[AZA 1/2]

1P.4/2001

Ie COUR DE DROIT P U B L I C
****

12 juillet 2001

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

_____

Statuant sur le recours de droit public
formé par
François M a r t h a l e r , route des Flumeaux 14, à Prilly,

contre
la décision prise le 6 décembre 2000 par le Grand Conseil ducanton de Vaud, au sujet du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la politique des pôles de développement économique;

(référendum financier)
Vu les pièces du dossier d'où ressortent
les faits suivants:

A.- Le Grand Conseil du canton de Vaud a adopté le 11 novembre 1996 le Décret relatif à un crédit d'engagement pour la mise en oeuvre et la promotion des pôles de développement économique (ci-après: le décret du 11 novembre 1996), qui a la teneur suivante:

Article premier. - Le Conseil d'Etat est autorisé à
ouvrir, dans la comptabilité de l'Etat, un compte
spécial appelé "crédit d'engagement" destiné à financer
le soutien à la mise en oeuvre et à la promotion
des pôles de développement économique, visant
un objectif de développement durable.

Art. 2. - Le solde de ce crédit d'engagement ne
pourra excéder la somme de 104'875'000 francs, sous
réserve des dispositions de l'alinéa 2. Le compte
sera par ailleurs crédité des recettes réalisées au
moment de l'aboutissement des projets, estimées à
63'333'000 francs.
Lorsque le solde débiteur atteindra 50'000'000
francs, ou au plus tard après trois ans, le Conseil
d'Etat présentera un rapport au Grand Conseil qui
se prononcera sur l'opportunité de poursuivre le
projet et d'engager le solde du montant.

Art. 3. - Un montant total de 41'542'000 francs
représentant la part investie à fonds perdu sera

prélevé sur le compte "Dépenses d'investissement"
et amorti en vingt ans.

Art. 4. - Le Conseil d'Etat est dispensé de requérir l'approbation du Grand Conseil, prévue à l'article 40 de la loi sur les finances du 27 novembre 1972, pour l'acquisition et l'aliénation d'immeubles ou de droits réels ainsi que pour des prêts et participations effectués dans le cadre du présent décret.

Art. 5. - Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 27, chiffre 2, de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.
Ce décret n'a pas fait l'objet d'une demande de référendum (référendum facultatif, selon l'ancien art. 27 ch. 2 de la Constitution cantonale [Cst. /VD], alors applicable) et il est entré en vigueur le 8 janvier 1997.

B.- Le 10 juillet 2000, le Conseil d'Etat a adopté un rapport, destiné au Grand Conseil, sur la politique des pôles de développement économique (rapport publié au Bulletin du Grand Conseil [BGC]2000 p. 4993 ss). Ce texte, présenté comme le rapport prévu à l'art. 2 al. 2 du décret du 11 novembre 1996, dressait un bilan de la première phase de mise en oeuvre de cette politique et rendait compte de la position générale du Conseil d'Etat en mentionnant certaines adaptations préconisées par un bureau d'études mandaté par le canton.
Il contenait également la réponse du gouvernement à une motion déposée par le député Jean Schmutz, relative à la redéfinition de la politique cantonale des pôles de développement (la réponse à cette motion fait formellement l'objet d'un rapport distinct, qui a cependant été intégré au rapport principal, sur la politique des pôles de développement, dont il constitue le chapitre 4). En conclusion, le Conseil d'Etat proposait au Grand Conseil de voter sur les points suivants (BGC 2000 p. 5035):

a) prendre acte du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la politique des pôles de développement économique;

b) prendre acte du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion Jean Schmutz relative à la redéfinition de la politique cantonale des pôles de développement;

c) poursuivre le projet et engager le solde du crédit d'engagement pour la mise en oeuvre et la promotion des pôles de développement économique.
La commission du Grand Conseil chargée d'examiner ce rapport du Conseil d'Etat, a établi son propre rapport le 13 août 2000 (BGC 2000 p. 5049). Se prononçant séparément sur chacun des trois points (a, b et c), elle a recommandé au Grand Conseil de voter dans le sens proposé par le Conseil d'Etat.

La commission du Grand Conseil a déposé un rapport complémentaire le 23 novembre 2000 (BGC 2000 p. 5059). Après les premières séances de cette commission parlementaire, le Conseil d'Etat avait en effet réexaminé la question du contrôle financier de la politique de promotion des pôles de développement, et il avait en particulier décidé de compléter le point c) des conclusions de son rapport, dans le sens suivant:

c) poursuivre le projet et engager le solde du crédit d'engagement pour la mise en oeuvre et la promotion

des pôles de développement économique, jusqu'à
la prochaine évaluation, sur la base de laquelle
le Grand Conseil pourra se prononcer sur
l'opportunité de poursuivre le projet et d'engager
le solde du montant.

La commission du Grand Conseil a souscrit, dans son rapport complémentaire, à cette modification.

C.- Le Grand Conseil s'est prononcé sur cet objet dans sa séance du 6 décembre 2000. A l'issue des débats, le président a fait voter séparément les points a, b et c du rapport du Conseil d'Etat. Selon le procès-verbal de la séance, les décisions suivantes ont été prises (BGC 2000 p. 5073-5075):
ad a): "Les conclusions de la commission (prise
acte du rapport du Conseil d'Etat sur la politique
des pôles de développement économique) sont adoptées
avec un grand nombre d'abstentions.. "

ad b): "Les conclusions de la commission (prise
acte du rapport du Conseil d'Etat sur la motion
Jean Schmutz) sont adoptées sans avis contraire ni
abstention.. "

ad c): "Les conclusions de la commission (prise
acte du rapport du Conseil d'Etat) sont adoptées.. "

D.- Agissant par la voie du recours de droit public au sens de l'art. 85 let. a OJ, François Marthaler, député au Grand Conseil, demande au Tribunal fédéral d'annuler le vote du Grand Conseil du 6 décembre 2000 et de renvoyer l'affaire à cette autorité pour nouveau débat et nouvelle décision. Il soutient que la décision de poursuivre la politique des pôles de développement et d'engager le solde du crédit prévu dans le décret du 11 novembre 1996, parce qu'elle porte sur une dépense de l'Etat, aurait dû être soumise par le Grand Conseil au référendum financier obligatoire conformément à l'art. 27 ch. 2bis Cst. /VD, voire subsidiairement au référendum facultatif en vertu de l'art. 27 ch. 2 Cst. /VD. Il prétend par ailleurs que certaines règles sur la forme des décisions du Grand Conseil, lorsqu'il autorise des dépenses, n'auraient pas été respectées (art. 45 et 47 Cst. /VD, art. 127 de la loi cantonale sur le Grand Conseil).

Dans sa réponse, le Grand Conseil conclut au rejet du recours. Il fait valoir en substance qu'il n'a voté aucune dépense le 6 décembre 2000; il a simplement pris acte d'un rapport du Conseil d'Etat, ne faisant ainsi pas obstacle à la poursuite du projet des pôles de développement économique.

Le recourant a été invité à déposer un mémoire complétif (art. 93 al. 2 OJ). Il a maintenu ses conclusions.
Le Grand Conseil a pu se déterminer à ce sujet.

E.- Par ordonnance du 30 janvier 2001, le Président de la Ie Cour de droit public a rejeté la requête d'effet suspensif présentée par le recourant.

Considérant en droit :

1.- Aux termes de l'art. 85 let. a OJ, le Tribunal fédéral connaît des recours de droit public concernant le droit de vote des citoyens et de ceux qui ont trait aux élections et aux votations cantonales, quelles que soient les dispositions de la constitution cantonale et du droit fédéral régissant la matière. Au niveau cantonal, les droits protégés selon l'art. 85 let. a OJ correspondent donc à l'ensemble des droits que confèrent aux citoyens les dispositions constitutionnelles ou législatives qui définissent les conditions et modalités de l'exercice des droits politiques ou en précisent le contenu ou l'étendue; les règles relatives au référendum en font partie (cf. ATF 123 I 41 consid. 6b p. 46 et les références).

En particulier, si le droit cantonal connaît le référendum financier, c'est par la voie du recours de l'art. 85 let. a OJ que l'on peut se plaindre du refus de soumettre une dépense à ce référendum (cf. ATF 112 Ia 221 consid. 1b p. 224).

Le recourant se présente comme un député au Grand Conseil. Cela signifie qu'il exerce ses droits politiques dans le canton de Vaud et que, si l'acte litigieux était soumis au référendum, il pourrait demander un vote populaire à ce sujet. Il a donc qualité pour recourir au sens de l'art. 88 OJ, même s'il n'invoque aucun intérêt juridique personnel à l'annulation de cet acte (ATF 123 I 41 consid. 6a p. 46 et les arrêts cités).

Les autres conditions de recevabilité applicables au recours selon l'art. 85 let. a OJ étant remplies, il y a lieu d'entrer en matière.

2.- Le recourant invoque l'art. 27 ch. 2bis Cst. /VD, aux termes duquel est soumise au référendum obligatoire "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".
Selon lui, le décret du 11 novembre 1996 limitait à deux titres les dépenses pour les pôles de développement: la première restriction était temporelle, le financement des pôles de développement n'étant plus autorisé après l'échéance du délai de trois ans prévu à l'art. 2 al. 2; la seconde limite était financière, la somme de 50'000'000 fr., également mentionnée à l'art. 2 al. 2, ne pouvant de toute manière pas être dépassée, même avant l'échéance du délai de trois ans. Aussi, pour le recourant, la décision prise le 6 décembre 2000 par le Grand Conseil porte-t-elle à la fois sur la poursuite du projet et sur de nouvelles dépenses à la charge du canton, qui dépassent les seuils de l'art. 27 ch. 2bis Cst. /VD. Le recourant fait encore valoir que, vu son objet - une nouvelle dé-pense -, la décision du 6 décembre 2000 aurait dû quoi qu'il en soit revêtir la forme d'un décret et être publiée puis soumise à tout le moins au référendum facultatif en vertu de l'art. 27 ch. 2 Cst. /VD, qui prévoit cette possibilité à l'encontre des lois, des décrets et de "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".
a) Saisi d'un recours de droit public au sens de 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 sont étroitement liées au droit de vote. Toutefois, lorsque la portée d'une disposition est fortement douteuse, ou en présence de deux interprétations également défendables, le Tribunal fédéral ne s'écarte pas de la solution adoptée par le parlement ou, de façon expresse ou tacite, par le peuple du canton. Il n'examine en revanche que sous l'angle 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. 2, 291 consid. 1c p. 293, 334 consid. 2b p. 338, 357 consid. 3 p. 360 et les arrêts cités).

b) Lorsque le droit cantonal connaît l'institution du référendum financier, obligatoire ou facultatif, toute décision d'une autorité cantonale par laquelle une dépense est autorisée peut faire l'objet d'un recours pour violation des droits politiques (ATF 118 Ia 184 consid. 1a p. 187 et les arrêts cités).

En l'espèce, la décision du Grand Conseil a été qualifiée par cette autorité de "prise acte" d'un rapport du Conseil d'Etat. Conformément à l'art. 115 de la loi sur le Grand Conseil, les rapports présentés par le Conseil d'Etat constituent une catégorie d'actes pouvant faire l'objet de délibérations du parlement cantonal (lequel délibère en outre, selon cette disposition, des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi et des projets de décret).
Dès lors que le recourant se plaint d'une violation des règles sur le référendum financier, la seule question pertinente est celle de savoir si, en prenant formellement acte d'un rapport gouvernemental après en avoir délibéré, le parlement a matériellement voté une dépense. Il importe donc peu de savoir si, le cas échéant, la dépense aurait plutôt dû être votée sous la forme d'un décret spécial, comme le recourant le soutient en invoquant les art. 45 al. 1 et 47 al. 1 Cst. /VD.

c) Le référendum financier, obligatoire (art. 27 ch. 2bis Cst. /VD) ou facultatif (art. 27 ch. 2 Cst. /VD), n'est possible qu'à l'encontre d'une décision "entraînant une dépense" unique ou périodique. Selon la conception généralement admise dans les cantons, qui est également celle du droit cantonal vaudois d'après la réponse du Grand Conseil, la dépense est une diminution du patrimoine financier de l'Etat.

Ce sur quoi porte le référendum, ce n'est cependant pas la dépense elle-même, qui est un acte matériel, mais l'acte sur la base duquel la dépense va être faite; cet acte va créer pour des tiers un droit à des prestations financières (par exemple des subventions), ou contraindre l'Etat à fournir des prestations financières ou à assumer des obligations de paiement conditionnelles (cf. Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, 2e éd. Berne 1994 p. 285; Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000, p. 733 ss; Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, 2e éd.

Berne 1997, p. 362).

d) Le décret du 11 novembre 1996, autorisant l'ouverture d'un "crédit d'engagement" (cf. art. 1er de ce décret), est incontestablement un acte permettant à l'Etat de Vaud de faire des dépenses. Le référendum financier, qui n'était pas obligatoire à cette époque, n'a pas été demandé à l'encontre de ce décret. En juillet 2000, soit au moment de l'établissement du rapport gouvernemental ayant donné lieu à la décision litigieuse, les dépenses effectives pour ce projet s'élevaient à environ 16'000'000 fr.: le montant total du crédit (104'875'000 fr. selon l'art. 2 al. 1 du décret) était loin d'être épuisé. Il apparaît que la situation n'a pas sensiblement évolué jusqu'à la séance du Grand Conseil du 6 décembre 2000 (selon le recourant, le total des engagements de l'Etat se montait à environ 21'000'000 fr. à fin novembre 2000). La poursuite du projet cantonal relatif à la politique des pôles de développement économique ne nécessitait donc pas, à ce stade, l'octroi d'un crédit complémentaire; il n'en a du reste pas été question.

Dans ces conditions, la portée de la décision du 6 décembre 2000 est, d'après la réponse du Grand Conseil, la suivante:
le parlement, en prenant acte du rapport du gouvernement, a indiqué qu'il n'était pas opposé à la poursuite du projet. Si, dans les conclusions du Conseil d'Etat votées par le Grand Conseil, on parle d'"engager le solde du crédit", cela ne signifie pas qu'une nouvelle dépense a été décidée; cette formulation se borne à reprendre la teneur de l'art. 2 al. 2 du décret du 11 novembre 1996, le Grand Conseil n'ayant pas pris d'autre décision que celle découlant de la "prise acte" du rapport du Conseil d'Etat, à savoir le refus d'interrompre la politique de soutien à la mise en oeuvre et à la promotion des pôles de développement économique. En d'autres termes, le parlement a décidé une fois pour toutes, en 1996, de consacrer à la promotion des pôles de développement économique une somme totale de 104'875'000 fr., montant qui peut être progressivement dépensé tant que l'abandon du projet n'a pas été décidé.

Le recourant soutient qu'en adoptant le décret du 11 novembre 1996, le Grand Conseil n'a pas autorisé une dépense de 104'875'000 fr., mais une dépense d'un montant moindre (50'000'000 fr., selon ce qui a été mentionné à l'art. 2 al. 2 du décret, voire 41'542'000 fr., représentant selon l'art. 3 la part investie à fonds perdu par l'Etat). Il relève qu'en 1996, plusieurs députés avaient proposé de limiter les dépenses cantonales pour ce projet, considéré par certains comme flou ou peu efficace. Or cette argumentation ne résiste pas à l'interprétation du texte de l'art. 2 du décret du 11 novembre 1996, qui prévoit clairement une dépense de 104'875'000 fr. (al. 1) et met en place un système de contrôle parlementaire de l'emploi du crédit (al. 2) sans limiter dans le temps la validité de la décision de principe sur la dépense.

L'obligation, pour le Conseil d'Etat, d'effectuer périodiquement une évaluation de cette politique sectorielle, en présentant le cas échéant un rapport au Grand Conseil, n'est sans doute pas dépourvue de portée politique. Cela étant, pour l'exercice du droit de référendum financier, seule la décision initiale sur l'autorisation de procéder à la dépense doit être prise en considération; cette décision figure à l'art. 2 al. 1 du décret du 11 novembre 1996, dont la portée juridique n'a manifestement pas été restreinte par l'al. 2 de cet article. Les griefs du recourant à ce sujet ne sont pas concluants.

Aussi la décision du Grand Conseil du 6 décembre 2000 - qui, dans son libellé, indique au demeurant suffisamment clairement que le parlement s'est borné à prendre acte d'un rapport gouvernemental - ne saurait-elle être interprétée comme une autorisation de faire de nouvelles dépenses en relation avec la politique des pôles de développement économique.
Le Grand Conseil était donc fondé à renoncer à la soumettre au référendum financier obligatoire; il pouvait

également s'abstenir de la publier en vue d'une demande de référendum financier facultatif. Le recours de droit public selon l'art. 85 let. a OJ doit en conséquence être rejeté.

e) Il ne se justifie pas d'examiner la recevabilité du grief - concernant la procédure parlementaire et non plus l'exercice des droits politiques des citoyens - selon lequel l'art. 127 al. 3 de la loi cantonale sur le Grand Conseil, exigeant une majorité qualifiée lors de l'adoption en vote définitif par le parlement de certaines dépenses, aurait été violé. Comme cela vient d'être exposé, la décision attaquée n'est pas un vote sur une dépense, de sorte que ce grief serait de toute manière mal fondé.

3.- Le Tribunal fédéral ne perçoit en principe pas d'émolument judiciaire (cf. art. 153 ss OJ) lorsqu'il statue sur un recours de droit public selon l'art. 85 let. a OJ. Il ne se justifie pas de déroger à cette pratique dans le cas particulier.
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 de droit public, dans la mesure où il est recevable.

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 mandataire du Grand Conseil du canton de Vaud.

_____
Lausanne, le 12 juillet 2001 JIA/vlc

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