Urteilskopf

133 I 128

14. Extrait de l'arrêt de la IIe Cour de droit public dans la cause Communes de Corsier et de St-Légier-La Chiésaz contre Etat de Vaud et Cour constitutionnelle du canton de Vaud (recours de droit public) 2P.10/2006 du 16 novembre 2006

Regeste (de):
Art. 50 BV, Gemeindeautonomie; Dekret des Grossen Rates des Kantons Waadt vom 5. April 2005 über den Elektrizitätssektor.

Mit der Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie können die Gemeinden nur solche kantonalen Erlasse anfechten, die ihre Autonomie in unzulässiger Weise insoweit beschränken, als sie ihnen eine Gesetzgebungskompetenz oder eine sonstige Zuständigkeit entziehen, die ihnen direkt durch die Kantonsverfassung gewährleistet wird. Besonderheiten bei parallelen Kompetenzen des Kantons und der Gemeinde (E. 3).

Kompetenzen der waadtländischen Gemeinden bei der Produktion und Verteilung elektrischer Energie unter der Geltung der alten Kantonsverfassung vom 1. März 1885 und der neuen vom 14. April 2003. Tragweite von Art. 56 und 139 der waadtländischen Kantonsverfassung im fraglichen Zusammenhang (E. 4, 5 und 6).

Die Aufhebung des früheren Systems von Rückvergütungsleistungen an die Gemeinden entspricht Art. 56 der waadtländischen Kantonsverfassung, liegt im kantonalen öffentlichen Interesse, wahrt das Verhältnismässigkeitsprinzip (E. 7) und verstösst nicht gegen die Autonomie der waadtländischen Gemeinden, die in Steuerfragen ohnehin nur sehr beschränkt besteht (E. 8).

Regeste (fr):
Art. 50 Cst., autonomie communale; décret du Grand Conseil du canton de Vaud du 5 avril 2005 sur le secteur électrique.

Le grief de violation de l'autonomie communale ne permet aux communes de s'en prendre à un acte législatif cantonal qui restreint cette autonomie qu'en tant qu'il écarte indûment une compétence législative ou un domaine d'autonomie garantis par la Constitution cantonale. Particularités en cas de compétences parallèles du canton et de la commune (consid. 3).

Compétences des communes vaudoises en matière de production et de distribution d'énergie électrique sous l'empire de l'ancienne Constitution du 1er mars 1885 et de celle du 14 avril 2003. Portée des art. 56 et 139 Cst./ VD en la matière (consid. 4, 5 et 6).

L'abolition des ristournes communales répond au mandat de l'art. 56 Cst./ VD, poursuit un intérêt public cantonal, respecte le principe de proportionnalité (consid. 7) et ne viole pas l'autonomie des communes vaudoises - très restreinte - en matière fiscale (consid. 8).

Regesto (it):
Art. 50 Cost., autonomia comunale; decreto del Gran Consiglio del Canton Vaud del 5 aprile 2005 sul settore elettrico.

La censura di violazione dell'autonomia comunale permette ai comuni d'impugnare un atto legislativo cantonale che limita detta autonomia solo nella misura in cui esso sottrae loro, a torto, una competenza legislativa o un settore di autonomia garantiti dalla Costituzione cantonale. Particolarità in caso di competenze parallele del cantone e del comune (consid. 3).

Competenze dei comuni vodesi in materia di produzione e di distribuzione dell'energia elettrica sotto l'imperio della previgente Costituzione del 1°marzo 1885 e di quella del 14 aprile 2003. Portata degli art. 56 e 139 Cost./VD in questo ambito (consid. 4, 5 e 6).

La soppressione dei ristorni comunali risponde al mandato dell'art. 56 Cost./ VD, persegue uno scopo d'interesse pubblico cantonale, ossequia il principio della proporzionalità (consid. 7) e non disattende l'autonomia dei comuni vodesi - molto limitata - in ambito fiscale (consid. 8).

Sachverhalt ab Seite 129

BGE 133 I 128 S. 129

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 (DSecEl; RSV 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

BGE 133 I 128 S. 130

financement (art. 17 ss du décret). En particulier, sous la note marginale "Indemnités communales", l'art. 23 du décret a la teneur suivante: 1 L'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. 2 Les 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 "abolition des ristournes" l'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. Par arrêt du 7 octobre 2005, notifié le 25 novembre 2005, la Cour constitutionnelle a rejeté la requête d'annulation du décret déposée par les communes de Corsier-sur-Vevey et de Saint-Légier-La Chiésaz. 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. Le Grand Conseil du canton de Vaud a conclu, 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. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours dans la mesure où il était recevable.

Erwägungen

Extrait des considérants:

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; ATF 129 I 313 consid. 5.2 p. 320; ATF 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 let. 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; ATF 113 Ia 212 consid. 3b p. 213 s.; ATF 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, Die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie, thèse Berne 1996, 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; RSV 731.01) et son règlement d'application du 17 juillet 1953 (RLLC; RSV 731.01.1). D'après les art. 1 à 4 LLC, 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). 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; RSV 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 let. c), les services industriels (art. 2 let. f) ainsi que la fixation des contributions et taxes communales (art. 2 let. 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 distribution 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; RSV 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 seule-

ment 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

BGE 133 I 128 S. 134

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.

BGE 133 I 128 S. 135

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 "économiques" et "optimal" dans 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. 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

BGE 133 I 128 S. 137

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

BGE 133 I 128 S. 138

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, 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; RSV 650.11). L'art. 1er LICom 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 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). 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.