, en deuxième lieu et celles de Buchillon, de Commugny, de Crans-près-Céligny et de Gingins, en troisième lieu, demandent au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt, sous suite de frais et dépens. Elles requièrent également l'octroi de l'effet suspensif. Elles dénoncent une violation de leur autonomie ainsi que des principes de la légalité, de la séparation des pouvoirs, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire.

L'autorité intimée s'en remet à justice. Le Conseil d'Etat conclut principalement à ce que le recours soit déclaré irrecevable et subsidiairement à ce qu'il soit rejeté.

Par ordonnance du 18 août 2006, le Président de la IIème Cour de droit public a rejeté la requête d'effet suspensif.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Dirigés contre le même arrêt, les trois recours reposent sur le même état de fait et soulèvent des griefs identiques; il se justifie dès lors de joindre les causes par économie de procédure.
2.
2.1 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 (ATF 125 I 173 consid. 1b p. 175; 121 I 218 consid. 2a p. 219; 120 Ia 95 consid. 1a p. 96-97 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 se plaint d'une violation de son autonomie (art. 50 Cst., cf. ATF 131 I 91 consid. 1 p. 93; 128 I 3 consid. 1c p. 7) ou d'une atteinte à son existence ou à l'intégrité de son territoire, garanties par le droit cantonal (ATF 125 I 173 consid. 1b p. 175; 121 I 218 consid. 2a p. 219/220; 119 Ia 214 consid. 1a p. 216). La collectivité est alors aussi recevable à invoquer, à titre accessoire, la protection contre l'arbitraire ainsi que les autres droits découlant de l'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 121 I 218 consid. 4a p. 220; 116 Ia 252 consid. 3b p. 255/256; 113 Ia 332 consid. 1b p. 333/334). Le nouvel art. 189 al. 1 lettre b Cst. a consacré cette jurisprudence, qu'il ne modifie pas (Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I p. 433; cf. Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. I, Berne 2000, nos 2018 ss).
2.2 Dans un recours de droit public, de nouveaux moyens de droit, qui n'ont pas déjà été invoqués en procédure cantonale, ne sont en principe pas recevables. La jurisprudence admet cependant la recevabilité de nouveaux moyens de droit lorsque l'autorité cantonale de dernière instance disposait d'un libre pouvoir d'examen et devait appliquer le droit d'office. Cette exception vaut pour tous les griefs qui ne se confondent pas avec l'arbitraire, à condition que le comportement du recourant ne soit pas contraire à la bonne foi (ATF 119 Ia 88 consid. 1a p. 90/91 et la jurisprudence citée). De nouveaux moyens soulevés dans un recours de droit public sont également

recevables s'ils portent sur une question juridique qui a été évoquée pour la première fois et de manière imprévisible dans la décision de dernière instance cantonale ou qui s'imposait à tel point que l'autorité cantonale aurait dû l'examiner d'office (ATF 129 I 49 consid. 3 p. 57; 128 I 354 consid. 6c p. 357; 99 Ia 113 consid. 4a p. 122; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2ème éd., Berne 1994, p. 369/370).
2.3 En l'occurrence, les recourantes n'ont soulevé devant l'autorité intimée - dans leur mémoire complémentaire, à l'exception de la commune de Nyon qui l'a fait dans son mémoire initial - le moyen tiré de la violation de leur autonomie qu'en relation avec leur qualité pour agir. Sur le fond, elles ont soutenu que l'arrêté litigieux était inconstitutionnel et illégal. De son côté, l'autorité intimée a estimé que la question de la qualité pour agir des communes pouvait demeurer indécise, du moment que le recours devait de toute manière être rejeté sur le fond. Partant, elle n'a pas abordé le problème de l'autonomie communale.

Dans ces conditions, le grief tiré de l'atteinte à l'autonomie communale n'apparaît pas comme nouveau au sens de la jurisprudence mentionnée ci-dessus et est, partant, recevable. La question de savoir si, dans le domaine juridique particulier, les communes recourantes sont effectivement autonomes n'est pas une question de recevabilité, mais de fond (ATF 128 I 136 consid. 1.2 p. 139; 124 I 223 consid. 1b p.226; 120 Ia 203 consid. 2a p. 204 et la jurisprudence citée). Il y a dès lors lieu d'entrer en matière sur les recours, les autres conditions de recevabilité étant par ailleurs réunies.
3.
3.1 Les recourantes admettent que les communes vaudoises ne sont pas autonomes en matière de péréquation financière intercommunale. Elles prétendent en revanche que la décision attaquée - en tant qu'elle confirme la validité de l'arrêté litigieux - porte atteinte à leur autonomie fiscale. Elles déduisent en effet de la jurisprudence du Tribunal de céans (2P.293/2004, consid. 5.4) qu'il y a atteinte à l'autonomie fiscale lorsqu'une commune est ¨dans l'impossibilité d'augmenter le taux d'imposition pour pallier les conséquences négatives résultant des contributions à verser au titre de la péréquation financière¨. Tel serait bien le cas en l'occurrence. En effet, les contributions dues au titre de la péréquation pour l'année 2006 étant calculées sur la base de la situation 2006, les montants définitifs ne seraient connus qu'au début 2007. Si les montants finalement dus devaient être plus importants que prévu, les communes pourraient seulement prendre des mesures pour 2008 et se trouveraient dans l'impossibilité de ¨faire usage de leurs compétences fiscales¨pour remédier à cette situation en ce qui concerne l'année 2006. De plus, la fixation des contributions serait rendue imprévisible par le système des ¨plafonds/planchers¨
introduit par l'arrêté litigieux. Les communes se trouveraient ainsi ¨dans l'impossibilité de faire des prévisions en matière financière¨; il leur serait ¨quasiment impossible d'établir un budget¨. S'agissant de l'année 2006, l'incertitude serait encore accrue par le fait que les départements compétents ont communiqué - d'ailleurs tardivement - aux communes le montant provisoire de leur contribution une première fois (en septembre 2005) et une seconde fois après l'adoption de l'arrêté litigieux (en janvier 2006) et que les deux estimations sont ¨contradictoires¨.
3.2 Selon la jurisprudence encore valable après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution (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 (ATF 129 I 410 consid. 1 et 2 p. 412 ss; 129 I 313 consid. 5.2 p. 320; 126 I 133 consid. 2 p. 136). L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (ATF 127 II 238 consid. 3a p. 240; 124 I 223 consid. 2b p. 226/227 et les arrêts cités). Lorsqu'elle est reconnue autonome dans un domaine spécifique, une commune peut notamment se plaindre, par la voie du recours de droit public, du fait qu'une autorité cantonale de recours ou de surveillance a excédé son pouvoir d'examen ou a faussement appliqué des normes communales, cantonales ou fédérales régissant le domaine en cause; la commune peut également faire grief à ladite autorité d'avoir interprété trop largement un droit fondamental - comme en particulier la liberté du commerce et de l'industrie - ou d'avoir transgressé un principe
constitutionnel, limitant ainsi de manière inadmissible son autonomie (cf. ATF 126 I 133 consid. 2 p. 136; 122 I 279 consid. 8c p. 291; 116 Ia 252 consid. 3b p. 256/257). Le Tribunal fédéral examine librement l'interprétation du droit constitutionnel cantonal ou fédéral; en revanche, il ne vérifie l'application des règles de rang inférieur à la constitution que sous l'angle restreint de l'arbitraire (ATF 132 I 68 consid. 1.1 p. 69/70; 122 I 279 consid. 8c p. 291 et la jurisprudence citée).

3.3 L'art. 139 al. 1 de la constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (RS/VD 101.01) pose le principe selon lequel Ïes communes disposent d'autonomieët énumère de manière non exhaustive les domaines où cette autonomie s'exerce.

Comme les recourantes l'admettent elles-mêmes, les communes vaudoises ne bénéficient d'aucune autonomie dans l'institution et le mode de calcul des contributions dues au titre de la péréquation financière intercommunale (2P.293/2004, consid. 5.4; 2P.70/2003, consid. 5.1; 2P.134/1997, consid. 3b/cc).

En revanche, parmi les domaines où s'exerce l'autonomie communale, l'art. 139 al. 1 Cst./VD mentionne Ïla fixation, le prélèvement et l'affectation des taxes et impôts communaux(lettre c). 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 (LICom; RS/VD 650.11), mais également par un système de péréquation financière intercommunale qui est désormais expressément consacré par l'art. 168 Cst./VD. Les contributions dues au titre de cette péréquation ont une influence indirecte sur les finances communales, dans la mesure où une commune peut être amenée à augmenter ses impôts et/ou à recourir à l'emprunt pour faire face à une hausse de la charge financière. Elles ne touchent pas pour autant son autonomie fiscale, car la commune demeure libre dans le choix du mode de financement des contributions en question (2P.293/2004, consid. 5.3; 2P.134/1997, consid. 3c).

Le système de péréquation financière intercommunale est concrétisé par la loi sur les péréquations intercommunales et par le décret qui fixe les modalités d'application de celle-ci pour les années 2006 à 2009, actes législatifs qui sont entrés en vigueur sans avoir été contestés. En se référant à l'art. 11 LPIC, l'art. 8 al. 3 du décret prévoit que la classification définitive des communes est calculée sur la base des résultats et des taux effectifs des exercices concernés, soit sur une base actuelle. En raison de ce mode de calcul, il est plus difficile pour une commune d'estimer, en vue d'établir son budget, le montant de la contribution qu'elle devra au titre de la péréquation financière. En effet, au moment d'établir son budget, la commune ne connaît pas les éléments sur la base desquels sa contribution sera calculée. Lorsqu'elles dénoncent cet état de choses, les recourantes perdent toutefois de vue que le système en question est prévu par la loi - qu'elles n'ont pas attaquées - et que leur autonomie s'en trouve réduite d'autant.

Au demeurant, quoi qu'en disent les recourantes, le fait que le montant des contributions dues au titre de la péréquation intercommunale ne soit pas d'emblée prévisible ne rend pas üquasiment impossibleÏ'établissement d'un budget. D'autres postes budgétaires sont soumis à des variations sensibles et souvent peu prévisibles; il en va ainsi notamment des rentrées fiscales qui dépendent de la situation conjoncturelle. De plus, l'incertitude dont se plaignent les recourantes est liée en bonne partie à la nouveauté du système et se limitera, une fois celui-ci mis en place, aux variations d'un exercice à l'autre. Quant au fait que les recourantes ne puissent pas remédier aux écarts existants entre les montants portés au budget et ceux effectivement dus en prenant des mesures pendant l'exercice lui-même, mais seulement pendant les exercices suivants, il n'est pas inhérent au mode de calcul sur une base actuelle: toute compensation d'un surcroît de charges ou d'un manque de recettes par une augmentation du taux d'impôt représente nécessairement un rattrapage a posteriori. Par ailleurs, l'avantage de ce mode de calcul est que la contribution due au titre de la péréquation pour une période donnée correspond exactement à la situation de la
commune durant cette période. Même si les montants définitifs ne sont pas encore connus, l'introduction du nouveau système de péréquation peut du reste conduire à une augmentation non négligeable des contributions dues par certaines communes, dont la capacité contributive est relativement forte. Cela pourra amener celles d'entre elles qui choisissent ce mode de financement à relever dans une certaine mesure le taux des impôts communaux. En soi, un tel effet est conforme à l'art. 168 al. 2 Cst./VD, selon lequel la péréquation financière intercommunale doit atténuer les inégalités entre les communes. A cet égard, les recourantes ne démontrent pas qu'en adoptant l'arrêté litigieux le Conseil d'Etat se serait laissé guider par des considérations étrangères à l'objectif constitutionnel.
Ainsi, l'arrêté litigieux ne touche pas l'autonomie restreinte dont les communes vaudoises bénéficient en matière fiscale. Par conséquent, le grief de violation de l'autonomie communale doit être rejeté et les moyens accessoires tirés de la violation des principes de la légalité, de la séparation des pouvoirs, de l'égalité de traite-

ment, de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire n'ont pas à être examinés.
4.
Les considérants qui précèdent conduisent au rejet des recours de droit public.

Succombant, les recourantes doivent supporter les frais judiciaires, dès lors que leurs intérêts pécuniaires sont en cause (art. 156 al. 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Les causes 2P.170/2006, 2P.171/2006 et 2P.172/2006 sont jointes.
2.
Les recours de droit public sont rejetés.
3.
Un émolument judiciaire de 15'000 fr. au total est mis pour 5'000 fr. à la charge de la commune de Founex, pour 5'000 fr. à la charge de la commune de Nyon et pour 5'000 fr. à la charge des communes de Buchillon, Commugny, Crans-près-Céligny et Gingins, solidairement entre elles.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire des recourantes, au Conseil d'Etat et à la Cour constitutionnelle du canton de Vaud.
Lausanne, le 7 novembre 2006
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: