[AZA 1/2]
1P.805/2000/viz

Ie COUR DE DROIT PUBLIC
**********

Séance du 9 mai 2001

Présidence de M. Aemisegger, Président de la Cour et Vice- Président du Tribunal fédéral;
Présents: MM. les Juges Nay, Aeschlimann, Féraud, Catenazzi, Favre et Mme Pont Veuthey, Juge suppléante.

Greffier: M. Parmelin.

_____

Statuant sur le recours de droit public
formé par
Josef Zisyadis, à Lausanne,

contre
les décrets adoptés le 21 novembre 2000 par le Grand Conseil du canton de Vaud, sur l'organisation de la journée cantonale vaudoise à l'Exposition nationale et sur la création d'un fonds spécial pour financer les festivités, d'une part, et sur les engagements globaux de l'Etat liés à l'Exposition nationale, d'autre part;
(art. 85 let. a OJ; droits politiques; référendum financier)
Vu les pièces du dossier d'où ressortent
les faits suivants:

A.- Le 21 novembre 2000, le Grand Conseil du canton de Vaud (ci-après: le Grand Conseil) a adopté deux décrets relatifs aux frais engagés par ce dernier dans le cadre de sa participation à l'Exposition nationale (Expo. 02).

Le premier autorise le Conseil d'Etat du canton de Vaud (ci-après: le Conseil d'Etat) à organiser la journée cantonale vaudoise à l'Exposition nationale (art. 1er) et lui accorde à cet effet un crédit de 2 millions de francs pour la création d'un fonds spécial du bilan destiné à financer les festivités (art. 2), inscrit au budget du Département de la formation et de la jeunesse et réparti sur les années 2000, 2001 et 2002 (art. 3).

Le second autorise le Conseil d'Etat à honorer ses engagements actuels en faveur de l'Expo. 02 en matière de sécurité, de protection de l'environnement, d'aménagements routiers et d'animation (art. 1er) et lui accorde à cet effet un crédit global maximal de 16'800'000 fr., frais de la journée cantonale non compris (art. 2), les dépenses prévues devant être inscrites aux budgets 2001 et 2002 des services concernés (art. 3). La validité de ce décret est liée "à l'implantation vaudoise de la manifestation" (art. 4).

Le Conseil d'Etat a publié ces deux décrets dans la Feuille des Avis officiels du canton de Vaud du 5 décembre 2000, en indiquant que le délai référendaire, pour déposer une demande de référendum facultatif, venait à échéance le 14 janvier 2001.

B.- Agissant par la voie du recours de droit public, Josef Zisyadis demande au Tribunal fédéral d'annuler ces deux décrets et d'enjoindre les autorités cantonales vaudoises à élaborer un nouvel acte conforme à la réalité des dépenses globales effectivement consenties dans le cadre de la participation du canton de Vaud à l'Exposition nationale, soumis au référendum obligatoire selon l'art. 27 ch. 2bis de la Constitution du canton de Vaud du 1er mars 1885 (Cst.
vaud.). Il reproche au Grand Conseil d'avoir violé le principe de l'unité de la matière en adoptant deux décrets distincts pour des crédits destinés à la participation du canton de Vaud à l'Exposition nationale et en ne prenant

pas en considération dans le calcul du montant déterminant pour le référendum financier obligatoire tout ou partie du crédit de 10 millions de francs accordé au Conseil d'Etat par décret du Grand Conseil du 12 novembre 1996 pour assurer la participation de l'Etat au projet d'Exposition nationale "Le Temps ou la Suisse en mouvement" prévue alors en 2001. Il en irait de même des frais liés à l'engagement en renfort d'une vingtaine de collaborateurs de la gendarmerie vaudoise pour la durée de la manifestation, que le canton de Vaud a renoncé à facturer aux organisateurs, et des frais que ce dernier sera amené selon toute vraisemblance à débourser pour assurer une participation cantonale à la couverture du déficit.

Le Grand Conseil conclut au rejet du recours. Invité à répliquer, le recourant a produit un mémoire complétif daté du 21 février 2001.

C.- Par ordonnance du 15 janvier 2001, le Président de la Ie Cour de droit public a rejeté la demande d'effet suspensif.

Considérant en droit :

1.- a) Le recours de droit public pour violation des droits politiques selon l'art. 85 let. a OJ permet aux citoyens de se plaindre du fait qu'un décret cantonal aurait été soustrait à tort au référendum financier obligatoire (ATF 118 Ia 184 consid. 1a p. 187, 422 consid. 1e p. 424; 111 Ia 201 consid. 2 p. 202). En tant que citoyen actif titulaire des droits politiques dans le canton de Vaud, Josef Zisyadis a qualité pour recourir (ATF 123 I 41 consid. 6a p. 46 et les arrêts cités). Le recours répond au surplus aux exigences des art. 86 al. 1, 89 et 90 OJ, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

b) Saisi d'un recours de droit public fondé sur l'art. 85 let. a OJ, le Tribunal fédéral revoit librement l'interprétation et l'application du droit constitutionnel, ainsi que des dispositions de rang inférieur qui règlent le contenu et l'étendue du droit de vote ou qui sont en relation étroite avec celui-ci; il n'examine en revanche que sous l'angle restreint de l'arbitraire l'interprétation d'autres règles du droit cantonal (ATF 123 I 175 consid. 2d/aa p. 178; 121 I 1 consid. 2 p. 3, 334 consid. 2b p. 338, 357 consid. 3 p. 360 et les arrêts cités). En présence de deux interprétations également défendables, il s'en tient à celle retenue par la plus haute autorité cantonale (ATF 121 I 334 consid. 2c p. 339; sur l'évolution du pouvoir d'examen du Tribunal fédéral, ATF 111 Ia 201 consid. 4 p. 206-208).

2.- Le recourant reproche au Grand Conseil d'avoir soustrait indûment les décrets attaqués au référendum financier obligatoire prévu à l'art. 27 ch. 2bis Cst. vaud. en adoptant deux décrets distincts portant sur le même projet et en omettant de prendre en compte dans le calcul du montant déterminant pour le référendum un certain nombre de dépenses étroitement liées à ce projet.

a) L'art. 27 ch. 2 Cst. vaud. soumet au référendum facultatif les lois (let. a), les décrets (let. b) ainsi que toute décision du Grand Conseil entraînant une dépense unique de plus de deux millions de francs ou une dépense de plus de 200'000 francs annuellement pour dix ans (let. c).
L'art. 27 ch. 2bis Cst. vaud. , tel qu'il a été adopté par le peuple vaudois en date du 29 novembre 1998 (cf. Recueil annuel des lois vaudoises 1998, p. 358 et 498), prévoit le référendum obligatoire pour toute décision du Grand Conseil entraînant une dépense unique de plus de 20 millions de francs ou une dépense de plus de 2 millions de francs annuellement pour dix ans. L'art. 27 ch. 2ter Cst. vaud. exclut toutefois du référendum les décrets portant sur le budget dans son ensemble (let. c) et les dépenses liées (let.
e).

b) En tant qu'il a pour conséquence d'allouer au Conseil d'Etat un crédit de 2 millions de francs pour la création d'un fonds spécial du bilan destiné à financer les festivités de la journée cantonale vaudoise d'Expo. 02, le premier décret attaqué doit être assimilé au vote d'une dépense (ATF 108 Ia 234 consid. 2b p. 236/237 et l'arrêt cité), suivant la définition qu'en donnent l'art. 5 al. 1 de la loi vaudoise sur les finances et la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de référendum financier (ATF 123 I 78 consid. 3b p. 81; cf. Pierre Moor, Droit administratif, vol.

I, 2ème éd., Berne 1994, p. 285/286; s'agissant de la création d'un fonds, voir ZBl 91/1990 p. 121 consid. 3d/aa p. 124 et les références citées; Daniel Schmitz, Die Ausgabenbindung beim Finanzreferendum, Berne 1991, p. 58/59 et p. 243/244). Il en va de même du second décret accordant au Conseil d'Etat un crédit global maximal de 16'800'000 fr.

pour honorer ses engagements actuels en faveur de l'Expo. 02 en matière de sécurité, de protection de l'environnement, d'aménagements routiers et d'animation.

La question de savoir s'il s'agit de dépenses liées soustraites au référendum en vertu de l'art. 27 ch. 2ter Cst. vaud. ou, au contraire, de dépenses nouvelles soumises au référendum financier au sens de la jurisprudence rendue en cette matière (cf. ATF 125 I 87 consid. 3b p. 90/91) peut rester ouverte. A supposer que les deux décrets litigieux consacrent effectivement des dépenses nouvelles, le seuil de 20 millions de francs requis pour leur assujettissement au référendum financier obligatoire ne serait de toute manière pas atteint.

c) Les autorités doivent chiffrer l'importance des dépenses induites par un projet d'une manière aussi précise et objective que possible afin de déterminer s'il convient de les soumettre ou non au scrutin populaire, respectivement de les munir ou non de la clause référendaire facultative ou obligatoire (cf. Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, Berne 1997, 2ème éd., n. 963, p. 357; Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000, n. 1894, p. 752).

aa) Le recourant prétend qu'il conviendrait d'additionner les deux crédits litigieux et voit une violation du principe de l'unité de la matière dans le fait que le Grand Conseil a scindé en deux décrets distincts des dépenses qui portaient en réalité sur le même objet.

Le principe de l'unité de la matière, qui découle directement du droit constitutionnel fédéral en l'absence d'une disposition spécifique du droit cantonal (cf. ATF 118 Ia 184 consid. 3b p. 190; 105 Ia 80 consid. 7c p. 89 et les arrêts cités), vise à empêcher que l'autorité ne joigne en une seule décision susceptible de référendum des objets très différents sans lien objectif étroit entre eux, pour des motifs de pure tactique électorale. A l'inverse, il exige qu'un décret d'octroi de crédit soit soumis au référendum financier pour la totalité de la dépense. Celle-ci ne doit pas être scindée en deux ou plusieurs parties dont aucune n'atteindrait le montant référendaire de manière à échapper au référendum financier (ATF 118 Ia 184 consid. 3b p. 190; 112 Ia 221 consid. 2b/bb p. 229; 111 Ia 199 consid. 3b p. 201; 105 Ia 80 consid. 7c p. 89). L'autorité jouit à cet égard d'une importante marge de manoeuvre s'agissant de décider si des crédits doivent ou non être intégrés dans un seul et même décret (Irene Graf, Problem Finanzreferendum, thèse Berne 1989, p. 53). Il n'y a pas d'obstacle juridique à ce qu'un projet soit subdivisé lorsqu'il n'en résulte pas un transfert de compétence et qu'il y a une raison objective de procéder séparément
à la réalisation de chaque étape; dans ces conditions, les électeurs ne sont pas privés, une fois la première décision prise, du droit de se prononcer sur les étapes ultérieures. L'élément temporel joue aussi un rôle. Lorsque des crédits, destinés à des projets poursuivant un but commun, doivent être accordés successivement au cours d'une longue période et qu'ils apparaissent à tel point indépendants les uns des autres qu'une décision commune n'est plus justifiée, les investissements peuvent être autorisés par étapes, sans violer le principe de l'unité de la matière (ATF 118 Ia 184 consid. 3b p. 191 et les références citées).

En l'espèce, le premier décret tend à créer un fonds spécial de 2 millions de francs pour financer les activités qui se dérouleront dans le cadre de l'Exposition nationale, lors de la journée cantonale vaudoise; le second décret fixe les crédits nécessaires à assumer les dépenses de l'Etat de Vaud pendant la durée de la manifestation sur son territoire, en matière de sécurité, de protection de l'environnement, d'aménagements routiers et d'animation. Or, le Grand Conseil était libre de renoncer à l'organisation de la journée cantonale vaudoise sans que cela ne remette en cause les engagements pris par le canton de Vaud à l'égard d'Expo. 02 dans les quatre domaines faisant l'objet du second décret; de même, il aurait en principe également pu refuser de prendre en charge les frais liés à l'organisation de la manifestation sur son territoire tout en décidant de financer une journée cantonale vaudoise à l'Expo. 02 (cf. ATF 110 Ia 183 consid. 4 p. 188; cf. Bulletin du Grand Conseil du

canton de Vaud, séance du 7 novembre 2000, p. 3941 ss). Ainsi, même si les crédits litigieux se rapportent à la même manifestation, ils concernent des objets qui présentent entre eux une indépendance suffisante pour que le Conseil d'Etat puisse admettre,
sans excéder la marge d'appréciation qui lui est reconnue, ne pas devoir les soumettre au Grand Conseil dans le cadre d'un seul et même décret.

Le recours est donc mal fondé en tant qu'il dénonce une violation du principe de l'unité de la matière. Il n'y a par conséquent pas lieu d'additionner le crédit de 2 millions de francs destiné à financer les festivités de la journée cantonale vaudoise d'Expo. 02 à celui de 16,8 millions de francs prévu pour honorer les engagements actuels de l'Etat de Vaud en faveur de cette manifestation en matière de sécurité, de protection de l'environnement, d'aménagements routiers et d'animation. Le montant de ce crédit étant par ailleurs inférieur au seuil de 20 millions de francs fixé à l'art. 27 ch. 2bis Cst. vaud. , le Grand Conseil n'a pas violé les droits politiques du citoyen en assortissant le décret correspondant de la clause du référendum facultatif de l'art. 27 ch. 2 Cst. vaud.

bb) Le recourant reproche au Grand Conseil d'avoir omis de prendre en considération dans le calcul du montant soumis au référendum le crédit de 10 millions de francs, amortis sur cinq ans, voté par décret du 12 novembre 1996, pour le financement de l'Exposition nationale prévue à l'époque pour 2001.

L'institution du référendum financier obligatoire pour les dépenses supérieures à 20 millions de francs a été introduite le 29 novembre 1998 et n'existait donc pas lorsque le Grand Conseil a adopté le décret du 12 novembre 1996. Ce dernier texte était alors exclusivement soumis au référendum facultatif législatif de l'art. 27 ch. 2 Cst. vaud. La prise en considération du crédit de 10 millions de francs voté par le Grand Conseil en novembre 1996 reviendrait en réalité à accorder à l'art. 27 ch. 2bis Cst. vaud. un effet rétroactif non prévu par la constitution. Or, sous réserve d'exceptions non réalisées en l'espèce, le principe de la non-rétroactivité des lois, dégagé de l'art. 4 aCst. sous l'empire de l'ancien droit et qui peut se déduire aujourd'hui du droit à l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. (cf.
Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Berne 2000, vol. II, n. 1395, p. 644) ou du principe de la légalité inscrit à l'art. 36 al. 1 Cst. (cf. André Grisel, L'application du droit public dans le temps, ZBl 75/1974 p. 246), interdit d'accorder à une nouvelle règle un effet rétroactif, c'est-à-dire d'appliquer le nouveau droit à des événements situés dans le passé et entièrement révolu avant l'adoption du nouveau droit (ATF 125 I 182 consid. 2b/cc p. 186; 122 II 113 consid. 3b/dd p. 124 et les références citées).

Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de tenir compte du crédit de 10 millions de francs octroyé en novembre 1996 dans la détermination du montant global des dépenses induites par l'Exposition nationale, que ce soit dans son intégralité ou pour les tranches non encore versées par le canton de Vaud aux organisateurs de la manifestation, pour autant qu'il soit encore possible de revenir sur un crédit qui a déjà été octroyé et partiellement utilisé (cf. ATF 125 I 87 consid. 3a p. 90; Yvo Hangartner/Andreas Kley, op. cit. , n. 1901, p. 755; Irene Graf, op. cit. , p. 106 ss).

Sur ce point, le recours est mal fondé.

cc) Le recourant reproche ensuite au Grand Conseil de ne pas avoir pris en compte un quelconque montant au titre de participation du canton de Vaud à la couverture du déficit de l'Exposition nationale alors que celle-ci serait hautement probable.

Les garanties de déficit constituent en principe toujours des dépenses selon la jurisprudence relative au référendum financier (Yvo Hangartner/Andreas Kley, op. cit. , n. 1846, p. 735; Daniel Schmitz, op. cit. , p. 82 et les références citées). Par arrêté du 16 juin 2000, l'Assemblée fédérale a accordé à Expo. 02 un crédit d'engagement d'un montant de 338 millions de francs au titre de garantie de déficit.
Certes, le Conseil fédéral a souhaité que les cantons et les villes concernés participent à la prise en charge du déficit proportionnellement aux contributions annoncées (cf.

Message du Conseil fédéral concernant une garantie de déficit en faveur de l'exposition nationale 2002 du 23 février 2000, FF 2000 p. 1994 et 1999). Aucune décision ferme à ce sujet n'a cependant été prise à ce jour, la Conférence des directeurs cantonaux des finances estimant qu'une telle mesure ne s'imposait pas pour le moment en l'absence d'une demande formelle en ce sens de la part du Conseil fédéral (cf.
Bulletin du Grand Conseil du canton de Vaud, séance du 7 novembre 2000, p. 3904). Les représentants du Conseil d'Etat ont tour à tour confirmé aux membres de la commission parlementaire chargée de l'étude du dossier, dont le recourant faisait partie, puis aux députés, qu'il n'y avait à ce jour pas de garantie de déficit octroyée par les cantons et les villes organisateurs (Bulletin du Grand Conseil du canton de Vaud, séance du 13 novembre 2000, p. 4006).

Or, en l'absence de toute disposition de droit cantonal définissant les dépenses à prendre en considération dans le calcul du montant déterminant pour le référendum financier, il convient de tenir compte de l'ensemble des dépenses prévisibles au moment où le décret est adopté par le parlement (cf. Yvo Hangartner/Andreas Kley, op. cit. , n. 1894, p. 752). Tel n'est pas le cas d'une éventuelle participation du canton de Vaud à la garantie de déficit de 338 millions de francs votée par la Confédération, de sorte que le Grand Conseil n'a pas violé les droits populaires du citoyen en ne tenant compte d'aucun montant quelconque à ce titre.

dd) Le recourant estime enfin qu'il conviendrait de prendre en considération dans le calcul du montant des dépenses déterminant pour décider de leur assujettissement au référendum financier les frais liés à l'engagement ponctuel de vingt collaborateurs de la gendarmerie cantonale vaudoise durant l'Exposition nationale que le canton de Vaud aurait renoncé à facturer aux organisateurs de la manifestation, à hauteur de 2 millions de francs.

Dans la mesure toutefois où le seuil de 20 millions de francs fixé à l'art. 27 ch. 2bis Cst. ne serait de toute manière pas atteint en prenant en compte cette dépense, cette question peut demeurer indécise.

3.-Il résulte des considérants qui précèdent que le Grand Conseil n'a pas soustrait indûment les décrets attaqués au référendum financier obligatoire prévu à l'art. 27 ch. 2bis Cst. vaud.

Le recours doit par conséquent être rejeté. Suivant la pratique qui prévaut en matière de recours de droit public pour violation des droits politiques, il n'y a pas lieu de percevoir un émolument judiciaire. L'Etat de Vaud n'a pas droit à des dépens (art. 159 al. 2 OJ).

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral :

1. Rejette le recours.

2. Dit qu'il n'est pas perçu d'émolument judiciaire, ni alloué de dépens.

3. Communique le présent arrêt en copie au recourant et au Grand Conseil du canton de Vaud.

---

Lausanne, le 9 mai 2001 PMN

Au nom de la Ie Cour de droit public
du TRIBUNAL FEDERAL SUISSE:
Le Président,

Le Greffier,