Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2P.10/2006 /svc

Arrêt du 16 novembre 2006
IIe Cour de droit public

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

Parties
Commune de Corsier,
Commune de St-Légier-La Chiésaz,
recourantes,
toutes les deux représentées par
Mes Lucien Masmejan et Aurélia Rappo, avocats,

contre

Etat de Vaud, agissant par le Grand Conseil,
place du Château 6, 1014 Lausanne,
Cour constitutionnelle du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
art. 29 et 50 Cst. (décret sur le secteur électrique),

recours de droit public contre l'arrêt de la
Cour constitutionnelle du canton de Vaud
du 7 octobre 2005.

Faits:

A.
Le 5 avril 2005, le Grand Conseil du canton de Vaud a adopté un décret sur le secteur électrique, qui a été publié par le Conseil d'Etat dans la Feuille des avis officiels le 22 avril 2005. Il est entré en vigueur le 1er novembre 2005 (RSVD 730.115). Ce décret institue dans le canton de Vaud un monopole de droit cantonal concernant la distribution et la fourniture de l'électricité, dans le but d'assurer un service public de qualité (art. 1 du décret). Il s'applique à l'ensemble du territoire cantonal et à toutes les entreprises d'approvisionnement en électricité actives dans le canton (art. 2 du décret). Il fixe le régime des concessions (art. 10 ss du décret), impose le service universel (art. 15 s. du décret), règle les questions de tarifs et de financement (art. 17 ss du décret). En particulier, sous la note marginale Ïndemnités communales¸ l'art. 23 du décret a la teneur suivante:
1L'usage du sol communal donne droit à un émolument tenant compte, notamment, de l'emprise au sol. Cet émolument est fixé par un règlement du Conseil d'Etat.
2Les communes sont également habilitées à prélever des taxes communales spécifiques, transparentes et clairement déterminées permettant de soutenir les énergies renouvelables, l'éclairage public, l'efficacité énergétique et le développement durable.
Enfin, sous la note marginale äbolition des ristournesÏ'art. 25 du décret a la teneur suivante:
Simultanément avec la perception des émoluments prévus à l'article 23, alinéa 1er, les ristournes communales

seront abolies.
Enfin, l'art. 30 al. 2 du décret prévoit son abrogation lors de l'entrée en vigueur de la législation fédérale sur l'approvisionnement en électricité, mais au plus tard après cinq ans. Le Grand Conseil peut décider de sa prolongation.

B.
Par mémoire de requête du 12 mai 2005, les communes de Corsier-sur-Vevey et de Saint-Légier - La Chiésaz ont demandé à la Cour constitutionnelle du canton de Vaud d'annuler le décret du 5 avril 2005. Elles invoquaient une violation de l'art. 139 lettre a Cst./VD. Selon elles, l'installation et l'exploitation d'un réseau électrique impliquaient un usage accru du domaine public communal et nécessitaient une concession d'usage accru. L'institution d'un monopole cantonal les privait de toute autonomie dans la gestion de leur domaine public et des services industriels. En laissant au Conseil d'Etat la compétence de fixer l'émolument communal pour l'usage du sol, l'art. 23 du décret les privait de leur autonomie quant à la valorisation de leur domaine public. Enfin, l'abolition des redevances et ristournes perçues par les communes portait atteinte à leur autonomie dans la mesure où ces ristournes constituaient une indemnité pour la concession de leur domaine public.

C.
Par arrêt du 7 octobre 2005, notifié le 25 novembre 2005, la Cour constitutionnelle a rejeté la requête. Elle a déclaré irrecevable la détermination déposée par les communes le 22 juillet 2005: Les moyens exposés, relatifs à la violation des principes de sécurité du droit, de la garantie des droits acquis, de la bonne foi et de la proportionnalité étaient nouveaux et excédaient une simple détermination sur les transcriptions provisoires des séances parlementaires. Sur le fond, l'installation de lignes ou de canalisations électriques impliquait un usage accru du domaine public communal, de sorte que l'institution d'un monopole cantonal pouvait certes limiter l'autonomie des communes. L'art. 139 Cst./VD ne garantissait cependant pas aux communes vaudoises une autonomie générale, normative et décisionnelle dans la gestion de leur domaine public. Le droit de percevoir des redevances pour l'usage du domaine public n'était pas non plus garanti. Enfin, l'intérêt public à assurer un approvisionnement optimal et rationnel en énergie électrique l'emportait sur l'intérêt des communes à percevoir des taxes et correspondait en outre au mandat constitutionnel de l'art. 56 al. 2 Cst./VD.

D.
Agissant par la voie du recours de droit public, les communes de Corsier-sur-Vevey et de Saint-Légier - La Chiésaz demandent au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, d'annuler l'arrêt rendu le 7 octobre 2005 par la Cour constitutionnelle. Elles se plaignent de la violation de leur autonomie ainsi que de celle des principes de proportionnalité et d'intérêt public. Elles se plaignent également de la violation de leur droit d'être entendues. La Cour constitutionnelle ne leur aurait pas accordé de deuxième échange des écritures.
Le Grand Conseil du canton de Vaud conclut, sous suite de frais et dépens, au rejet du recours dans la mesure où il est recevable. La Cour constitutionnelle se réfère à son arrêt.

E.
Par ordonnance du 9 février 2006, le Président de la IIe Cour de droit public a rejeté la requête d'effet suspensif déposée par les communes de Corsier-sur-Vevey et de Saint-Légier - La Chiésaz.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 131 II 58 consid. 1 p. 60).

1.1 L'art. 84 al. 1 OJ prévoit que le recours de droit public est recevable contre une décision ou un arrêté cantonal pour violation des droits constitutionnels des citoyens. Tel est le cas de l'arrêt attaqué qui confirme un décret reposant sur le droit cantonal.

1.2 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 et pour autant que la prétendue violation ne puisse pas être soumise par une action ou par un autre moyen de droit quelconque au Tribunal fédéral ou à une autre autorité fédérale (art. 84 al. 2 OJ). En l'espèce, comme le droit vaudois prévoit que la Cour constitutionnelle contrôle, sur requête, la conformité au droit supérieur notamment des décrets du Grand Conseil contenant des règles de droit (art. 136 al. 2 Cst./VD; art. 3 de la loi vaudoise du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle [LJC/VD; RSVD 173.32]), tel est bien le cas de l'arrêt attaqué, qui ne peut en outre être attaqué que par la voie du recours de droit public.

1.3 Seuls sont recevables devant le Tribunal fédéral les moyens qui, pouvant l'être, ont été présentés à l'autorité cantonale de dernière instance (art. 86 al. 1 OJ, ATF 118 Ia 20 consid. 5A; 114 Ia 205 consid. 1a). La jurisprudence n'admet la recevabilité de moyens de droit nouveaux que si l'autorité cantonale de dernière instance disposait d'un libre pouvoir d'examen et devait appliquer le droit d'office; cette exception ne vaut cependant que pour les griefs qui ne se confondent pas avec l'arbitraire, et pour autant que le comportement du recourant soit conforme à la règle de la bonne foi (arrêt 2P.161/2005 du 17 octobre 2005, consid. 1.3; ATF 119 Ia 88 consid. 1a; 117 Ia 491 consid. 2a, 522 consid. 3a et les arrêts cités).
En l'espèce, les recourantes se plaignent pour la première fois devant le Tribunal fédéral de la violation du droit à l'égalité en défaveur des petites communes. La Cour constitutionnelle vaudoise limitant son pouvoir d'examen aux griefs invoqués par le requérant (art. 13 LJC/VD), ce grief est par conséquent irrecevable.

1.4 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. 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 admet toutefois qu'il y a lieu de faire une exception pour les communes et autres corporations de droit public, notamment lorsque, par la voie du recours de droit public, elles se plaignent d'une violation de leur autonomie, d'une atteinte à leur existence ou à l'intégrité de leur territoire (art. 50 Cst.; cf. ATF 125 I 173 consid. 1b p. 175; 121 I 218 consid. 2a/2b p. 220; 113 Ia 336 consid. 1a p. 338). Dans ce cas, les collectivités concernées peuvent aussi, à titre accessoire, dans la mesure où ce moyen est en relation étroite avec la violation de leur autonomie, faire valoir que l'instance cantonale a méconnu la portée de certains principes généraux de droit constitutionnel autres que les garanties individuelles. Cela vaut en particulier pour les garanties générales de procédure anciennement tirées de l'art. 4 aCst., comme le droit d'être entendu, le droit à l'égalité de traitement, l'interdiction de l'arbitraire, le principe de la protection de la bonne foi ainsi que le principe de proportionnalité (ATF 131 I 91 consid. 3.3 p. 99; 129 I 313 consid. 4.1 p. 319, imprécis sur ce point, cf. à cet égard: Markus Dill, Die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie, thèse Berne 1996, p. 113 s.; ATF 129 I 410 consid. 2.3 p. 414; 126 II 133 consid. 2 p. 136 s., 103 Ia 191 consid. 4a p. 196 et les arrêts cités).
En l'espèce, en tant que l'arrêt attaqué confirme le décret du 5 avril 2005 sur le secteur électrique, qui réglemente notamment l'émolument pour usage du sol communal par les installations de distribution d'électricité et prévoit la suppression des ristournes communales, les recourantes sont touchées par l'arrêt attaqué en leur qualité de détentrices de la puissance publique. Pour que leur recours de droit public soit recevable, il suffit qu'elles invoquent, comme en l'espèce, une violation de leur autonomie, la question de savoir si elles sont réellement autonomes dans le domaine en cause étant une question de fond et non de recevabilité (ATF 129 I 313 consid. 4.2 p. 319).

1.5 En vertu de l'art. 90 al. 1 lettre b OJ, l'acte de recours doit, à peine d'irrecevabilité, contenir un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés et préciser en quoi consiste la violation. Lorsqu'il est saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral n'a donc pas à vérifier de lui-même si la loi cantonale entreprise est en tous points conforme au droit et à l'équité. Il n'examine que les griefs d'ordre constitutionnel invoqués et suffisamment motivés dans l'acte de recours. Le recourant ne saurait se contenter

de soulever de vagues griefs ou de renvoyer aux actes cantonaux (ATF 130 I 258 consid. 1.3 p. 261, 26 consid. 2.1 p. 31).
En particulier, les recourantes ne se plaignent ni de la violation de la force dérogatoire du droit fédéral, ni d'une atteinte à leur existence ou à leur territoire. Seuls sont en cause en l'espèce les art. 23 et 25 du décret, dont elles estiment que la Cour constitutionnelle a confirmé la validité en violation de leur autonomie.

1.6 Pour le surplus, déposé en temps utile et dans les formes requises, le présent recours est recevable au regard des art. 84 ss OJ.

2.
De l'avis des recourantes, en déclarant irrecevable leur mémoire complémentaire du 22 juillet 2005, la Cour constitutionnelle aurait violé l'art. 29 al. 2 Cst. ainsi que l'art. 44 al. 2 (recte al. 3) de la loi vaudoise du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administrative (LJPA/VD; RSVD 173.36), auquel renvoie l'art. 23 al. 2 (recte art. 12 al. 2) LJC/VD. Elles se plaignent au surplus du refus d'entendre des témoins dont l'audition était requise et d'un défaut de motivation de l'arrêt attaqué.

2.1 Le contenu du droit d'être entendu est déterminé en premier lieu par les dispositions cantonales de procédure, dont le Tribunal fédéral ne contrôle l'application et l'interprétation que sous l'angle de l'arbitraire; dans tous les cas, l'autorité cantonale doit cependant respecter les garanties minimales déduites directement de l'art. 29 al. 2 Cst., dont le Tribunal fédéral examine librement le respect (ATF 127 III 193 consid. 3 p. 194; 125 I 257 consid. 3a p. 259).
En l'espèce, l'art. 44 al. 3 LJPA/VD, qui prévoit que le magistrat instructeur peut exceptionnellement ordonner un second échange d'écritures pour inviter les parties à se déterminer sur les moyens invoqués de part et d'autre, n'accorde pas de protection allant au-delà de celle de l'art. 29 al. 2 Cst., de sorte que le grief soulevé doit être examiné exclusivement à la lumière des principes déduits directement de ce dernier article (ATF 131 I 91 consid. 3.1 p. 95; 126 I 19 consid. 2a p. 21; 119 Ia 136 consid. 2c p. 138/139 et la jurisprudence citée).

2.2 Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend le droit pour l'intéressé de prendre connaissance du dossier (ATF 129 I 85 consid. 4.1 p. 88 s.; 126 I 7 consid. 2b p. 10) et notamment de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique (ATF 127 III 576 consid. 2c p. 578 s.; 127 V 431 consid. 3a p. 436; 124 II 132 consid. 2b p. 137 et la jurisprudence citée). En particulier, un deuxième échange d'écritures doit être ordonné lorsque les observations de la partie adverse contiennent des élément de fait ou de droit nouveaux, à propos desquels le recourant n'a pas encore pu prendre position (arrêt 1A.276/2004 du 12 juillet 2005, consid. 3.2 et les références citées). Le droit d'être entendu comprend aussi celui de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influer sur la décision à rendre (ATF 127 III 576 consid. 2c p. 578 s.; 127 V 431 consid. 3a p. 436; 124 II 132 consid. 2b p. 137 et la jurisprudence citée). Enfin, le droit d'être entendu
implique pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision; elle peut toutefois se limiter aux points essentiels pour la décision à rendre (130 II 530 consid. 4.3 p. 540, 473 consid. 4.1 p. 477; 129 I 232 consid. 3.2 p. 236; 126 I 97 consid. 2b p. 102; 122 IV 8 consid. 2c p. 14/15).

2.3 En l'espèce, les recourantes ont ouvert la procédure cantonale devant la Cour constitutionnelle par une requête pour violation de leur autonomie. Elles ont d'emblée requis le droit de compléter leurs moyens par le dépôt d'un mémoire complémentaire. Dans sa réponse à la requête, le Grand Conseil s'est borné à réfuter les griefs des recourantes sans présenter, en fait ou en droit, d'éléments nouveaux. Il a cependant précisé que les débats parlementaires n'étaient pas encore retranscrits et seraient produits ultérieurement. Sans se référer à la demande des recourantes de déposer un mémoire complémentaire, la Cour constitutionnelle a ordonné un deuxième échange d'écritures, permettant ainsi aux parties de confronter une nouvelle fois leurs positions. Les recourantes ont par conséquent répliqué le 28 juin 2005 et le Grand Conseil a dupliqué sans s'écarter des griefs soulevés dans la requête. Quoi qu'en disent les recourantes qui nient avoir obtenu le droit de répliquer, la Cour constitutionnelle leur a bien accordé ce droit et n'a par conséquent pas violé leur droit d'être entendues sous cet

angle.
Au surplus, les procès-verbaux des séances parlementaires ont été produits le 27 juin 2005 et la Cour constitutionnelle a accordé aux recourantes, en sus du deuxième échange d'écritures, ün délai pour compléter leurs déterminations au sujet des nouvelles pièces produites par le Grand Conseil. Il ressort du dossier que les pièces en cause - nouvelles par rapport à celles déposées en annexe à sa réponse par le Grand Conseil - correspondent à la transcription des débats des séances du Grand Conseil. A cet égard, il n'est pas certain que la Cour constitutionnelle était tenue par l'art. 29 al. 2 Cst. d'accorder aux recourantes la possibilité de se déterminer sur leur contenu. En soi, l'absence de transcription des procès-verbaux des séances du Grand Conseil portant sur le décret litigieux n'empêchait pas les recourantes d'apprécier en toute connaissance de cause la portée de ce dernier ni de formuler des griefs à son encontre, d'autant moins que les représentants de l'Union des communes vaudoises avaient été associés aux Ëtats généraux de l'électricitéorganisés le 29 janvier 2001 (Exposé des motifs à l'appui du décret, p. 15) et faisaient partie de la liste des organisations consultées. Quoi qu'il en soit, dans la mesure où le
Grand Conseil n'a développé, dans sa réponse et sa duplique, aucun élément nouveau, les recourantes devaient s'en tenir à l'injonction de la Cour constitutionnelle de limiter leurs déterminations aux transcriptions des débats parlementaires, ce qu'elles n'ont pas fait. Par conséquent, la Cour constitutionnelle pouvait déclarer la détermination du 22 juillet 2005 irrecevable sans violer leur droit d'être entendues.

2.4 Les recourantes déplorent aussi le refus de la Cour constitutionnelle de tenir une audience et d'entendre les témoins qu'elles proposaient à l'appui de leur requête. Sur ce point, elles perdent de vue que l'art. 44 al. 1 LJPA/VD prévoit que la procédure est en principe écrite. Au surplus, elles n'exposent pas en quoi ce refus aurait violé leur droit d'être entendues ni en quoi les témoignages requis étaient indispensables pour juger de la requête qu'elles avaient déposée. Ne répondant pas aux exigences de motivation de l'art. 90 OJ, ce grief est irrecevable.

2.5 Enfin, les recourantes reprochent à la Cour constitutionnelle de ne pas s'être prononcée sur le grief de violation du principe de proportionnalité. Ce grief doit être rejeté. En effet, les recourantes soulignent elles-mêmes que le grief de violation du principe de proportionnalité est lié à celui de violation de l'autonomie communale et présente au Tribunal fédéral une argumentation détaillée à cet égard. Dans ces conditions, en exposant pour quels motifs l'autonomie des recourantes n'était pas violée par le décret du 5 avril 2005, la Cour constitutionnelle a suffisamment motivé son arrêt, respectant ainsi les exigences de l'art. 29 al. 2 Cst. en la matière.

3.
3.1 Selon l'art. 50 al. 1 Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de manière exhaustive mais laisse en tout ou en partie dans la sphère communale, lui accordant une liberté de décision importante. Le domaine d'autonomie protégé peut consister dans la faculté d'adopter ou d'appliquer des dispositions de droit communal ou encore dans une certaine liberté dans l'application du droit fédéral ou cantonal. Pour être protégée, l'autonomie ne doit pas nécessairement concerner toute une tâche communale, mais uniquement le domaine litigieux. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la Constitution et la législation cantonales (ATF 129 I 410 consid. 2.1 p. 412 ss; 129 I 313 consid. 5.2 p. 320; 126 I 133 consid. 2 p. 136).

3.2 Le décret litigieux a été adopté par le Grand Conseil et soumis au référendum facultatif (art. 84 al. 1 lettre a et 103 al. 1 Cst./VD). Il revêt la forme du décret parce qu'il comprend des règles générales et abstraites dont la durée est limitée (cf. l'art. 30, qui prévoit l'abrogation de ce dernier lors de l'entrée en vigueur de la législation fédérale sur l'approvisionnement en électricité, mais au plus tard dans les cinq ans) contrairement aux dispositions de durée illimitée qui prennent la forme d'une loi (art. 110 al. 1 Cst./VD).

3.3 Lorsque, comme en l'espèce, il ne s'agit pas d'examiner si l'autorité cantonale a correctement exercé son pouvoir de contrôle ou de surveillance, mais que le recours a pour objet un acte législatif cantonal qui fixe nouvellement en la restreignant l'autonomie des communes dans un domaine précis, les communes ne peuvent

s'en prendre à cet acte qu'en tant qu'il écarte indûment une compétence législative ou un domaine d'autonomie garantis par la Constitution cantonale. Elles peuvent se plaindre de ce qu'en modifiant la loi, le législateur cantonal a restreint les limites de l'autonomie communale qu'il avait antérieurement posées en violation d'autres attributions communales directement conférées par la Constitution (ATF 117 Ia 352 consid. 4b p. 356; 113 Ia 212 consid. 3b p. 213 s.; 103 Ia 191 consid. 3 p. 194 ss; pour deux affaires vaudoises: ATF 94 I 451 consid. 4 p. 457 s. et 541 consid. 4 p. 547 ss; ATF 52 I 353; Markus Dill, op. cit., p. 89 ss., 92 ss et les références citées). Dans ce contexte, lorsqu'il y a un conflit de compétence entre le canton et la commune, qui disposent de compétences parallèles dans un domaine, le Tribunal fédéral examine d'abord si le canton ou la commune est ou était compétent pour adopter les dispositions litigieuses. Si tel est le cas, il examine ensuite si le canton a fait un usage correct de sa compétence. Dans cette hypothèse, la commune peut se plaindre de ce que la réglementation cantonale ne repose sur aucun intérêt cantonal ou régional prépondérant. Elle peut également se plaindre d'une violation du principe de proportionnalité (ATF 94 I 541 consid. 5a p. 548; Markus Dill, op. cit., p. 96 s., 128 ss et les nombreuses références citées).

4.
Le décret litigieux institue dans le canton de Vaud un monopole de droit cantonal concernant la distribution et la fourniture de l'électricité, qui s'applique à l'ensemble du territoire cantonal et à toutes les entreprises d'approvisionnement en électricité actives dans le canton. Il règle notamment les questions de tarifs et de financements. Il modifie par conséquent la répartition des compétences en la matière. Les recourantes considèrent que cette nouvelle répartition viole leur autonomie.

4.1 Selon l'art. 80 aCst./VD, l'existence des communes était reconnue et garantie (al. 1). Les communes étaient subordonnées à l'Etat, avec lequel elles concouraient au bien de la société (al. 2). Elles jouissaient de toute l'indépendance compatible avec le bien de l'Etat, son unité et la bonne administration des communes elles-mêmes (al. 3).
L'ancienne Constitution du 1er mars 1885 étant muette sur les questions de production d'énergie électrique, celles-ci étaient réglées par la loi du 5 septembre 1944 sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public (LLC/VD; RSVD 731.01) et son règlement d'application du 17 juillet 1953 (RLLC; RSVD 731.01.1). D'après les art. 1 à 4 LLC/VD, c'était au canton qu'appartenait le droit de disposer des eaux dépendant du domaine public, de les détourner ou de les utiliser, en particulier comme force motrice à des fins de productions hydroélectriques. Ce droit devait faire l'objet d'une autorisation préalable du Conseil d'Etat délivrée sous la forme de concession soumise au paiement d'une taxe de concession due au canton (art. 13 LLC/VD). Comme le canton était le seul à pouvoir concéder l'usage des eaux du domaine public, les communes n'ont jamais disposé d'une quelconque compétence en la matière et n'ont par conséquent jamais joui d'autonomie sur ce point.
L'ancienne Constitution du 1er mars 1885 étant également muette sur les questions relatives à la distribution d'énergie électrique, celles-ci étaient réglées par les art. 2 ainsi que 42 de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes (LC/VD; RSVD 175.11). Ces articles précisaient que les autorités communales exerçaient les attributions et exécutaient les tâches qui leur étaient propres dans le cadre de la Constitution et de la législation cantonales; parmi ces tâches figuraient l'administration du domaine public (art. 2 lettre c), les services industriels (art. 2 lettre f) ainsi que la fixation des contributions et taxes communales (art. 2 lettre h). Classiquement, les services industriels désignaient principalement la fourniture d'eau et de diverses formes d'énergie et leur livraison au domicile du consommateur (Pierre-F. Panchaud, Nature et contenu des rapports de distribution des services industriels dans le canton de Vaud, RDAF 1988 p. 233 ss, 234), de sorte que c'était aux communes vaudoises qu'il revenait de gérer la distribution de l'énergie électrique sur leur territoire sous réserve des dispositions spéciales applicables aux entreprises de production d'énergie du chapitre VII du règlement d'application du 17
juillet 1953 de la loi sur l'utilisation des eaux dépendant du domaine public (art. 54 à 76 RLLC). D'après l'art. 72 RLLC, en sus d'une participation annuelle au bénéfice (art. 63 RLLC), qui pouvait prendre la forme d'un versement au canton proportionnel à la production (art. 66 RLLC), le législateur cantonal contraignait le concessionnaire à verser aux communes vaudoises dont il desservait directement les abonnés, une ristourne annuelle proportionnelle aux recettes brutes de la vente du courant sur leur territoire (ci-après: ristourne communale). Les modalités de ces ristournes communales devaient être contenues dans les conventions de dis-

tribution conclues avec les communes (art. 72 al. 2 RLLC), qui prenaient la forme de concessions délivrées par les communes. Leur montant faisait en revanche l'objet du règlement du 20 août 1975 sur le versement de ristournes aux communes par les entreprises bénéficiant de concessions d'eau de l'Etat (RRECE; RSVD 731.01.1.1), dont les art. 5 et 6 ne fixaient que le montant minimum, correspondant au produit de la recette brute procurée par la vente de l'énergie multipliée par un taux fixé par le Conseil d'Etat.
Il résulte de ces dispositions que les communes vaudoises avaient, sous l'empire de l'ancienne Constitution et avant l'entrée en vigueur du décret litigieux, la compétence non seulement de gérer les questions d'aménagement local et d'usage du domaine public communal provoquées par les réseaux de distribution et d'approvisionnement en électricité, mais également celle d'organiser le marché de la distribution de l'électricité sur leur territoire. Dans la plus grande majorité, les communes vaudoises, comme les recourantes en l'espèce, ont délégué la distribution et l'approvisionnement de l'électricité à une entreprise tierce, à laquelle elles délivraient une concession d'utilisation du domaine public et dont elles percevaient une redevance pour l'usage accru de ce domaine (cf. Pierre-F. Panchaud, op. cit., p. 233 ss, 236 s.). En l'absence de dispositions légales cantonales sur ces questions, c'était la concession de distribution qui déterminait l'étendue de l'obligation de fournir de l'énergie électrique à la commune concédante et aux particuliers installés sur son territoire, ainsi que le montant des redevances dues qui semblaient comprendre les ristournes communales (art. 72 al. 2 RLLC; cf. aussi, Pierre-F. Panchaud, op. cit., p.
243).

4.2 La nouvelle Constitution du canton de Vaud est entrée en vigueur le 14 avril 2003 (art. 175 Cst./VD). Selon l'art. 139 Cst./VD, les communes vaudoises disposent d'autonomie en particulier dans la gestion du domaine public (let. a), dans la fixation, le prélèvement et l'affectation des taxes et impôts communaux (let. c) ainsi que dans l'aménagement local du territoire (let. d). Tout en reconnaissant une certaine autonomie aux communes, cette disposition n'en délimite pas l'étendue. En effet, elle aurait pour but d'éviter au Tribunal fédéral de rechercher dans l'ensemble du droit cantonal si les communes disposent, dans un certain domaine, de pouvoirs de décisions importants (Haldy, L'organisation territoriale et les communes, in La Constitution vaudoise du 14 avril 2003, Berne 2004, p. 291-310, spéc. p. 295; cf. en outre ATF 108 Ia 74 consid. 2b p. 74). Les communes sont en outre soumises à la surveillance de l'Etat, qui veille à ce que leurs activités soient conformes à la loi (art. 140 Cst./VD). Contrairement à l'ancien régime, la Constitution contient maintenant l'art. 56 Cst. relatif aux ressources naturelles et à l'énergie selon lequel l'Etat et les communes incitent la population à l'utilisation rationnelle et économe des
ressources naturelles, notamment de l'énergie (al. 1) et veillent à ce que l'approvisionnement en eau et en énergie soit suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement (al. 2).
En revanche, les dispositions légales qui régissaient la production et la distribution de l'énergie électrique dans le canton de Vaud n'ont pas été modifiées avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, de sorte que les compétences du canton et des communes en la matière n'ont pas subi de modification.

5.
5.1 Invoquant l'art. 56 Cst./VD, les recourantes sont d'avis qu'en se bornant à fixer un but commun à l'Etat et aux communes et en introduisant les termes ¨´economiquesët öptimaldans la Constitution, le constituant vaudois ne voulait pas priver les communes de toute autonomie dans la fixation des conditions économiques de la fourniture d'électricité. Selon elles, cette tâche revient d'abord aux communes.

5.2 Comme l'affirment les recourantes, le mandat de l'art. 56 al. 2 Cst./VD peut être exercé tant par le canton que par les communes. Si, selon la lettre de cet article, le canton détient bien une compétence en matière d'approvisionnement en énergie, il n'en demeure pas moins qu'il doit l'exercer dans le respect des compétences qui reviennent également aux communes. Or, en instituant un monopole cantonal et en abolissant le droit des communes vaudoises de percevoir la ristourne annuelle proportionnelle aux recettes brutes de la vente de courant sur leur territoire, ce dernier limite les compétences de gestion du domaine public et supprime certaines compétences financières précédemment laissées aux communes sur ce point (cf. consid. 4 ci-dessus ). Dans ces conditions, il convient d'examiner, conformément à la jurisprudence, si le canton a fait un usage correct de sa compétence, ou en d'autres termes, si, fort de sa compétence constitutionnelle, il pouvait par le décret litigieux restreindre ces compétences communales. Tel n'est le cas que si la réglementation litigieuse repose

sur un intérêt cantonal ou régional prépondérant (cf. consid. 3.3).

6.
De l'avis des recourantes, le monopole de droit cantonal institué par le décret litigieux les prive de toute autonomie et pouvoir de décision dans l'octroi des concessions électriques sur leur territoire, de sorte qu'elles perdraient le pouvoir de décision sur l'usage du domaine public communal qu'elles détenaient auparavant.

6.1 Dans l'arrêt attaqué, la Cour constitutionnelle a considéré que l'institution par le décret du 5 avril 2005 d'un monopole cantonal dans le secteur de l'électricité pouvait limiter l'autonomie des communes en matière de gestion de leur domaine public, puisque l'installation de lignes ou canalisations électriques impliquait un usage accru du domaine communal. Elle a néanmoins jugé qu'il n'en résultait pas pour autant une violation de leur autonomie en la matière, les installations de distribution étant pour l'essentiel déjà en place. Se fondant sur les travaux de l'Assemblée constituante, elle a en outre constaté que l'art. 139 Cst./VD ne garantissait nullement aux communes une autonomie générale, normative et décisionnelle dans la gestion du domaine public. Elle en a déduit que la gestion du domaine public par les communes pouvait être limitée par le mandat de l'art. 56 al. 2 Cst./VD et par une modification de la législation en découlant. Elle a finalement jugé que le décret litigieux reposait sur un intérêt public prépondérant et respectait le principe de proportionnalité.

6.2 Il convient d'abord de souligner à cet égard, comme l'a relevé à bon droit la Cour constitutionnelle, qu'en tant que détentrices de la puissance publique, les communes recourantes ne peuvent se prévaloir du droit individuel à la liberté économique pour se plaindre de l'institution d'un monopole cantonal en matière de distribution de l'énergie électrique (cf. consid. 1.4). Dans ces conditions, le Tribunal fédéral n'a pas à en examiner sa compatibilité avec l'art. 27 Cst.
Sur le fond, les recourantes ne tentent pas de démontrer que l'art. 139 Cst./VD protégerait l'autonomie des communes dans le domaine de la gestion du domaine public contre toute intervention cantonale ou qu'une autre disposition constitutionnelle empêcherait le canton d'instituer un monopole cantonal en matière de distribution d'électricité. En l'absence d'une telle garantie, la Cour constitutionnelle pouvait considérer que l'institution du monopole cantonal en matière de distribution d'électricité en exécution du mandat de l'art. 56 al. 2 Cst./VD ne violait pas l'autonomie des communes vaudoises en matière de gestion de leur domaine public. Au demeurant, les recourantes n'exposent pas en quoi leur autonomie serait supprimée s'agissant de leur pouvoir de décider concrètement des modalités de l'emprise au sol communal des installations de distribution et d'approvisionnement d'électricité, telles que notamment la localisation des lignes et des transformateurs électriques, qui sont, ce qu'elles ne contestent pas, déjà largement en place. Par conséquent, ce grief doit être rejeté.

7.
Les recourantes se plaignent également de ce que l'art. 25 du décret litigieux prononce l'abolition des ristournes communales. Il s'agirait d'une atteinte grave à leur autonomie qui ne serait pas justifiée par un intérêt public prépondérant et dont les conséquences seraient disproportionnées par rapport à l'intérêt visé.

7.1 Dans l'arrêt attaqué, la Cour constitutionnelle a considéré que l'atteinte portée à l'autonomie des communes se justifiait par la volonté de rationaliser les coûts de l'énergie. Le canton avait agi manifestement dans un but d'intérêt public prépondérant et visait à remplir le mandat constitutionnel d'assurer un approvisionnement économiquement optimal. Comme le précédent système d'approbation par le Conseil d'Etat des tarifs de vente et des barèmes de ristournes communales de l'art. 67 RLLC avait démontré son inefficacité, le principe de proportionnalité était respecté.

7.2 Pour faire reconnaître une violation de leur autonomie en la matière, les recourantes devraient démontrer que les ristournes communales reposent sur une disposition constitutionnelle qui empêcherait le législateur cantonal de les supprimer, ce qu'elles n'ont pas fait. A supposer qu'elles tentent de déduire un tel droit des art. 56 al. 2 et 139 Cst./VD, force serait de constater que ces dispositions constitutionnelles ne contiennent aucune garantie relative au maintien de telles ristournes. Ces dernières n'ayant pour fondement que l'art. 72 RLLC, le législateur cantonal pouvait en décider la suppression sans violer l'autonomie des recourantes.

En outre, quoi qu'en disent les recourantes, qui se bornent à opposer une opinion contraire, la suppression des ristournes dues par les concessionnaires aux communes en application de l'art. 72 RLLC répond bien au mandat constitutionnel de l'art. 56 al. 2 Cst./VD, puisqu'elle vise d'une part à diminuer les prix de l'approvisionnement en énergie électrique et, d'autre part, à supprimer les disparités de prix entre les communes qui résultent précisément - en partie tout au moins - de l'existence de ces ristournes. D'après l'exposé des motifs en effet, le décret du 5 avril 2005 a pour but d'harmoniser le marché de l'électricité dans le canton de Vaud. Il s'agit d'éviter les écueils d'une libéralisation sauvage par la force du marché ainsi que l'interprétation détournée des règles sur les cartels, dans l'attente d'une nouvelle loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité annoncée pour 2007 (Exposé des motifs et projet de décret sur le secteur électrique, p. 4). L'exposé des motifs constate également que, dans la situation actuelle, les prix vaudois de fourniture et de distribution de courant sont parmi les plus élevés de Suisse (Exposé des motifs, p. 10) et attribue cette situation à l'existence des importantes et disparates
ristournes liées notamment aux concessions hydrauliques que les communes ont le droit de percevoir (Exposé des motifs, p. 22).
Enfin, on ne saurait suivre l'avis des recourantes selon lequel la nouvelle réglementation aurait pu se limiter à instaurer une surveillance cantonale et non à priver les communes de toute autonomie par l'instauration d'un monopole cantonal. Sur ce point, elles ignorent qu'en vertu de l'art. 67 RLLC/VD, une telle surveillance existait déjà, mais n'a pas permis une réduction des prix de l'électricité dans le canton. Or, force est de constater que les communes vaudoises se sont également trouvées dans l'incapacité de le réaliser jusqu'à aujourd'hui. Les recourantes ne proposent au demeurant pas d'autres mesures moins incisives, ce qui conduit au rejet de leur grief sur ce point.
Dans ces conditions, comme la suppression des ristournes communales et de leur disparité entre communes exige une réglementation supra-communale, la Cour constitutionnelle pouvait juger, sans tomber dans l'arbitraire ni violer l'art. 56 Cst./VD, que le décret du 5 avril 2005 poursuit un intérêt public cantonal qui l'emporte sur l'intérêt des recourantes de percevoir les ristournes qui leur étaient jusqu'alors accordées par la loi cantonale. Leur autonomie n'est par conséquent pas violée.

8.
8.1 Les recourantes font également valoir que l'abolition immédiate de ces redevances entraînera des conséquences majeures dans l'équilibre de leurs finances, auxquelles il serait impossible de remédier à temps, à défaut de régime transitoire. Ce faisant, elles se plaignent, implicitement au moins, de la violation de leur autonomie en matière fiscale.
Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de constater que l'autonomie fiscale des communes vaudoises était restreinte par la loi vaudoise du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LICom/VD; RSVD 650.11). L'art. 1er LICom/VD énumère les impôts que les communes peuvent, dans des limites très étroites, percevoir avec l'autorisation du Conseil d'Etat, tandis que l'art. 4 LICom/VD prévoit qu'elles peuvent également percevoir des taxes spéciales en contrepartie de prestations ou avantages déterminés. Ces taxes doivent faire l'objet de règlements soumis à l'approbation du Conseil d'Etat et sont soumises à conditions (art. 4 al. 2, 3 et art. 4a LICom/VD). La nouvelle Constitution vaudoise ne modifie en rien la situation sur ce point. Au contraire, l'art. 168 al. 1 Cst./VD consacre désormais expressément la règle selon laquelle la loi (cantonale) détermine le pouvoir fiscal des communes et précise que la charge fiscale ne doit pas présenter des écarts excessifs entre les communes (cf. arrêts 2P.293/2004 du 1er décembre 2005, consid. 5.3; 2P.134/1997 du 30 mars 1998, consid. 3b/bb et 3b/cc).
Dans ces conditions, le législateur cantonal pouvait abolir les ristournes annuelles sans violer l'autonomie des communes vaudoises en matière fiscale telle qu'elle est aménagée de manière très restreinte par l'art. 168 al. 1 Cst./VD et par la loi sur les impôts communaux. Pour le surplus, les recourantes n'allèguent pas à bon droit que les conséquences financières du décret litigieux auraient pour effet de déséquilibrer leurs finances, au point de compromettre leur existence même (ATF 115 Ia 42 consid. 5d/aa p. 54; cf. aussi ATF 131 I 91 consid. 1 p. 93 sur le droit à l'existence). Selon leurs propres dires, leur montant (de 387'998 fr.) représentait 3,56% des recettes communales en 2003.

8.2 Les recourantes se plaignent aussi des conséquences financières qui résultent de l'abolition, sans régime transitoire, des ristournes communales (art. 25 du décret), les privant ainsi d'importantes recettes et de toutes

possibilités d'anticiper et d'équilibrer leur budget. L'absence de régime transitoire serait disproportionnée par rapport à l'intérêt public visé.
Sur ce point, les recourantes perdent de vue que l'art. 23 al. 1 du décret maintient le droit des communes de percevoir un émolument pour usage du sol communal en fonction notamment de l'emprise au sol et les autorise à percevoir des taxes spécifiques afin de soutenir les énergies renouvelables, l'éclairage public, l'efficacité énergétique et le développement durable (art. 23 al. 2 du décret). En ne tenant pas compte dans leur motivation de ces recettes fiscales de remplacement, les recourantes n'exposent pas d'une façon conforme à l'art. 90 OJ en quoi leur situation financière serait à ce point aggravée par l'absence de régime transitoire ni en quoi cela porterait effectivement atteinte au principe de proportionnalité. A cela s'ajoute que le décret litigieux est entré en vigueur depuis le 1er novembre 2005 et que l'abolition des ristournes communales n'aura lieu qu'au moment où la perception des émoluments de l'art. 23 al. 1 du décret sera possible (art. 25 du décret), ce qui implique l'adoption par le Conseil d'Etat du règlement qui en fixe le montant. Tel ne sera pas le cas avant le 1er janvier 2007. Les communes ont par conséquent bénéficié d'un régime transitoire de fait, leur permettant d'anticiper les difficultés dont elles
font état, en particulier les questions relatives aux contrats passés avec la société électrique Vevey-Montreux. Sur ce dernier point, elles ne démontrent pas non plus en quoi un régime transitoire plus long faciliterait la rupture des contrats d'approvisionnement. Dans ces conditions, le grief de violation du principe de proportionnalité doit être rejeté.

9.
Les considérants qui précédent conduisent au rejet du recours dans la mesure où il est recevable. Succombant, les recourantes doivent supporter les frais de justice solidairement entre elles (art. 156 al. 1 OJ) et n'ont pas droit à des dépens.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.
Un émolument judiciaire de 6'000 fr. est mis à la charge des recourantes solidairement entre elles.

3.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des recourantes, à l'Etat de Vaud et à la Cour constitutionnelle du canton de Vaud.
Lausanne, le 16 novembre 2006
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: