

FRANÇOIS CHAUDET

PROFESOR IURIS PABIS
ALUMNUS

BENOÎT BOVAY

AVOCAT AU BARREAU
DOCTEUR EN DROIT
PROFESOR IURIS PABIS
SPECIALISTE IURIS DROIT DE
LA CONSTRUCTION ET DE L'IMMEUBIER

RÉMY WYLER

AVOCAT AU BARREAU
DOCTEUR EN DROIT
PROFESOR IURIS PABIS
SPECIALISTE IURIS DROIT DU TRAVAIL

GUY MUSTAKI

AVOCAT AU BARREAU
DOCTEUR EN DROIT
PROFESOR IURIS PABIS

PETER SMITH FISCHBERGER

BRUNO LAROCHE

BOBIS HETSZER

FLORIANA BARDI

ADINE BONARD

JUDITH ELBERG-BONARD

DAVID REGAMEY

MARIN THEODOR GUIGNARD

ELVIRE KILIANI

CHRISTOPHE PEBBLES

AURÉLIEN WIEDLER

MANIME DOUVO

LJA MEYER

ANNICK BOSSHUI

ROMAIN VENARD

CONSTANCE HALFON

SACHA ELKAIM

Cour de droit administratif et public
du Tribunal cantonal
Avenue Eugène-Rambert 15
1014 Lausanne

Lausanne, le 7 juin 2021
Notre réf.: 25'371/BB/FK/ck

GE.2020.0204 (MPB/eg) – Municipalité de Pully, Municipalité de Founex et crts et Municipalité de Crans-près-Céligny et crts c/ décisions du DIT du 9 octobre 2020 et du DSAS du 20 octobre 2020 (GE.2020.0208 et GE.2020.0209)

Madame la Juge instructrice,

Agissant dans les trois jours suivant votre avis du 3 juin 2021 leur refusant la fixation d'un délai de déterminations, les recourantes font usage de leur droit de réplique (ATF 137 I 195, c. 2.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_423/2013, c. 1.1) car il est indispensable qu'elles puissent compléter la motivation de leur requête de mise en œuvre d'une expertise eu égard à la position des autorités intimées et rectifier certaines allégations de la duplique qui apparaissent erronées.

La demande de mise en œuvre d'une expertise des recourantes vise deux buts et a une double raison d'être. D'une part, une vérification extérieure, objective et indépendante des données fournies par les communes en vue de la péréquation s'impose manifestement. D'autre part, il importe aux parties et à la Cour d'obtenir une analyse claire qui permette enfin de comprendre le fonctionnement d'un système d'une excessive complexité. Depuis de nombreuses années, les communes critiquent des complications qui les empêchent de saisir une situation qui leur échappe et par suite de

s'assurer que les sommes considérables demandées chaque année par le Canton sont réparties et calculées d'une manière correcte.

1. Vérification des données servant à la péréquation

En substance, l'expertise demandée porte sur les contrôles que l'Administration cantonale a opérés - ou plutôt n'a pas opérés – au sujet des données en vue du calcul de la péréquation.

Les autorités intimées, qui sont les Départements compétents habilités à surveiller le système péréquatif, ne prétendent même pas qu'elles ont elles-mêmes procédé aux contrôles exigés par la loi. Elles croient s'exonérer de leurs responsabilités en invoquant des éléments qui sont dépourvus de toute pertinence. En particulier, elles font valoir les audits assurés par le Contrôle cantonal des finances. Cependant, ce dernier se livre à des contrôles d'ordre purement formel, et non pas à la vérification matérielle des données qui lui sont fournies.

A cet égard, il faut rappeler que la loi sur les péréquations intercommunales du 15 juin 2010 exige que le Département chargé des relations avec les communes non seulement procède au calcul des montants dus, mais aussi veille à la gestion des mécanismes péréquatifs (art. 10). Or la loi prévoit, parmi ces derniers, le point suivant : « assurer aux communes les ressources qui leur sont nécessaires pour accomplir les tâches qui leur incombent en contribuant à l'équilibre durable de leurs finances » (art. 1, lit. c). La même disposition ajoute qu'il s'agit de « compenser les charges particulières des villes centre » (art. 1, lit. c).

Ces mécanismes correspondent à ce qu'on appelle les « dépenses thématiques », qui sont définies par décret et portent notamment sur les transports et les forêts. Il suit de là que les communes ont la faculté d'introduire dans les données qu'elles fournissent à l'autorité cantonale des dépenses et besoins de diverses sortes. Ce système ne peut fonctionner que s'il fait l'objet d'un contrôle substantiel et régulier de la part du Département concerné. Or tel n'est pas le cas, comme l'a constaté le Rapport no. 56 du 2 octobre 2019 publié par la Cour des comptes (pp. 28 ss, 87 ss). Il en ressort que les communes ont la possibilité, chacune séparément, de faire valoir leurs dépenses et de présenter les données correspondantes.

Cependant, les règles ne sont pas clairement et suffisamment harmonisées, de sorte qu'elles « laissent trop de place à l'optimisation fiscale et entraînent une inégalité de traitement de retour péréquatif entre les communes » (Rapport p. 3). En conséquence, constate la Cour, « des dépenses ne figurant pas dans les directives existantes ont été reportées à tort dans le formulaire thématique et des recettes faisant partie du périmètre n'ont pas été intégrées, créant ainsi des biais péréquatifs » (ibid.). Autrement dit, les dépenses ne correspondent pas nécessairement, comme l'écrit la Cour, à des besoins réels (ibid. p.4) En outre, les dépenses indiquées ne reflètent pas toujours la réalité financière. De toute évidence, un pareil système, qui laisse aux communes une grande latitude lorsqu'elles fournissent des données en vue du calcul de la péréquation, implique un contrôle substantiel et détaillé de toutes les données fournies par les communes. C'est précisément ce contrôle qui a fait défaut en l'occurrence, comme la Cour des comptes l'a bien constaté. Il sera l'un des deux objets de la future expertise.

Il est exact que les fiduciaires des diverses communes et le Contrôle cantonal des finances examinent les chiffres. Mais ils ne peuvent pas en garantir la véracité, faute d'un contrôle élaboré et concret des véritables dépenses et des réels besoins invoqués par les communes. Il est vrai également, comme le relève la duplique, que les recourantes disposent des chiffres utilisés pour le calcul de la péréquation. Cependant, le tableau Excel cité par l'intimée ne fait que reproduire formellement le résultat des données fournies par les communes, sans en attester la conformité matérielle à la loi. Autrement dit, le contrôle substantiel que suppose une application correcte de la loi ne s'opère pas. En interrogeant les boursiers des diverses communes, l'expert et la Cour se convaincront que telle est bien la pratique déficiente de l'Administration. Ni les fiduciaires, ni le CCF ne vérifient la pertinence des chiffres transmis par les communes pour le calcul des dépenses thématiques. En résumé, les contrôles qu'implique l'exécution de l'article 1, lettres c et e, de la loi sur les péréquations ne sont pas assurés. Les audits permettent au CCF de vérifier « l'exactitude des calculs » mais non pas celle des données.

Sur tous ces points, le Rapport précité de la Cour des comptes donne des indications très utiles et se détermine avec pertinence sur l'insuffisance des contrôles qui sont exigés. Toutefois, par la force des choses, la Cour des comptes n'a pas été en mesure de chiffrer les biais péréquatifs constatés ni

de vérifier la véracité des données communiquées par les communes. Autrement dit, elle a qualifié avec une sévérité méritée les manquements constatés mais elle n'a pas pu en quantifier les conséquences financières. Voilà pourquoi une expertise externe, objective et indépendante sur le fonctionnement réel du système se révèle indispensable. Dès lors qu'elle porte sur l'existence, l'inexistence ou l'insuffisance des contrôles opérés, l'expertise a bien pour objet des faits et non des questions juridiques ni des problèmes d'appréciation. Il apparaît qu'aucune autre procédure ne permettrait d'aboutir à des conclusions précises et conformes à la vérité. Il est donc erroné de dire que l'expert répéterait le travail de la Cour des comptes (duplique p. 2).

2. Complication excessive du système péréquatif

L'extrême complication de la péréquation intercommunale est bien connue. L'Administration vaudoise en est largement responsable. Il est vrai que la législation est elle-même d'une grande complexité, encore aggravée par des révisions fréquentes, presque tous les ans depuis 2016. Or chaque révision ajoute un élément supplémentaire à une construction déjà peu compréhensible depuis le départ, comme le relève le Rapport no. 56 (plus de 100 pages). Plus le système est difficile à comprendre, et plus l'Administration est tenue de l'appliquer, non seulement de façon rigoureuse, mais également transparente. L'un des deux objectifs de l'expertise demandée est d'obtenir des éclaircissements que les communes imposées attendent depuis longtemps. Le dépôt du recours aurait dû contribuer à clarifier une situation quasi inextricable. Mais il n'en a rien été, les mémoires déposés par les intimées n'apportant aucun élément qui permettrait de mieux saisir le système. Au reste, l'opposition manifestée à la demande de cette expertise pourrait laisser à penser que l'Administration souhaite maintenir une certaine opacité. Entre autres missions, l'expert aura la charge d'expliquer aux recourantes et au Tribunal comment fonctionne le système en réalité et comment il devrait être aménagé ou même corrigé par l'Administration à la suite de l'arrêt de la CDAP. C'est dire que son intervention est indispensable, car elle seule permettra de percer les mystères qui entourent la péréquation vaudoise et qui s'aggravent à la faveur des révisions légales successives.

En conclusion, les recourantes ont l'honneur de confirmer leur requête tendant à la mise en œuvre d'une expertise figurant dans leurs répliques du 15 avril 2021.

J'adresse copie de la présente à Me François Roux.

Je vous prie de croire, Madame la Juge instructrice, à l'assurance de mes sentiments très respectueux.



Benoit Boyay, av.