Urteilskopf

101 Ia 354

61. Extrait de l'arrêt du 2 juillet 1975 en la cause Chappuis et consorts c. Grand Conseil du Canton de Vaud.
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; Art. 27 KV Waadt; Verhältnis zwischen Initiative und Referendum; Ungültigkeit einer Initiative.

1. Art. 27 KV erlaubt grundsätzlich, mit einer Initiative die Aufhebung eines Dekretes zu verlangen, das eine über den Voranschlag hinausgehende Ausgabe zur Folge hat und gegen welches das Referendum nicht ergriffen worden ist (E. 3 bis 6).

2. Initiative mit dem Begehren um Aufhebung eines Dekretes, das einen Kredit zum Bau einer Strasse bewilligt. Im waadtländischen Recht ist die Zulässigkeit einer solchen Initiative nicht an die Bedingung geknüpft, dass seit Erlass oder Inkraftsetzung des angefochtenen Hoheitsaktes eine bestimmte Frist verstrichen ist (E. 7). Missbräuchlicher Charakter einer solchen Initiative im vorliegenden Fall verneint (E. 8). Kann die Ungültigkeit erklärt werden, weil es grundsätzlich unmöglich sei, einen bereits durch Abstimmung genehmigten Kredit wiederaufzuheben? (E. 9).

3. Ungültigkeit wegen der sachlichen Unmöglichkeit, der Initiative Folge zu leisten. Zeitpunkt, auf den zur Klärung dieser Frage abzustellen ist (Änderung der Rechtsprechung) (E. 10).

Regeste (fr):
Art. 85 lettre a OJ; art. 27 Cst. cant. vaudoise; rapports entre initiative et référendum; irrecevabilité d'une initiative.

1. L'art. 27 Cst. cant. vaudoise permet en principe de demander par la voie de l'initiative l'abrogation d'un décret entraînant une dépense extra-budgétaire et contre lequel le droit de référendum n'a pas été exercé (consid. 3 à 6).

2. Initiative demandant l'abrogation d'un décret accordant un crédit pour la construction d'une route. En droit vaudois, la recevabilité d'une telle initiative n'est pas subordonnée à la condition qu'un certain délai se soit écoulé depuis l'adoption ou la mise en vigueur de l'acte mis en cause (consid. 7). Caractère abusif d'une telle initiative dénié en l'espèce (consid. 8). L'irrecevabilité peut-elle être prononcée en raison de l'impossibilité de principe d'annuler un crédit, une fois celui-ci voté? (consid. 9).

3. Irrecevabilité en raison de l'impossibilité matérielle de donner suite à l'initiative. Moment auquel il convient de se placer pour élucider cette question (changement de jurisprudence) (consid. 10).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; art. 27 Cost. vodese; rapporto fra iniziativa e referendum; inammissibilità di un'iniziativa.

1. L'art. 27 Cost. vodese consente in linea di principio di chiedere mediante un'iniziativa l'abrogazione di un decreto che comporti una spesa non prevista nel bilancio preventivo e contro il quale non sia stato esercitato il diritto di referendum (consid. 3-6).

2. Iniziativa con cui è chiesta l'abrogazione di un decreto che accorda un credito per la costruzione di una strada. Per diritto vodese l'ammissibilità di siffatta iniziativa non è subordinata al decorso di un certo termine a partire dalla data in cui l'atto in questione è stato adottato o posto in vigore (consid. 7). Nella fattispecie tale iniziativa non ha carattere abusivo (consid. 8). Si può dichiarare inammissibile un'iniziativa per essere in linea

di principio impossibile annullare un credito, una volta che esso sia stato votato? (consid. 9).

3. Inammissibilità dovuta all'impossibilità materiale di dar seguito all'iniziativa. Momento a cui è d'uopo riferirsi per chiarire tale punto (cambiamento della giurisprudenza) (consid. 10).

Sachverhalt ab Seite 355

BGE 101 Ia 354 S. 355

Le Grand Conseil du canton de Vaud a adopté le 9 mai 1972 un décret accordant un crédit de 3'200'000 francs pour la "réfection" de la RC (route cantonale) 559e entre La Marjolatte et Etavez (Le Mont). Le référendum n'a pas été demandé.
L'enquête publique ayant pour objet la correction de la route, la construction des collecteurs et l'expropriation des terrains et des droits a été effectuée du 9 août au 8 septembre 1972. Le 14 février 1973, le Conseil d'Etat a autorisé le Département des travaux publics à exproprier les terrains et les droits nécessaires à la correction de la route et a levé les oppositions qui avaient été formées lors de l'enquête, renvoyant les opposants devant le Tribunal arbitral pour tout ce qui concerne la fixation des indemnités d'expropriation. Par décision du 1er février 1974, le Tribunal arbitral a fixé au 1er avril 1974 la date à partir de laquelle l'Etat de Vaud était autorisé à prendre possession par anticipation des terrains expropriés. Les travaux ont été adjugés le 10 juillet 1974 et ont suivi dès lors leur cours. Un "Comité d'initiative contre la grande ceinture lausannoise" a lancé du 3 juillet au 3 octobre 1974 une initiative populaire en vue d'obtenir l'abrogation du décret du 9 mai 1972. Ils mettent notamment en doute l'opportunité de l'exécution de la route de ceinture prévue par le plan directeur de

BGE 101 Ia 354 S. 356

la région lausannoise et affirment que la réalisation de cette voie entraînera des dégâts irrémédiables à l'environnement. Enfin, le tronçon La Marjolatte-Etavez ne répondrait pas aux besoins locaux du Mont-sur-Lausanne. Le Comité d'initiative a adressé le 19 juillet 1974 un recours de droit public au Tribunal fédéral, demandant à celui-ci de prononcer, par voie de mesures provisoires d'extrême urgence, qu'il soit fait interdiction à l'Etat de Vaud d'entreprendre tout acte d'exécution du tronçon routier La Marjolatte-Etavez, qui ne pourrait être supprimé en cas de succès de l'initiative. Par arrêt du 7 août 1974, le Tribunal fédéral a rejeté le recours dans la mesure où il était recevable. Dans sa séance du 26 février 1975, le Grand Conseil du canton de Vaud a déclaré l'initiative irrecevable. Philippe Chappuis et consorts forment un recours de droit public, requérant le Tribunal fédéral d'annuler le décret du 26 février 1975 et d'inviter le Grand Conseil à soumettre l'initiative au vote du peuple. Par ordonnance du 24 mars 1975, le Président de la Chambre de droit public a rejeté une demande d'effet suspensif présentée par les recourants. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours.

Erwägungen

Considérant en droit:

3. Le droit d'initiative et celui de référendum sont régis dans le canton de Vaud par l'art. 27 Cst. cant. Cette disposition, telle qu'elle a été adoptée en votation populaire les 10/11 juin 1961, est ainsi conçue dans son al. 1: "Art. 27. - Doivent être soumis au vote du peuple, sous réserve des dispositions des articles 99, 100, 101 et 102:

1. tout projet ou toute proposition émanant de 12000 citoyens actifs en tendant soit à l'élaboration ou à l'adoption d'une loi ou d'un décret nouveau, soit à la modification ou à l'abrogation d'une loi ou d'un décret (initiative);

2. toute loi, tout décret entraînant une dépense extra-budgétaire si la demande en est faite par 12000 citoyens actifs dans le délai de quarante jours dès la date de la publication dans la Feuille des Avis officiels du canton de Vaud (référendum)." a) Le Grand Conseil soutient que l'art. 27 al. 1 ch. 2 Cst. cant. fait obstacle à ce que l'on puisse, par la voie de

l'initiative, remettre en cause un acte qui aurait pu être soumis au vote du peuple par le moyen du référendum. Il oppose ainsi les deux chiffres de l'art. 27 al. 1 Cst. vaud. L'institution du référendum, qui ne concerne que certains actes législatifs, constituerait une dérogation au principe figurant à l'art. 27 al. 1 ch. 1 Cst. cant. et serait une lex specialis par rapport à celui-ci. Seule cette interprétation expliquerait la disposition inscrite sous ch. 2, qui sinon pourrait être purement et simplement supprimée. La constitution limiterait donc dans le temps le droit de modifier ou d'abroger une décision prise par le Grand Conseil dans le cas spécial visé à l'art. 27 al. 1 ch. 2 Cst. cant. Le Grand Conseil observe aussi - sans cependant indiquer clairement quelles conclusions il en tire - que la constitution accorde au droit de référendum un effet suspensif dont est dépourvue l'initiative. b) Le refus de soumettre l'initiative au vote populaire étant fondé principalement sur l'art. 27 Cst. cant., le Tribunal fédéral doit rechercher tout d'abord si l'interprétation que le Grand Conseil donne de cette disposition constitutionnelle est conforme au sens de celle-ci. S'agissant d'un recours relatif au droit de vote des citoyens, le Tribunal fédéral examine librement l'interprétation des dispositions de la constitution cantonale. Ce n'est qu'en cas de doute sur deux interprétations possibles qu'il use de retenue et ne s'écarte pas de celle donnée par la plus haute autorité du canton (RO 100 Ia 369 consid. 1b, 238 consid. 3a). c) L'opposition que le Grand Conseil entend marquer entre les chiffres 1 et 2 de l'art. 27 al. 1 cant. ne ressort pas du texte même de cette disposition constitutionnelle. Le chiffre 1 est conçu d'une manière extrêmement générale. Il vise "tout projet ou toute proposition" tendant notamment à l'abrogation d'une loi ou d'un décret; il n'exclut pas expressément la faculté de lancer une initiative dans les cas où les citoyens auraient pu demander le référendum. Le Grand Conseil admet d'ailleurs que "selon la lettre de l'art. 27 al. 1 ch. 1, il apparaît possible de demander en tout temps, par la voie de l'initiative, la modification ou l'abrogation d'une loi ou d'un décret, sans aucune autre restriction que le respect des dispositions fixant les modalités de l'initiative". Mais il entend déduire le sens réel de ce texte d'une analyse logique, "rationnelle", ainsi que d'une étude historique.

d) L'art. 27 Cst. cant. met sur le même pied lois et décrets, tant en ce qui concerne l'exercice du droit d'initiative qu'en ce qui concerne celui du droit de référendum (RO 67 I 27). L'adoption de ces actes est de la compétence du pouvoir législatif (cf. art. 44 Cst. cant.), tandis que le Conseil d'Etat, autorité exécutive et administrative, est chargé de leur exécution (art. 60 Cst. cant.). e) Si l'art. 27 al. 1 ch. 1 Cst. cant. ne laisse place à aucun doute possible sur la notion des lois et des décrets qui peuvent faire l'objet d'une initiative, le Grand Conseil relève que le chiffre 2 de cette disposition ne parle pas de "toute loi ou décret entraînant une dépense extra-budgétaire"

(cf. art. 103 LEDP), mais bien de "toute loi, tout décret entraînant une telle dépense". A son avis, la différence de texte sur ce point entre la constitution et la loi "pourrait poser certains problèmes"; il estime toutefois qu'il n'y a pas lieu d'en débattre en l'espèce, puisque seul un décret est en cause. Cette opinion ne peut être suivie. Il importe en effet, pour interpréter l'art. 27 Cst. vaud., de savoir si toute loi, quelle qu'elle soit, est susceptible d'être soumise au référendum facultatif, ou si seules les lois entraînant une dépense extra-budgétaire Peuvent l'être. A cet égard, le doute exprimé par le Grand Conseil surprend. Cette autorité ne prévoit la publication, en vertu de l'art. 27 ch. 2 Cst. cant., des actes qu'elle vote que lorsque ceux-ci entraînent une dépense extra-budgétaire, et le Conseil d'Etat suit cette même pratique. D'ailleurs, le texte actuel de l'art. 27 al. 1 ch. 2 a remplacé l'art. 27 ch. 3 adopté en 1948; d'une teneur presque identique, cette disposition visait "toute loi ou décret entraînant une dépense extra-budgétaire". En 1961, ce texte a été légèrement modifié, l'expression "toute loi ou décret" ayant été remplacée par "toute loi, tout décret", sans qu'il ait été question de changer le sens de cet article. Dans son exposé des motifs, le Conseil d'Etat a souligné qu'il demandait sur ce point le "maintien du statu quo" (Bulletin du Grand Conseil, printemps 1961, p. 152); le rapporteur de la commission du Grand Conseil s'est exprimé dans le même sens (ibidem, p. 168). La modification intervenue n'est donc que de pure forme. Cette interprétation est celle qui a été admise dans la pratique constante; elle a également été inscrite à l'art. 103 LEDP. Cette disposition, adoptée par le

Grand Conseil le 24 mai 1961, vise "toute loi ou décret entraînant une dépense extra-budgétaire"; elle figure sous la note marginale "Référendum facultatif contre les dépenses extrabudgétaires", ce qui démontre bien que seules les lois - comme les décrets - comportant une telle dépense sont soumises au référendum facultatif. Il n'est donc pas contestable que l'art. 27 al. 1 ch. 2 Cst. cant. vise à la fois les lois et les décrets qui - les unes et les autres - entraînent des dépenses extra-budgétaires. f) Dans tous les cantons suisses, d'une façon générale sur le plan législatif et, dans certains cantons, sur le plan administratif, le peuple peut exercer le droit de référendum contre les actes votés par le Parlement, dans la mesure où ceux-ci ne sont pas soumis automatiquement à son approbation par la voie du scrutin secret ou par celle de la Landsgemeinde. Il dispose également du droit d'initiative pour demander l'abrogation de ces actes. Ces deux moyens se différencient en ceci que le référendum a un effet suspensif et sanctionnateur, alors que l'initiative ne déploie d'effet qu'après l'adoption par le peuple du texte proposé.
La constitution vaudoise se distingue des autres constitutions cantonales en ce qu'elle ne prévoit la possibilité d'exercer le référendum que contre les lois et décrets entraînant une dépense extra-budgétaire. Mais ce moyen n'est pas diffèrent de ce qu'il est dans les autres cantons. Ainsi que l'explique le Grand Conseil lui-même, la distinction entre référendum et initiative existe également en droit vaudois; si le référendum facultatif est demandé, l'acte qui y est soumis n'entre en vigueur qu'après avoir été adopté par le peuple (art. 103 et 111 LEDP). Il n'y a ainsi pas contradiction dans le fait que les citoyens ont la faculté d'exercer contre un acte un référendum et d'en demander l'abrogation par la voie de l'initiative; les effets de ces deux procédures ne sont pas les mêmes. Un projet d'abrogation d'un texte en vigueur présenté par voie d'initiative emporte des effets semblables à ceux que créerait une initiative d'origine parlementaire et ayant le même objet. En cas d'adoption d'un tel projet, l'acte législatif mis en cause est abrogé en principe avec effet dès l'entrée en vigueur de l'arrêté homologuant les résultats de la votation.

Il convient en outre de relever que si le texte de la constitution vaudoise est restrictif en ce qui concerne le droit de référendum, il est en revanche très large quant au droit d'initiative; cette dernière peut avoir pour objet

non seulement l'adoption, la modification ou l'abrogation d'une loi, mais aussi l'élaboration, l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un décret. On ne peut donc tirer du texte même de la constitution vaudoise ni de son analyse du point de vue de la logique la conclusion que l'art. 27 al. 1 ch. 1 ne se rapporterait qu'aux cas dans lesquels le ch. 2 du même article ne trouverait pas application.

4. Le Grand Conseil se fonde également sur l'historique et les travaux préparatoires de l'art. 27 Cst. cant. Dans la constitution vaudoise de 1885, l'art. 27 disposait que devaient être soumis au vote du peuple toute proposition émanant de l'initiative de 6000 citoyens (ch. 1), ainsi que toute loi ou décret rendu par le Grand Conseil si la demande en était faite par 6000 citoyens (ch. 2). Enfin, il instituait un référendum obligatoire à l'égard de toute loi ou décret entraînant une dépense extra-budgétaire de plus de 500'000 fr. (ch. 3). En 1948, le référendum obligatoire a été remplacé par un référendum facultatif, et la limite de 500'000 fr. a été supprimée. La constitution a ainsi institué un droit de référendum facultatif à l'égard de toute loi ou décret entraînant une dépense extra-budgétaire quelconque, l'exercice de ce droit étant lié à l'observation du délai de 40 jours dès la publication de l'acte visé. Ces anciennes versions de l'art. 27 Cst. cant. ne distinguaient pas très nettement l'initiative du référendum. Certes, le chiffre 1 concernait l'initiative et le chiffre 3 le référendum dit financier; mais le chiffre 2 visait un cas que l'on peut considérer comme intermédiaire et qui a été qualifié de "référendum législatif imparfait" (Bulletin du Grand Conseil, printemps 1948, p. 420). Il créait en effet une institution qui se rattachait au référendum en tant qu'il permettait d'attaquer, et non seulement d'abroger, une loi ou un décret régulièrement votés par le Grand Conseil; il tenait également de l'initiative dans la mesure où, aucun délai n'étant prévu pour la récolte des signatures, l'acte pouvait entrer immédiatement en vigueur sans qu'il y eût lieu d'attendre le résultat d'un vote

populaire éventuel. La demande tendant à soumettre cet acte au vote n'emportait aucun effet suspensif. Une distinction plus nette entre initiative et référendum a été précisément l'une des raison essentielles qui ont conduit le Conseil d'Etat à proposer en 1961 la revision de l'art. 27 Cst. cant. (Bulletin du Grand Conseil, printemps 1961, p. 151). Cette autorité relevait que, dans son texte alors en vigueur, cette disposition "ouvrait la porte à toute procédure, en obligeant de soumettre au peuple toute proposition ou toute suggestion dès qu'elle a été appuyée par le nombre fixé de citoyens actifs, que ce soit contre un acte de l'autorité législative ou contre un acte de l'autorité exécutive, voire contre un jugement du tribunal" (ibid.; cf. aussi l'avis de droit donné le 25 novembre 1960 au Département vaudois de l'intérieur par le Professeur Marcel Bridel). Le Conseil d'Etat proposait dès lors d'amender l'art. 27 en limitant le droit d'initiative à tout projet ou toute proposition tendant soit à l'élaboration ou à l'adoption d'une loi ou d'un décret nouveaux, soit à la modification ou à l'abrogation d'une loi ou d'un décret; l'initiative ne pourrait donc plus avoir pour objet l'annulation, mais uniquement l'abrogation d'un acte émanant de l'organe législatif.
Cette solution a rencontré l'accord du Grand Conseil et du peuple. Il convient de relever que le rapporteur de la commission du Grand Conseil a pour sa part donné une interprétation extensive au nouvel art. 27 al. 1 ch. 1 Cst. cant., en soutenant que le peuple aurait, à l'avenir comme par le passé, la faculté de décider, à la suite d'une initiative et en modifiant une loi, qu'en un domaine particulier le référendum facultatif pourrait être exercé même contre une décision du Conseil d'Etat; le peuple pourrait par exemple retirer à cette autorité la compétence qui lui a été donnée par le Grand Conseil de décider du tracé d'une route (ibidem, p. 167). Le rapporteur de cette commission s'est en outre prononcé comme il suit sur la question des rapports entre l'initiative et le référendum: "D'ailleurs, la disposition de l'art. 27 chiffre 1 nouveau, est de nature à donner satisfaction aux partisans du référendum généralisé puisqu'elle permet en tout temps, sous la forme d'une initiative, d'attaquer une loi ou un décret voté par le Grand Conseil.

La forme du référendum, exercé dans un délai limité de 40 jours, est par contre la seule possible en ce qui concerne les dépenses extrabudgétaires. Il est en effet évident que le Conseil d'Etat doit avoir la certitude, une fois le délai de référendum écoulé, de pouvoir utiliser les crédits mis à sa disposition par le Grand Conseil sans que ceux-ci puissent être remis en question à n'importe quel moment." (ibidem, p. 169)
Cette opinion ne ressort toutefois pas de l'exposé des motifs du Conseil d'Etat. Elle n'a fait l'objet d'aucune autre intervention au cours des débats parlementaires. Il faut de plus remarquer à son sujet qu'une loi ou un décret ne peuvent se trouver "attaqués" par le moyen de l'initiative, et que le référendum prévu par l'art. 27 al. 1 ch. 2 Cst. cant. ne s'exerce pas seulement sur des "dépenses extra-budgétaires", mais bien sur tout acte voté par le Grand Conseil (loi ou décret) dont une dépense extra-budgétaire est la conséquence. Or il n'apparaît pas concevable que l'on puisse exclure d'une manière générale la faculté de demander, par la voie de l'initiative, l'abrogation d'une loi, pour le seul motif que cette dernière, lorsqu'elle fut adoptée, entraînait une dépense extra-budgétaire. A tout le moins, si le constituant avait entendu limiter dans cette mesure l'exercice du droit d'initiative, aurait-il dû le dire expressément, ce qu'il n'a pas fait (RO 89 I 377). Les déclarations du rapporteur de la commission ne peuvent donc être retenues, et ce d'autant moins que les idées qu'elles expriment n'ont pas trouvé leur expression dans le texte constitutionnel (cf. RO 100 II 57 consid. 2).
Enfin, il n'y a pas lieu de se référer, pour l'interprétation du texte actuel de l'art. 27, aux versions antérieures de cette disposition constitutionnelle, puisque la situation juridique a été entièrement modifiée par la suppression du "référendum législatif imparfait".

5. Il convient de remarquer encore que, dans son message à l'Assemblée fédérale concernant le texte de la revision constitutionnelle adoptée le 11 juin 1961 par le peuple vaudois, le Conseil fédéral s'est exprimé de la façon suivante au sujet de l'art. 27 Cst. vaud.: "On pourrait se demander si le droit d'initiative prévu sous le chiffre premier ne rend pas aussi superflu le référendum en matière de lois et décrets entraînant une dépense extra-budgétaire, d'autant plus que, pour les demandes d'initiative et de référendum, le nombre de signatures

exigé est le même. Tel n'est cependant pas le cas, puisque le référendum, contrairement à l'initiative, a un effet suspensif pendant le délai de quarante jours." (FF 1961 II 248)
Le Conseil fédéral paraît donc admettre qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre la possibilité d'exercer l'initiative (ch. 1) et celle de recourir au référendum (ch. 2). Sans doute n'y a-t-il pas lieu non plus d'attacher une valeur absolument décisive à cet avis du gouvernement fédéral; mais le message ayant servi de base à l'examen de la garantie fédérale par l'Assemblée fédérale, cette opinion revêt une certaine importance et confirme que l'interprétation donnée par le Grand Conseil est loin de s'imposer lors de l'examen du texte constitutionnel.

6. a) Le Grand Conseil se réfère encore à l'art. 47 al. 1 Cst. cant., qui prévoit que "les dépenses qui, par leur nature et leur importance, dépassent les travaux ordinaires de renouvellement et d'amélioration du domaine public et du patrimoine administratif du canton, font l'objet d'un décret spécial". Il laisse entendre que ce serait en raison de cette disposition que la constitution cantonale fixe un régime spécial quant à l'exercice du droit d'initiative populaire envers une loi ou un décret entraînant une dépense extra-budgétaire.
Mais l'art. 47 n'est d'aucune aide pour l'interprétation de l'art. 27. Dans sa teneur actuelle, il est postérieur à la revision constitutionnelle de 1961. Quant au texte antérieur, il ne contenait pas de disposition de cette nature.
b) Le Grand Conseil fait valoir qu'il serait difficilement concevable que l'on pût demander en tout temps, par la voie de l'initiative, l'abrogation d'un décret allouant un crédit en vue d'un ouvrage, alors que ce dernier serait en cours d'exécution ou même achevé. Si une telle initiative était adoptée, faudrait-il démolir ce qui a été construit, mettre hors service les ouvrages existants? Comment régler le remboursement des frais engagés, l'acte de l'autorité sur lequel reposent ces dépenses étant invalidé? D'une façon générale, une loi ou un crédit

entraînant une dépense extra-budgétaire n'a pas nécessairement pour seul objet des décisions relatives à des crédits destinés à l'exécution de travaux publics. Si tel est cependant le cas, le fait de demander l'abrogation du décret ne tend pas à son annulation

BGE 101 Ia 354 S. 364

avec effet rétroactif. Les sommes dépensées conformément au décret l'ont été régulièrement, mais l'acte dont l'abrogation a été votée ne peut plus déployer d'effet dès la date de ce vote. c) En définitive, il convient donc d'admettre que l'art. 27 al. 1 ch. 2 Cst. vaud. ne s'oppose nullement à ce que l'abrogation d'une loi ou d'un décret entraînant des dépenses extra-budgétaires soit demandée par la voie de l'initiative. Cette interprétation doit prévaloir sur celle qui a été défendue par le Grand Conseil.

7. Cela ne signifie toutefois pas nécessairement qu'une telle abrogation puisse être demandée en toute circonstance. Certaines constitutions ou législations cantonales prévoient expressément qu'une demande de reconsidération d'une décision par la voie de l'initiative populaire ne peut être accueillie lorsqu'elle est présentée avant l'écoulement d'un certain délai à partir de l'adoption ou de la mise en vigueur de l'acte mis en cause (RO 100 Ia 382, 99 Ia 405). Lors des travaux de revision de l'art. 27 Cst. cant., en 1961, il avait été question de subordonner la recevabilité de l'initiative modificatrice ou extinctive à l'observation d'un tel délai (Bulletin du Grand Conseil, printemps 1961, p. 169; cf. également l'avis de droit du Professeur Bridel). Mais cette solution, qui était d'ailleurs liée au projet d'introduction du référendum facultatif généralisé, n'a finalement pas été retenue.

8. Une demande de reconsidération peut être déclarée irrecevable lorsqu'elle est abusive (RO 94 I 126). Le Grand Conseil paraît considérer que tel est le cas en l'espèce. Il relève que les signataires de l'initiative auraient pu tenter de s'opposer, en formant une demande de référendum, à la réalisation de l'ouvrage qu'ils incriminent; l'art. 27 ch. 1 Cst. vaud. ne devrait pas avoir pour but d'accorder aux citoyens la faculté de suppléer à leur défaut de vigilance ou à leur carence dans l'exercice de leur droit d'opposition. Les recourants ont exposé qu'ils ne pouvaient connaître la portée de la décision prise à la lecture du décret du 9 mai 1972, parlant de la "réfection" de la route cantonale. C'est en effet en septembre 1973, après la publication du rapport final du plan directeur de la région lausannoise (plan dit CIURL), qu'ils ont pu connaître le tracé de la nouvelle route, qui devrait constituer un tronçon de la route de ceinture dont ils contestent l'opportunité. Le Grand Conseil admet d'ailleurs,

BGE 101 Ia 354 S. 365

dans son mémoire de réponse, que le décret du 9 mai 1972 n'a en réalité pas pour objet la correction d'une route, mais bien la construction d'un tronçon de route nouveau. Or ni l'intitulé du décret, ni son texte ne l'indiquent. Rien ne permet donc de dire que le procédé des recourants viole le principe de la bonne foi (RO 100 Ia 385/86, 94 I 126/127).

9. Selon la jurisprudence, une initiative tendant à la reconsidération d'une décision peut être déclarée irrecevable lorsqu'il serait pratiquement impossible de revenir sur la décision mise ne cause et que le but visé ne pourrait ainsi pratiquement être atteint (RO 99 Ia 406, 94 I 126, 92 I 359; arrêt du 24 juin 1965 en la cause Zogg et Oeschger, consid. 3, publié in ZBl 67/1966, p. 36; KÄGI, Rechtsfragen der Volksinitiative auf Partialrevision, RDS 1956 II 844 a). a) Il convient dès lors d'examiner le contenu du décret du 9 mai 1972 pour savoir si

l'exécution de l'initiative se heurte en l'espèce à une impossibilité matérielle. Cet acte contient des dispositions d'ordre financier; il accorde en effet au Conseil d'Etat un crédit de 3'200'000 fr. en vue de travaux de correction d'une route et de l'amortissement de cette dépense (art. 1 à 3). Il autorise en outre l'autorité exécutive à procéder, dans le cadre de ces travaux, à toutes aliénations et à toutes acquisitions d'immeubles nécessaires, notamment par voie d'expropriation (art. 4). S'il entraîne une dépense extra-budgétaire, ce décret ne se limite pas au vote d'un crédit. D'après son texte, il donne au Conseil d'Etat les moyens juridiques pour procéder à la construction de la route (aliénations, acquisitions et expropriations d'immeubles, prise de possession anticipée).
b) On peut se demander si la décision de ne pas soumettre au vote populaire une initiative tendant à l'abrogation d'un décret peut être tirée de l'impossibilité de principe d'annuler un crédit, une fois que celui-ci a été voté. Plusieurs auteurs remarquent à cet égard que, dans le référendum financier, l'examen du peuple porte non pas sur le crédit lui-même, mais bien plutôt sur les décisions de la collectivité entraînant les dépenses que ce crédit doit couvrir. Ainsi, lorsqu'il s'agit de travaux publics, ce n'est pas l'octroi du crédit, mais la décision relative à la construction qui devrait être l'objet du vote populaire (IMBODEN, Unmittelbare Demokratie und öffentliche Finanzen, in Staat und Recht, p. 171; H. NEF, Erneuerung des Finanzreferendums, in Der Staat als Aufgabe, p. 255 ss;

LAUR, Das Finanzreferendum im Kanton Zürich, thèse Zurich 1966, p. 133 ss). En l'espèce, le fondement juridique du décret du 9 mai 1972 est l'art. 17 de la loi vaudoise sur les routes, du 25 mai 1964 (LR). Selon cette disposition, les constructions et corrections de routes cantonales sont ordonnées par décret du Grand Conseil si le coût excède 250'000 fr., et par le Conseil d'Etat si la dépense n'atteint pas ce chiffre. En vertu de l'art. 10 LR, le Conseil d'Etat adopte, au fur et à mesure des besoins, les projets et les tracés définitifs. Le Grand Conseil ne décide pas lui-même du tracé de la route; il autorise l'autorité exécutive à dépenser un certain montant en vue de la construction de cette dernière. Dès lors, on peut admettre que les art. 1 à 3 du décret du 9 mai 1972 ont une portée essentiellement financière. La situation ne se présente donc pas in casu de la même manière que dans d'autres espèces jugées par le Tribunal fédéral et où il était demandé, par la voie de l'initiative, de revenir sur une décision concernant la construction d'ouvrages entreprise par l'autorité (RO 99 Ia 403 ss, 94 I 120 ss). Les signataires de l'initiative n'ont pas non plus proposé en l'espèce le vote d'un acte législatif retirant au Conseil d'Etat la compétence que lui donne la loi de décider du tracé d'une route. Ils ont entendu obtenir l'abrogation du décret du 9 mai 1972, en particulier de ses art. 1 à 3, qui allouent des crédits au Conseil d'Etat pour la construction de la route. Ainsi que cela a été relevé, une telle abrogation ne saurait avoir effet rétroactif en ce sens qu'elle conduirait à un remboursement des sommes dépensées. Mais faut-il admettre qu'une telle abrogation est impossible en raison du fait qu'un crédit une fois voté est définitivement alloué? Selon GIACOMETTI, la question de savoir si l'on peut revenir par une nouvelle décision soumise au vote du peuple sur un acte administratif adopté en votation populaire ne se pose en général pas, car les actes de cette nature, notamment les mesures financières, sont dans la règle consommés par leur exécution (Das Staatsrecht der Schweiz. Kantone, p. 443, n. 29). Il n'est toutefois pas nécessaire d'examiner plus avant cette question, car le texte même du décret du 9 mai 1972 permet de déduire que le vote d'un crédit n'a pas pour effet de rendre celui-ci définitif et n'empêche pas son annulation ex nunc. En effet, l'art. 1 de cet acte dispose expressément qu'un crédit de

400'000 fr., accordé antérieurement au Conseil d'Etat pour un autre but, est transféré pour la correction de

la route RC 559e. Si un crédit peut ainsi être transféré, il doit également pouvoir être annulé dans la mesure où il n'a pas été entièrement dépensé. La décision de ne pas soumettre l'initiative populaire ne saurait donc se justifier en l'espèce par un argument tiré de l'impossibilité de principe d'annuler un crédit déjà voté. c) Il convient d'ailleurs d'interpréter l'initiative d'après le sens qui a été évidemment voulu par ses auteurs. En demandant l'abrogation du décret du 9 mai 1972, ceux-ci ont entendu obtenir l'arrêt des travaux de correction de la route autorisée par le Grand Conseil. Selon la jurisprudence, l'inviolabilité du droit de vote exige que, lorsqu'il s'agit de décider de la recevabilité d'une initiative, cette dernière soit interprétée dans le sens le plus favorable aux initiants. Lorsqu'une initiative peut, d'après les règles générales d'interprétation des textes juridiques, être interprétée dans un sens qui ne permette pas de la considérer comme étant manifestement et indubitablement inexécutable, il faut la déclarer recevable et la soumettre au vote populaire (arrêt Zogg et Oeschger précité, consid. 3).

10. Il y a lieu enfin d'examiner si le Grand Conseil pouvait en l'espèce déclarer l'initiative irrecevable, en considérant qu'elle se heurtait à une impossibilité matérielle, en raison de l'état d'avancement des travaux ordonnés par le décret dont l'abrogation était demandée. Selon la jurisprudence, c'est au moment où l'initiative a été déposée en mains de l'autorité compétente qu'il convient de se placer pour juger de la possibilité d'y donner suite (RO 94 I 126 consid. 4b). Si cette règle devait être appliquée in casu, il n'est guère douteux que l'initiative aurait dû être déclarée recevable. Cette jurisprudence ne peut toutefois être maintenue. Si elle présente l'avantage de permettre la fixation aisée du moment déterminant, elle ne tient en revanche pas compte d'une manière satisfaisante du fait que l'initiative n'entraîne aucun effet suspensif. Ainsi que l'a relevé le Tribunal fédéral dans son arrêt du 7 août 1974 en la cause Comité d'initiative contre la grande ceinture lausannoise, on ne saurait considérer comme étant compatible avec nos institutions démocratiques qu'une loi ou un décret, adoptés avec l'approbation

tacite ou expresse du peuple, puissent ne pas être exécutés en raison de l'intention de quelques citoyens de s'y opposer par la voie de l'initiative. Le seul fait que cette dernière ait abouti ne peut conduire à une autre conclusion, et le principe dégagé dans l'arrêt précité vaut à tout le moins tant que l'autorité compétente ne s'est pas prononcée sur la recevabilité de l'initiative. On ne saurait donc reprocher à l'autorité chargée de l'exécution des lois et des décrets de vouloir créer une situation irréversible en poursuivant des travaux exécutés en vertu de l'acte dont l'abrogation est demandée. En l'espèce, le décret du 9 mai 1972 avait été régulièrement voté; il n'avait pas été attaqué par la voie du référendum. Le Conseil d'Etat était donc tenu de le mettre à exécution, et les citoyens approuvant les travaux critiqués par les auteurs de l'initiative auraient pu se plaindre si ceux-ci n'avaient pas été effectués. Dès lors, la règle jurisprudentielle est critiquable dans la mesure où l'autorité compétente pour statuer sur la recevabilité d'une initiative doit prendre en considération une situation qui ne correspond plus à celle qui existe au moment où la décision est prise. Ainsi, une initiative dont l'objet n'était pas inexécutable au moment où elle a abouti pourrait en fait se heurter à une impossibilité matérielle au moment déjà où l'autorité compétente, qui s'est saisie de l'affaire avec diligence, se prononce sur sa recevabilité et, à plus forte raison, lors de la votation populaire. Le Tribunal fédéral a certes admis que c'est aux électeurs, et non à l'autorité chargée de statuer sur la recevabilité de l'initiative, qu'il appartient de peser les avantages et les inconvénients résultant d'une interruption des travaux (RO 99 Ia 406 consid. 4c, 94 I 126 consid. 4). Mais encore faut-il que ceux-ci puissent être interrompus, ce qui n'est pas le cas lorsqu'ils sont en voie d'achèvement ou même terminés. On doit ainsi admettre, en raison même du caractère de l'initiative, que, pour statuer sur la recevabilité de cette dernière, il convient de se placer à un moment le plus proche possible de celui où l'initiative devrait être soumise au vote populaire. On peut certes hésiter quant au choix de ce moment et se demander s'il convient de le faire coïncider avec la date probable de la votation ou plutôt avec celle à laquelle l'autorité compétente statue sur la recevabilité de l'initiative. Divers arguments, faisant valoir notamment le respect de la

volonté populaire, le devoir d'exécution des actes régulièrement votés, le pouvoir de l'autorité compétente de proposer, le cas échéant, un contre-projet, celui des auteurs de l'initiative de la retirer, peuvent être invoqués en faveur de l'une ou de l'autre de ces solutions. Il n'est toutefois pas nécessaire de trancher ce point in casu. Il suffit de constater que la jurisprudence actuelle ne peut être maintenue, et que c'est au plus tôt au moment où l'autorité compétente statue sur la possibilité de donner suite à l'initiative qu'il convient de se placer pour élucider cette question. En l'espèce, il faut admettre que les travaux de construction de la route étaient suffisamment avancés pour que le Grand Conseil puisse considérer que l'initiative se heurtait à une impossibilité matérielle et qu'elle était pour ce motif irrecevable. Le recours doit dès lors être rejeté.