

VD_OMNI CCST.2005.0002 vom 7. Oktober 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-10-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2005.0002

FR: VD_OMNI CCST.2005.0002 du 7 octobre 2005

IT: VD_OMNI CCST.2005.0002 del 7 ottobre 2005

Regeste

Communes de Corsier-sur-Vevey et de St-Légier-La Chiésaz/Conseil d'Etat et Grand Conseil du Canton de Vaud | Les griefs adressés à un acte normatif doivent en principe être contenus dans la requête elle-même. On peut admettre qu'ils le soient dans la réplique, lorsque la Cour ordonne un second échange d'écritures, mais seulement dans la mesure où les déterminations de l'autorité intimée y donnent lieu. Les conclusions et moyens qui auraient déjà pu être présentés dans le délai de requête ne sont pas recevables après son échéance (consid. 5e in fine).

Erwägungen

E. 1

du décret). A ce stade, le moyen se révèle prématuré. Le défaut de base légale suffisante ne peut être formulé, cas échéant, qu'à l'encontre du règlement fixant cet émolument et non contre le décret législatif qui prévoit ledit règlement. Au demeurant, le grief n'est pas étroitement lié à la violation de l'autonomie communale. Il est donc également irrecevable.

E. 3

Aux termes de l'article 50 alinéa 1 Cst féd., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Il s'agit donc d'une institution de droit cantonal, qui n'existe que si et dans la mesure où celui-ci la consacre (ATF 131 I 91, c. 2; Auer, Malinverni et Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. I, Berne 2000, p. 728 n° 2023). Selon la jurisprudence fédérale, la commune bénéficie de la protection de son autonomie, par le biais du recours de droit public, dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de manière exhaustive et dans lesquels il lui laisse une liberté de décision relativement importante ("relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit"), soit en lui attribuant la compétence d'édicter et d'appliquer ses propres prescriptions, soit en lui réservant une latitude équivalente dans l'application du droit cantonal ou fédéral. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales, voire exceptionnellement par le droit cantonal non écrit et coutumier (arrêt du Tribunal fédéral du 4 avril 2003 dans les causes 2P.70/2003 et 2P.114/2001, c. 5.1; arrêt du Tribunal fédéral du 28 octobre 2002 dans la cause 2P.107/2002, c. 2.1, et les réf. citées; ATF 128 I 3, c. 2a; ATF 108 Ia 188, c. 3). Comme le droit cantonal détermine l'existence et la teneur de l'autonomie communale, le champ et la portée de celle-ci peuvent être changés au gré des modifications législatives. Le législateur cantonal ne peut toutefois restreindre l'autonomie communale que s'il ne touche pas à des attributions directement garanties par la constitution cantonale (ATF 119 Ia 285, c. 4 c = JT 1995 I 421; ATF 117 Ia 352, c. 4 b = JT 1993 I 417; Auer, Malinverni et Hottelier, op. cit., p. 732 n° 2029). Par conséquent, lorsque la violation alléguée résulterait d'un acte normatif adopté par le Grand Conseil, comme c'est le cas en l'espèce, il faut d'abord se demander si la

nouvelle législation porte effectivement atteinte à des attributions des communes découlant directement de la constitution cantonale. Si tel n'est pas le cas, la restriction contestée ne constitue pas une violation de l'autonomie communale, mais une légitime limitation de celle-ci. 4.

a) Les requérantes invoquent une violation de l'article 139 lettre a de la Constitution vaudoise (Cst VD, RSV 101.01), qui garantit l'autonomie communale notamment dans la gestion du domaine public et du patrimoine communal. L'installation et l'exploitation d'un réseau électrique impliquent un usage accru du domaine public communal, qui nécessite une concession d'usage accru. Pour cette raison, les services industriels relèvent de la compétence communale, laquelle est expressément réservée à l'article 2 alinéa 2 lettre f de la loi sur les communes (LC, RSV 175.11). En conséquence, l'institution d'un monopole de droit cantonal en matière de fourniture et de distribution d'électricité constituerait une violation de l'autonomie des communes dans la gestion de leur domaine public et des services industriels. b) L'article 91 alinéa 1 Cst féd. confère à la Confédération la compétence de légiférer sur le transport et la livraison de l'électricité. Les cantons sont compétents pour légiférer dans ce domaine dans la mesure où la Confédération n'a pas fait usage de sa compétence (ATF 129 II 497, c. 5.1 p. 520). L'article 89 alinéa 1 Cst féd. impose toutefois à la Confédération et aux cantons, dans les limites de leurs compétences respectives, de s'employer à promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement. En droit vaudois, l'article 56 Cst VD invite l'Etat et les communes à inciter la population à l'utilisation rationnelle et économe des ressources naturelles, notamment de l'énergie (al. 1), et à veiller à ce que l'approvisionnement en eau et en énergie soit suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement (al. 2). Par ailleurs, l'article 139 Cst VD précise que les communes disposent d'autonomie, en particulier dans la gestion du domaine public et du patrimoine communal (litt. a), l'administration de la commune (litt. b), la fixation, le prélèvement et l'affectation des taxes et impôts communaux (litt. c), l'aménagement local du territoire (litt. d), l'ordre public (litt. e) et les relations intercommunales (litt. f). Il convient de déterminer la portée d'une telle disposition. c) A la lecture des travaux préparatoires, il n'apparaît pas que le constituant ait voulu empêcher le législateur cantonal d'adopter des règles qui pourraient restreindre l'autonomie communale dans les domaines précités, en d'autres termes qu'il ait voulu cristalliser les attributions communales, fixer un statu quo dans la répartition des compétences cantonales et communales auquel seul le constituant aurait pu toucher. Le but de l'article 139 Cst VD était beaucoup plus pragmatique et plus étroit. Il s'agissait en effet, par l'adoption d'une liste non exhaustive des domaines où les communes disposent d'autonomie, de clarifier les cas où le moyen tiré de la violation de l'autonomie communale est invocable devant le Tribunal fédéral. Le rapport de la Commission 6 à l'Assemblée constituante (séance du 30 juin 2000, pp. 14-15 ad art. 6.1.4, pour l'essentiel semblable à l'actuel article 139 Cst VD) relevait que "le but de la disposition introduite est ainsi de permettre aux communes de savoir que, dans les domaines mentionnés d'une façon non exhaustive, elles disposent de cette autonomie et qu'elles ont donc qualité pour agir devant le Tribunal fédéral. Celui-ci, dans ces domaines, n'aura ainsi plus à analyser la réglementation cantonale pour déterminer si le recours de la commune est recevable ou non (...). Il va de soi que le fait qu'une commune puisse ainsi arguer de son autonomie dans tel ou tel domaine ne signifie pas que sa prétention est bien fondée. Cela signifie seulement qu'elle a qualité pour invoquer son autonomie, que son action est ainsi recevable et qu'il appartiendra ainsi aux autorités judiciaires de juger si cette autonomie a été ou non respectée, les décisions de la commune devant naturellement

respecter autant le droit fédéral, cantonal que communal (...)" . Les débats se sont principalement concentrés sur la portée de la norme proposée quant au pouvoir d'examen du Tribunal fédéral (Assemblée constituante, Bulletins de séance du 22 septembre 2000, pp. 35 ss ad art. 6.1.4, et du 25 janvier 2002, pp. 68 ss ad art. 156 – identique à l'actuel art. 139 Cst VD). Le constituant Haldy a précisé à cet égard que "l'autonomie signifie simplement qu'il y a une liberté d'appréciation, mais dans le cadre du respect du droit fédéral et cantonal" (Bulletin de séance du 22 septembre 2000, p. 42) et que "maintenant, le Tribunal fédéral doit disséquer les textes légaux pour savoir s'il y a ou non liberté d'appréciation, s'il y a ou non autonomie. Avec notre disposition, il n'aura plus à le faire, il devra admettre que le constituant vaudois a voulu que dans ces domaines, (...) il y ait liberté d'appréciation, et il pourra ainsi examiner les griefs qui seront soulevés par la commune. Cela ne préjuge en rien du recours au fond, mais cela assure la commune de pouvoir faire trancher son litige sur le grief d'autonomie" (Bulletin de séance du 25 janvier 2002, pp. 72-73). Le constituant Piguet, minorisé, estimait pour sa part qu'une telle disposition était inutile (op. cit., p. 74). Quant au constituant Blanc, il a relevé qu' "heureusement la commission a pris la précaution de dire non pas 'Les communes sont autonomes dans les domaines de ...', mais dire 'Les communes disposent d'autonomie' qu'elles devront partager selon le droit, soit avec la Confédération, soit avec le Canton" (Bulletin de séance du 22 septembre 2000, p. 40). Il ressort de ces considérations que, pour le constituant vaudois, la notion d'"autonomie" revêt la même acception large que pour le Tribunal fédéral (supra, c. 3; cf. également Assemblée constituante, Bulletin de séance du 22 septembre 2000, pp. 35 ss ad art. 6.1.4). Certes, l'article 139 Cst VD implique que les autorités cantonales laissent aux communes dans les domaines énumérés un pouvoir de décision relativement important (Haldy, L'organisation territoriale et les communes, in Pierre Moor [éd.], La Constitution vaudoise du 14 avril 2003, Berne 2004, p. 295). Dans le même temps, la garantie que les communes disposent d'"autonomie" notamment dans les domaines précités est très générale, d'une part parce qu'on admet déjà qu'il y a autonomie lorsque la commune dispose d'un pouvoir d'appréciation dans l'application du droit fédéral ou cantonal et d'autre part en raison de l'étendue des domaines tels que la gestion du domaine public ou l'aménagement du territoire. En d'autres termes, on conçoit difficilement qu'une loi cantonale puisse vider de toute substance une garantie aussi vague. Pratiquement, les communes n'ont donc que peu de chances de succès lorsqu'elles attaquent directement une loi cantonale (Auer, Malinverni et Hottelier, op. cit., pp. 102 s. n° 301). Ainsi conçue, l'autonomie communale apparaît essentiellement comme une arme de défense des communes dans l'application du droit; en ce qui concerne la compétence législative, on ne peut que constater que la Constitution vaudoise n'en garantit aucune aux communes. d) On peut donner acte aux requérantes du fait que l'installation de lignes ou canalisations électriques implique un usage accru du domaine public communal, de sorte que sous cet angle, l'institution du monopole cantonal peut limiter l'autonomie des communes. Toutefois, il s'agit là d'une atteinte très restreinte. Ces installations ont un caractère accessoire et ne déterminent pas l'usage, l'aménagement, l'affectation du domaine public communal : les communes conservent un pouvoir de décision important et conservent la maîtrise du domaine public. Par ailleurs, le réseau est pour l'essentiel déjà mis en place et convient à la population (cf. Exposé des motifs et projet de décret sur le secteur électrique, janvier 2005, p. 18 ad art. 11), et les entreprises concessionnaires initiales sont celles actives sur le territoire cantonal au moment de l'entrée en vigueur du décret (art. 11 al. 2 du décret). Le décret ne devrait donc pas apporter de changements radicaux, même s'il envisage l'hypothèse de concessions pour de nouvelles

zones de desserte (art. 11 al. 3). Quoi qu'il en soit, est décisif le fait que l'article 139 lettre a Cst VD ne garantit nullement aux communes une autonomie générale, normative et décisionnelle, dans la gestion du domaine public, et on ne saurait considérer, comme semblent le faire les requérantes, que la compétence communale d'administrer les services industriels (art. 2 al. 2 litt. f et 42 al. 1 ch. 1 LC) découlerait directement de cette garantie constitutionnelle. A l'évidence, l'institution d'un monopole cantonal en matière de fourniture et distribution d'électricité ne vide pas de toute substance l'autonomie communale en matière de gestion du domaine public au point de constituer une violation de l'article 139 Cst VD. Au demeurant et par surabondance, il ne faut pas perdre de vue que l'autonomie dont les communes jouissent de façon générale pour la gestion de leur domaine public peut être limitée en raison du mandat spécial que la Constitution donne conjointement à l'Etat et aux communes en matière d'approvisionnement énergétique (art. 56 al. 2 Cst VD). En effet, cette disposition ne traite pas de la répartition des compétences entre le canton et les communes mais invite ces collectivités, dans la limite de leurs compétences respectives (cf. art. 89 Cst féd.), à exécuter le mandat. Les requérantes ne peuvent donc déduire de cette disposition une garantie d'autonomie en matière d'énergie qui s'ajouterait à celle, très générale, de l'article 139 Cst VD. En revanche, le mandat, qui comporte une obligation de résultat, implique l'adoption d'une législation efficace (Recordon, *Tâches de l'Etat et des communes*, in *La Constitution vaudoise du 14 avril 2003*, op. cit., p. 160); à ce titre, le législateur cantonal peut être amené à restreindre l'autonomie communale notamment en matière d'installations électriques et d'utilisation accrue du domaine public. Ainsi, dans la mesure où les limitations à l'autonomie communale sont le corollaire de ce mandat, il n'y a pas de "violation" au sens de l'article 9 LJC. Le présent décret ne porte donc pas d'atteinte illicite à l'autonomie communale en matière de gestion du domaine public. Les requérantes semblent invoquer leur autonomie en matière d'aménagement local du territoire. Il faut aussi constater que le décret ne porte pas d'atteinte effective, sensible à cette autonomie. On ne voit pas quelle mesure concrète d'aménagement local serait empêchée ou imposée par le décret. 5.

a) Les requérantes soutiennent que l'article 23 alinéa 1 du décret, qui donne la compétence au Conseil d'Etat de fixer l'émolument pour l'usage du sol communal, prive les communes de leur autonomie concernant la valorisation de leur domaine public. De même, l'abolition des redevances et ristournes prévue par l'article 25 du décret constituerait une atteinte grave à l'intérêt financier des communes requérantes et à leur autonomie. En effet, les ristournes qui sont fondées sur la réglementation relative à l'utilisation des cours d'eau du domaine public constituent une contrepartie de la concession d'usage du domaine public. Les articles 23 et 25 du décret enfreindraient le principe de proportionnalité, car ils ne seraient pas nécessaires pour atteindre les buts d'intérêt public visés, notamment ceux figurant à l'article 56 alinéa 2 Cst. Le décret aurait pu se contenter d'instaurer une surveillance cantonale. b) Les requérantes déduisent apparemment de l'article 139 lettre a Cst VD le droit des communes de percevoir librement des ristournes et émoluments dans la mesure où il s'agit d'une compensation pour l'usage accru du domaine public. Comme cela vient d'être souligné, l'article 139 Cst VD ne consacre qu'une garantie très générale dont on ne peut en aucun cas déduire une compétence normative exclusive des communes pour la perception d'indemnités pour l'usage du domaine public. On relèvera que les ristournes abolies par le décret ne sont pas uniquement liées à l'utilisation du sol mais sont aussi la contrepartie du droit d'exercer une activité de service public (Felley et Robert-Nicoud, *Ouverture du marché de l'électricité, quelques considérations juridiques*, in *RDAF 2002 I 74 s.*), de sorte qu'on ne saurait les ramener à une question de gestion du

domaine public. Quoi qu'il en soit, la disposition invoquée n'offre aucune garantie aux requérantes. Par ailleurs, et à juste titre, celles-ci ne prétendent pas que l'atteinte à leurs intérêts financiers mettraient en péril leur existence garantie par l'article 137 alinéa 2 Cst VD. Il s'ensuit que le droit de percevoir les ristournes litigieuses n'est pas garanti par la Constitution. Les requérantes soutiennent que le monopole institué ne respecte pas les conditions posées par la jurisprudence pour déroger à la liberté du commerce et de l'industrie et qu'il porte aussi atteinte à l'autonomie communale, de sorte qu'elles seraient fondées à invoquer une violation du principe de proportionnalité. Toutefois, au contraire de la liberté économique (art. 27 Cst féd. et 26 Cst VD), l'autonomie communale en matière de gestion du domaine public n'est pas garantie par la Constitution fédérale et l'article 139 Cst VD ne confère qu'une garantie très générale qui n'empêche pas le Grand Conseil de légiférer sur les redevances et ristournes litigieuses. Les communes peuvent certes invoquer une violation du principe de proportionnalité, mais comme garantie accessoire découlant de la garantie de l'autonomie (Moor, *Droit administratif III*, Berne 1992, p. 192). En l'espèce, il est douteux qu'une commune ait qualité pour faire valoir qu'une loi cantonale conforme à la Constitution vaudoise sous l'angle de la répartition des pouvoirs enfreint un principe de rang constitutionnel tel que le principe de proportionnalité (cf. ATF 103 Ia 191, c. 4a, p. 196 = JT 1979 I 506, où une liberté individuelle est invoquée à titre accessoire). Il n'est toutefois pas nécessaire d'examiner ce point plus avant, dans la mesure où le décret litigieux ne contrevient pas au principe de proportionnalité. A cet égard, il faut relever que le principe de proportionnalité s'impose également au législateur mais a une portée plus faible que dans le cas d'une décision administrative; en effet, l'auteur d'une norme bénéficie d'une liberté que lui donne sa responsabilité politique et le juge ne saurait s'y substituer sans excéder les limites de ses compétences (Moor, *op. cit.*, vol. I, p. 417 et réf. citées). Le pouvoir d'examen de la cour de céans est donc restreint. On relèvera enfin qu'en l'occurrence, deux intérêts publics sont en jeu, soit l'intérêt général à bénéficier d'un approvisionnement en énergie sûr et économique, et l'intérêt des communes à la sauvegarde de leur autonomie. C'est sous ces réserves que la cour de céans examinera le grief de violation du principe de proportionnalité. Les observateurs relèvent que, s'il n'existe pas de définition uniforme de la notion de service public dans le domaine de l'électricité, on considère qu'il est dans l'intérêt public que le courant électrique soit livré aux conditions économiques les meilleures et au prix le plus bas. Les entreprises électriques publiques sont en principe administrées non dans le but d'atteindre un gain maximal, mais pour assurer la sécurité de l'approvisionnement en garantissant des prix avantageux aux consommateurs. Par ailleurs, les importantes contributions versées aux collectivités par les entreprises concessionnaires contribuent notablement au renchérissement du prix du courant. Selon une étude commandée par l'Union des centrales suisses en 1995, les taxes et prestations versées aux collectivités par l'économie électrique représenteraient environ 25 % du prix de vente moyen (Felley et Robert-Nicoud, *op. cit.*, RDAF 2002 I 77-78). Actuellement les ristournes vaudoises sont importantes et disparates; elles vont de 0 à 16 % (Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 21, ad art. 24 du projet; Rapport de la Commission chargée d'examiner l'exposé des motifs et le projet de décret sur le secteur électrique, janvier 2005 [RC-230] pp. 13 s. ad art. 24). Les prix vaudois de fourniture d'électricité figurent parmi les plus élevés de Suisse, de sorte qu'il est apparu indispensable au législateur de réduire ces prix, notamment par une collaboration accrue entre les entreprises d'approvisionnement en électricité (Exposé des motifs, *op. cit.*, pp. 8 s., pt 2.1.1). L'atteinte portée à l'autonomie des communes se justifie par la volonté de rationaliser les coûts de l'énergie. Le législateur agit manifestement dans

un but d'intérêt public prépondérant et vise à remplir le mandat constitutionnel d'assurer un approvisionnement "économiquement optimal" (art. 56 al. 2 Cst VD). Par ailleurs, le législateur veille à sauvegarder l'intérêt des communes, qui conservent le droit de percevoir une indemnité pour l'utilisation de leur sol et peuvent prélever des taxes (art. 23 du décret). Le système actuel d'approbation par le Conseil d'Etat des tarifs de vente et barèmes des ristournes communales imposées aux titulaires d'une concession hydraulique suffit à démontrer les limites d'un simple système de surveillance cantonale (art. 67 du règlement d'application de la loi sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public et de la loi réglant l'occupation et l'exploitation des eaux souterraines dépendant du domaine public cantonal [RLLC, RSV 731.01.1]; art. 5 du Décret sur le renouvellement et l'extension des concessions de la Compagnie vaudoise des forces motrices des lacs de Joux et de l'Orbe [DCCJO, RSV 731.121]). Avec le pouvoir d'examen restreint qu'est le sien, la cour de céans ne peut que constater que le décret assure un rapport raisonnable entre le but d'intérêt public recherché et les limites à la liberté des communes. Le principe de proportionnalité est ainsi respecté. On observe d'ailleurs que celles-ci se plaignent moins de l'atteinte à la gestion de leur domaine public que de l'atteinte à leurs intérêts financiers. Il s'ensuit que les griefs invoqués par les requérantes doivent être rejetés.

E. 6

En définitive, le décret sur le secteur électrique ne porte pas effectivement atteinte à l'autonomie communale telle qu'elle est garantie par l'article 139 Cst VD. Dès lors, dans la mesure où le décret restreint l'autonomie des communes, il ne la viole pas mais la limite de façon légitime. La requête est donc infondée dans la mesure où elle est recevable.

E. 7

Les requérantes ont demandé l'audition de quatre personnes en qualité de témoins dans le but de renseigner la cour sur l'organisation du marché électrique et les conséquences du décret pour les communes. Le sort de la requête ayant pu être tranché indépendamment des éléments objets des auditions requises, il n'y a pas lieu d'entendre ces témoins.

E. 8

Les considérations qui précèdent conduisent au rejet de la requête. Les requérantes, qui succombent, supporteront solidairement entre elles les frais de la cause (art.

E. 12

al. 2 LJC et 55 al. 1 LJPA). Comme certains moyens sont déclarés irrecevables, l'émolument d'arrêt sera limité à 4'000 francs. Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens à l'autorité intimée, qui n'a pas recouru aux services d'un mandataire professionnel.