

VD_OMNI CCST.2023.0005 vom 14. Dezember 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-12-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2023.0005

FR: VD_OMNI CCST.2023.0005 du 14 décembre 2023

IT: VD_OMNI CCST.2023.0005 del 14 dicembre 2023

Regeste

Comité d'initiative pour des transports publics gratuits, SCHALBETTER/CONSEIL D'ETAT | Décision du Conseil d'Etat déclarant valide une initiative cantonale tendant à la gratuité des transports publics; puis révocation par l'autorité de cette décision, en raison d'un arrêt rendu dans l'intervalle par le TF qui invalide, pour non-respect du droit fédéral, une initiative déposée dans un autre canton et poursuivant le même but. Recours des initiants contre cette révocation. Le projet contrevient manifestement au droit supérieur (c.2). Le Conseil d'Etat pouvait se fonder sur l'art. 34 Cst. pour effectuer un nouvel examen de l'initiative, même après la récolte des signatures; sa décision permet de protéger la formation de l'opinion du corps électoral (c.3). A supposer que les principes de révocation des décisions administratives soient applicables, ils conduisent au même résultat (c.4). Il n'y a pas lieu de procéder à une invalidation partielle (c.5). Rejet du recours.

Erwägungen

E. 1

La Cour constitutionnelle examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis. Conformément aux art. 80 al. 2 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01) et art. 182 al. 2 et 188 al. 1 de la loi vaudoise du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; BLV 160.01), la Cour constitutionnelle connaît, en dernière instance cantonale, des recours dirigés contre les décisions du Conseil d'Etat relatives à la validité d'une initiative cantonale, comme en l'occurrence la décision attaquée. Selon l'art. 189 al. 1 et 3 LEDP, ont qualité pour recourir le comité d'initiative, s'il est constitué en personne morale, ainsi que tout membre du corps électoral cantonal. En l'espèce, le dossier n'indique pas si le comité d'initiative est constitué en personne morale. Point n'est toutefois besoin d'instruire plus avant cette question, dans la mesure où Luca Schalbetter a également agi à titre personnel et que sa qualité pour recourir, en tant que citoyen vaudois, est incontestable. Pour le surplus, le recours a été interjeté dans le délai légal de vingt jours (art. 190 LEDP) et respecte les autres conditions de forme imposées (art. 191 LEDP). Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Les prix payés par les usagers des transports publics couvrent une part appropriée des coûts." Comme cela ressort de l'ATF 149 I 182 précité (consid. 3.2.3), cette disposition est issue d'un contre-projet direct présenté par le Conseil fédéral le 20 juin 2013 en réponse à l'initiative populaire " Pour les transports publics " – retirée à la suite de l'adoption du contre-projet (FF 2014 3957) – qui prévoyait d'introduire un nouvel article constitutionnel sur la promotion des transports publics sur le rail, la route et les eaux, ainsi que le report modal du trafic des marchandises de la route au rail (Diebold/Ludin/Beyeler, CR-Cst., n. 3 ad art. 81 a Cst.; FF 2014 3957). bb) Pour examiner la validité matérielle d'une initiative, la

première règle d'interprétation est de prendre pour point de départ le texte de l'initiative, qu'il faut interpréter selon sa lettre et non pas selon la volonté des initiants. Une éventuelle motivation de l'initiative et les prises de position de ses auteurs peuvent être prises en considération. Bien que l'interprétation repose en principe sur le libellé, une référence à la motivation de l'initiative n'est pas exclue si elle est indispensable à sa compréhension. La volonté des auteurs doit être prise en compte, à tout le moins, dans la mesure où elle délimite le cadre de l'interprétation de leur texte et du sens que les signataires ont pu raisonnablement lui attribuer (ATF 147 I 183 consid. 6.2). Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, elle doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit ainsi permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité. Tel est le sens de l'adage " in dubio pro populo ", selon lequel un texte n'ayant pas un sens univoque doit être interprété de manière à favoriser l'expression du vote populaire. Cela découle également du principe de la proportionnalité (cf. art. 34 et 36 al. 2 et 3 Cst.), selon lequel une intervention étatique doit porter l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyennes et citoyens. Les décisions d'invalidation doivent autant que possible être limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiants (ATF 147 I 183 consid. 6.2; 143 I 129 consid. 2.2). La marge d'appréciation de l'autorité est évidemment plus grande lorsqu'elle examine une initiative non formulée que lorsqu'elle se trouve en présence d'une initiative rédigée de toutes pièces, sous la forme d'un acte normatif. Cependant lorsque, par son but même ou les moyens mis en œuvre, le projet contenu dans une telle initiative ne pourrait être reconnu conforme au droit supérieur que moyennant l'adjonction de réserves ou de conditions qui en modifient profondément la nature, une telle interprétation entre en conflit avec le respect, fondamental, de la volonté des signataires de l'initiative et du peuple appelé à s'exprimer; la volonté de ce dernier ne doit pas être faussée par la présentation d'un projet qui, comme tel, ne serait pas constitutionnellement réalisable (ATF 143 I 129 consid. 2.2). cc) Dans l'ATF 149 I 182 sur lequel se fonde l'autorité intimée, le Tribunal fédéral s'est penché sur la conformité à l'art. 81 a al. 2 Cst. d'un projet d'initiative cantonale prévoyant également la gratuité des transports publics. A cette occasion, il a procédé à l'interprétation de la disposition précitée, relevant en premier lieu qu'elle prévoyait expressément qu'une " part appropriée " des coûts des transports publics était couverte par le prix payé par les usagers; selon le Tribunal fédéral, d'un point de vue littéral, cette part ne pouvait donc être nulle (consid. 3.2.1). Cette interprétation était encore confirmée par les travaux parlementaires au cours desquels la question du prix des transports publics avait été discutée et desquels il ressortait en particulier ce qui suit: " la mobilité ne doit pas être trop bon marché, sans quoi la demande augmente de manière effrénée et induit des coûts d'investissement et des coûts subséquents de plus en plus élevés, qui pourraient finir par étouffer le système. La participation des utilisateurs du système est donc appelée à jouer un rôle croissant. Pour éviter un transfert inverse du rail à la route et ne pas compromettre les effets souhaités et obtenus jusqu'ici - c.-à-d. le transfert route-rail des voyageurs -, il faut renoncer à reporter la totalité des coûts sur les utilisateurs. C'est pourquoi on a préféré la formulation «les prix payés par les usagers des transports publics couvrent une part appropriée des coûts», qui indique que cette part doit augmenter, mais pas dans une mesure qui compromettrait les effets positifs " (FF 2012 1371, 1473; consid. 3.2.2). Cela traduisait une volonté politique claire, au moment de l'adoption de la disposition, d'éviter des transports publics trop bon marché, ce qui était incompatible avec l'objectif de gratuité poursuivi par l'initiative fribourgeoise. Toujours

dans cette affaire, le Tribunal fédéral a rejeté l'argument des recourants, tiré du champ d'application de la disposition litigieuse, selon lequel l'art. 81 a al. 2 Cst. se limiterait au rail, tandis que l'initiative proposée porterait plutôt sur le transport en bus. Au contraire, le champ d'application de cet article s'étendait également à la route, à la voie navigable et aux installations à câbles; cela ressortait tant des travaux parlementaires, qui se référaient à plusieurs reprises aux prestations de transports publics sur route (cf. FF 2012 1371, 1389, 1504, 1505, 1506; BO 2012 CE 998 à 999; BO 2013 CN 795 à 804; BO 2013 CN 766), que de la lettre et la systématique de la loi qui, au premier alinéa de l'art. 81 a Cst., énuméraient les transports publics visés (consid. 3.2.3). Selon le Tribunal fédéral, l'invalidation de l'initiative fribourgeoise ne contrevenait en outre pas à l'intérêt public, ni à l'art. 73 Cst. – principe constitutionnel de la durabilité – et à l'art. 2 ch. 1 let. a de l'Accord de Paris conclu le 12 décembre 2015 et entré en vigueur pour la Suisse le 5 novembre 2017 (RS 0.814.012; Accord sur le climat; cf. consid. 3.3.2). Au surplus, le Tribunal fédéral a retenu qu'il n'était pas démontré en quoi la gratuité des transports publics serait plus favorable pour contenir le réchauffement climatique que la participation appropriée des usagers aux coûts (consid. 3.3.3). Il a encore rappelé que les nombreux auteurs de doctrine qui partageaient cette analyse (TF 1C_393/2022 du 31 mars 2023 consid. 4, non publié aux ATF 149 I 182, et les références citées). En définitive, le Tribunal fédéral a considéré que l'initiative fribourgeoise, dont l'objectif était de faire inscrire la gratuité des transports publics dans la Constitution de ce canton, et qui prévoyait le financement de cette gratuité par le biais de l'impôt général, était contraire à l'art. 81 a al. 2 Cst. Il n'a pas analysé la question de l'admissibilité d'une éventuelle gratuité partielle, de l'instauration de tarifs réduits ou solidaires, ou encore d'une gratuité temporaire, dans la mesure où cela n'était pas prévu par le projet soumis (ibidem). dd) Les développements ci-dessus s'appliquent mutatis mutandis au projet d'initiative litigieux. En effet, il ressort de son texte clair que son objectif central est de faire inscrire la gratuité des transports publics dans la Constitution vaudoise. Cet objectif de gratuité est d'ailleurs expressément mentionné à trois reprises dans le projet: dans le titre de la disposition, puis dans le corps de l'article projeté, d'abord en tant que principe, ensuite en lien avec le financement de cette mesure de gratuité. Tel que formulé, le projet d'initiative ne prévoit aucune réserve, condition ou exception à cette gratuité, qui doit donc être comprise comme totale. S'agissant du financement, le texte soumis au Conseil d'Etat prévoit que celui-ci s'effectuera par le biais de l'impôt usuel, à l'exclusion donc de la participation aux coûts des usagers de ces transports, pourtant expressément imposée par l'art. 81 a al. 2 Cst. Certes, le projet litigieux prévoit également des transports publics de qualité et respectueux de l'environnement; ces objectifs apparaissent toutefois seulement au second plan, à tout le moins indissociables de la gratuité (cf. infra consid. 5b). Le projet litigieux poursuit ainsi le même but que l'initiative fribourgeoise sur laquelle s'est prononcé le Tribunal fédéral. Il fait d'ailleurs usage, au mot près, de la même formule, à savoir " l'Etat garantit des transports publics gratuits, de qualité et respectueux de l'environnement ", et prévoit également le financement de cette initiative par la participation des contribuables. S'il est vrai, comme l'invoquent les recourants, que la jurisprudence rendue par le Tribunal fédéral le 31 mars 2023 ne concerne pas un cas vaudois, elle retient toutefois la non-conformité de l'initiative fribourgeoise au droit constitutionnel fédéral, qui s'applique de manière identique à tous les cantons, y compris dès lors au cas d'espèce. L'unique nuance entre le projet litigieux et celui qui a fait l'objet de l'arrêt du Tribunal fédéral réside en la volonté d'assurer une " desserte équitable et cohérente des régions ", ce que l'on ne retrouve pas de manière identique dans le cas fribourgeois qui prévoyait quant à lui que "

les prestations offertes par les transports publics sont adaptées à l'évolution de la fréquentation ". Comme on le verra plus avant (cf. infra consid. 5b), cet élément ne constitue toutefois qu'un point secondaire de l'initiative, de sorte qu'il n'est pas propre à exclure l'application de la jurisprudence précitée au cas d'espèce. c) Il s'ensuit que le projet d'initiative litigieux, qui prévoit la gratuité des transports publics dans le canton, contrevient manifestement à l'art. 81 a al. 2 Cst., qui impose aux usagers une participation aux coûts. Il est ainsi contraire au droit supérieur, de sorte qu'il ne peut bénéficier de la protection de l'art. 34 al. 1 Cst. Son invalidation est dès lors en principe admissible sous l'angle de la garantie générale des droits politiques.

E. 2.2

et 2.3). L'intérêt public à sauvegarder le bon fonctionnement des institutions et la libre formation de l'opinion du corps électoral, protégé par l'art. 34 al. 2 Cst., devrait par ailleurs être considéré comme particulièrement important (cf. supra consid. 3a/bb et 3b) et primerait manifestement l'intérêt à la sécurité du droit et la protection de la confiance invoquée par les recourants, même s'il n'est pas contesté que ceux-ci étaient de bonne foi et qu'ils ont engagé des efforts et des dépenses pour procéder à la récolte des signatures. Au vu de ces éléments, l'éventuel intérêt au maintien de la décision et à la soumission au corps électoral d'un projet manifestement contraire au droit supérieur céderait de toute évidence le pas à l'intérêt au bon fonctionnement des institutions et à la garantie des droits politiques du corps électoral. Les griefs des recourants y relatifs sont dès lors infondés. Vu la pesée des intérêts effectuée dans ce contexte, il n'y a pas lieu de statuer sur le grief lié à la protection de la bonne foi des recourants, invoqué séparément, qui conduit au même résultat.

E. 3

a) aa) Dans le canton de Vaud, la procédure d'initiative est régie par la Cst-VD, ainsi que par la LEDP. L'art. 78 al. 1 let. a Cst-VD dispose que l'initiative populaire peut avoir pour objet la révision totale ou partielle de la Constitution. Elle peut se présenter sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou, sauf si elle vise la révision totale de la Constitution, sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces (art. 79 al. 1 Cst-VD et art. 126 et 127 LEDP). Selon l'art. 80 al. 1 Cst-VD et l'art. 113 al. 1 LEDP, le Conseil d'Etat statue sur la validité des initiatives avant d'autoriser la récolte des signatures; il constate la nullité de celles qui sont contraires au droit supérieur (let. a), violent l'unité de rang, de forme ou de matière (let. b). Il statue à bref délai et de manière motivée (art. 113 al. 1 LEDP). Une initiative populaire cantonale ne doit rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit fédéral, international ou intercantonal (ATF 143 I 129 consid. 2.1; 133 I 110 consid. 4.1; CCST.2022.0010 du 8 juin 2023 consid. 3a). En vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral ancré à l'art. 49 al. 1 Cst., les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit, pour autant qu'elles ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral et qu'elles n'en compromettent pas la réalisation (ATF 143 I 129 consid. 2.1). Une fois la décision de validation de l'initiative entrée en force, le titre et le texte de l'initiative sont publiés dans la FAO; cet avis ouvre le délai de récolte des signatures (art. 114 et 116 al. 1 et 2 LEDP). Les listes de signatures doivent ensuite être remises aux greffes municipaux des communes concernées, dans les quatre mois suivant la publication précitée (art. 118 al. 1 LEDP), et les municipalités attestent que les signataires sont membres du corps électoral (art. 119 al. 1 LEDP). Après réception des attestations de validation, le comité ou le parti à l'origine de l'initiative remet les listes au département

(art. 120 al. 2 LEDP). Celui-ci détermine ensuite si l'initiative a recueilli, dans le délai, le nombre requis de signatures valables, auquel cas l'initiative a abouti (art. 122 al. 1 LEDP). L'art. 123 al. 1 et 2 LEDP prévoit ensuite que celle-ci est transmise le plus tôt possible au Grand Conseil par le Conseil d'Etat qui dispose d'un délai de quinze mois pour remettre également un préavis et, cas échéant, un contre-projet (dans ce cas le délai est prolongé à 27 mois). En l'absence de préavis formulé dans les délais, l'objet est directement transmis au Grand Conseil. Si celui-ci n'adopte pas de recommandation dans un délai de deux ans suivant le dépôt de l'initiative, le Conseil d'Etat ordonne la convocation du corps électoral sans que le Grand Conseil ne puisse émettre une recommandation ou opposer de contre-projet (art. 123 al. 5 LEDP et art. 82 Cst-VD). bb) Le Tribunal fédéral a jugé que les autorités cantonales compétentes peuvent, sans y être obligées, examiner la conformité des initiatives avec les règles de rang supérieur (ATF 139 I 195 consid. 1.3.1; 114 Ia 267 consid. 3). En l'absence d'un contrôle d'office, les citoyens ne peuvent se prévaloir d'un intérêt à l'examen de l'incompatibilité d'une initiative avec les règles de rang supérieur, l'invalidité pouvant être attaquée après le scrutin (ATF 139 I 195 consid. 1.3.1, qui réserve toutefois la situation où le vice de fond est manifeste, consid. 1.3.3). Cela étant, lorsque le droit cantonal charge l'autorité compétente d'effectuer un contrôle d'office de la conformité des initiatives au droit supérieur, comme c'est le cas dans le Canton de Vaud, les citoyennes et citoyens disposent d'une véritable prétention à ce que ce contrôle obligatoire soit effectué correctement et à ce que le corps électoral soit dispensé de se prononcer, le cas échéant, sur des dispositions qui semblent d'emblée contraires au droit matériel supérieur (cf. ATF 139 I 195 consid. 1.3.1; 128 I 190 consid. 1.3; 114 Ia 267 consid. 3; TF 1C_608/2022 du 17 août 2023 consid. 1.1; 1C_59/2018 du 25 octobre 2018 consid. 2.1). Ce droit est protégé par la liberté de vote consacrée à l'art. 34 al. 2 Cst. (Martenet/von Büren, CR-Cst., n. 35 ad art. 34 Cst.), qui garantit la sincérité du débat nécessaire au processus démocratique et à la légitimité des décisions prises en démocratie directe (ATF 139 I 195 consid. 2). Cela permet en particulier d'éviter de mettre le corps électoral dans la situation, contradictoire, où les autorités décident de le convoquer pour se prononcer sur un objet qu'elles ont déclaré valide, tout en indiquant qu'il est en réalité contraire au droit supérieur. Selon la doctrine, soumettre au peuple un tel projet, non conforme au droit, en recommandant son rejet pour ce motif, aurait pour effet de mettre les votants dans un état de perplexité qui fausserait la formation de la volonté populaire. Ceux-ci ne sauraient par exemple pas s'ils se prononcent sur la constitutionnalité ou sur l'opportunité du texte (cf. ATF 114 Ia 267 consid. 3, qui se réfère notamment à Giacometti, *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, p. 426; Grisel, *Initiative et referendum populaires: traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, p. 269 ch. 698; Auer, *Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève*, p. 39 s. ch. 73; cf. ég. Glaser, ZBl 123/2022 369 ss, p. 373 s., à propos de l'ATF 147 I 291 [voir en particulier consid. 4.5.1]). Une telle situation pourrait également laisser les citoyennes et citoyens penser qu'ils peuvent modifier la situation juridique dans un certain sens, alors que tel n'est d'emblée pas le cas (Jacquemoud, *Les initiants et leur volonté*, thèse 2022, n. 135; Dubey, *Droits fondamentaux*, vol. II, n. 5167). Il est donc incompatible avec l'art. 34 al. 2 Cst. de présenter au vote une initiative dont le but est contraire au droit supérieur. Pour Glaser, dans les cantons où le contrôle préalable des initiatives est prévu et pour le cas où une initiative serait déclarée valide, il serait même inadmissible pour l'Etat d'affirmer par la suite sans réserve, dans la campagne, qu'elle est incompatible avec le droit supérieur (cf. ZBl 123/2022 369 ss, p. 374 relatif au consid. 5a). Ainsi, en plus du corps électoral, les autorités se trouveraient également dans une situation délicate quant aux informations

qu'elles sont en droit de communiquer. cc) Le droit constitutionnel fédéral ne règle pas la question du moment auquel doit intervenir le contrôle de validité des initiatives: celui-ci peut avoir lieu avant ou après la récolte des signatures. Le Canton de Vaud a du reste connu successivement ces deux systèmes, puisque jusqu'au 30 juin 2013, la décision de validité intervenait après la récolte des signatures. C'est l'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013 de la modification de la LEDP du 5 février 2013 qui a placé le moment de l'examen de la validité des initiatives avant le début de la récolte (cf. Exposé des motifs et projet de décret ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification des articles 80, 84 et 113 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 et projets de lois modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques [LEDP] et modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil, Bulletin du Grand Conseil du Canton de Vaud, 2012-2017, Tome 3, Conseil d'Etat, p. 250; cf. ég. TF 1C_136/2018 du 26 novembre 2018 consid. 4.3). Dans d'autres cantons, la décision de validité de l'initiative intervient toujours après que les signatures sont récoltées (par exemple à Genève, art. 91A de la loi genevoise du 15 octobre 1982 [LEDP-GE ; rsGE A 5 05], et à Fribourg, art. 116 et 117 de la loi fribourgeoise du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques [LEDP-FR; RSF 115.1]).

b) En l'occurrence, s'il est vrai que la loi cantonale prévoit un contrôle de la validité des initiatives préalable à la récolte des signatures, cela ne signifie pas encore que le contrôle a posteriori soit totalement exclu, par exemple en raison d'un changement significatif de circonstances ou – comme en l'espèce – de la clarification par la jurisprudence de la portée d'une norme de droit supérieur déjà en vigueur. Dans ce cas, vu l'objectif poursuivi par l'examen d'office prévu aux art. 80 al. 1 Cst.-VD et 113 al. 1 LEDP, à savoir d'éviter que le corps électoral ne doive se prononcer sur des dispositions d'emblée contraires au droit supérieur, l'art. 34 al. 2 Cst. n'empêche pas un nouvel examen de la validité de l'initiative, par l'autorité compétente selon le droit cantonal, à tout le moins tant que la date de la votation populaire n'est pas encore fixée. Il s'ensuit que, dans ces circonstances, l'autorité intimée pouvait se fonder sur la liberté de vote pour effectuer un nouvel examen de la validité de l'initiative litigieuse, même après la récolte des signatures. La décision entreprise permet précisément de protéger la libre formation de l'opinion du corps électoral, en évitant de le placer dans la situation contradictoire déjà évoquée ci-dessus. Dans ce cas, en effet, certains électeurs pourraient être amenés à penser, à tort, qu'en cas d'acceptation de l'initiative la gratuité des transports publics sera tout de même mise en œuvre et voir ainsi leurs attentes déçues; d'autres pourraient être placés dans un état de doute quant à leur rôle de citoyens, ne sachant pas quelle attitude adopter; d'autres enfin pourraient être d'emblée découragés de se prononcer et finalement renoncer à exercer leur droit de vote. Ces cas de figure doivent être considérés comme peu souhaitables et préjudiciables à la libre formation de l'opinion et au bon fonctionnement de la démocratie. Dans ces circonstances, la tâche du corps électoral serait rendue plus difficile, sinon impossible, avec le risque que le scrutin ne traduise fidèlement la volonté librement exprimée (Auer, op. cit., p. 39 s. ch. 73). L'intérêt invoqué par les recourants à poursuivre la procédure prévue par la LEDP, dans la mesure où la tenue d'un scrutin, même sur un objet contraire au droit supérieur, pourrait provoquer un débat d'intérêt public autour de la question de la gratuité des transports publics, respectivement donner lieu à des impulsions politiques sur le plan fédéral, n'est pas pertinent en l'espèce. Cet objectif peut être atteint par d'autres moyens que par la tenue d'un scrutin et il ne justifie pas de soumettre au corps électoral un projet non conforme au droit supérieur, compte tenu des contradictions que présente cette situation et de la mobilisation vaine qu'elle implique. Par ailleurs, certes, un contre-projet peut être opposé à l'initiative,

une recommandation négative peut être formulée et le peuple peut encore refuser l'initiative proposée. Il n'en demeure pas moins que, dans tous ces cas, l'initiative, inapplicable, reste soumise au corps électoral. Il est également vrai que le comité d'initiative peut retirer le texte; cela dépendrait toutefois uniquement de la volonté du comité, qui serait également libre de le maintenir. Par ailleurs, si la Confédération peut refuser d'accorder la garantie fédérale (cf. art. 51 al. 2 et art. 172 al. 2 Cst.) et des contrôles, abstraits ou concrets, peuvent encore être demandés, laisser procéder à toutes ces étapes alors qu'il est clair, d'emblée, que le texte ne pourra être appliqué apparaît non seulement inutile mais préjudiciable, comme on l'a vu, à la formation de la volonté du corps électoral et au bon déroulement du processus démocratique. Le fait que les recourants ont investi " ressources et énergies militant-e-s " pour procéder à la récolte des signatures n'y change rien; il est dans la nature des choses qu'en cas d'invalidation ultérieure les initiants ont engagé des dépenses correspondantes, notamment celles liées à la collecte des signatures (cf. ATF 139 I 292 consid. 5.5). La décision entreprise permet par ailleurs d'éviter la mobilisation d'importantes ressources, de l'Etat pour organiser un scrutin, ainsi que des citoyens pour se prononcer à son propos, le tout alors qu'il s'agirait de voter sur un acte normatif dont la mise en œuvre est d'emblée inconcevable. Enfin, lorsque les recourants reprochent à l'autorité intimée d'avoir uniquement souhaité faire obstacle à leur projet pour des motifs politiques, ils perdent de vue que ledit projet avait initialement été validé et que ce n'est qu'à la suite de l'arrêt du Tribunal fédéral, donc pour des motifs juridiques, que l'autorité intimée a procédé à l'invalidation litigieuse. c) Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat pouvait se fonder sur l'art. 34 al. 2 Cst., ainsi que sur les art. 80 al. 1 Cst.-VD et art. 113 al. 1 LEDP, pour procéder à un nouvel examen de sa décision initiale et déclarer valide le projet d'initiative soumis.

E. 4

Dans la décision entreprise, ainsi que dans leurs écritures, tant l'autorité intimée que les recourants appliquent au cas d'espèce les principes généraux régissant la révocation des décisions administratives. La décision du Conseil d'Etat relative à la validité d'une initiative populaire n'étant pas aisée à qualifier juridiquement (cf. TF 1C_136/2018 du 26 novembre 2018 consid. 4.3), il est douteux que ces principes s'appliquent directement dans un tel cas. Quoi qu'il en soit, même à supposer que les principes de la révocation des décisions administratives trouvent application, le résultat ne serait pas différent de ce qui a été retenu au considérant précédent. Dans ce cas, il faudrait en effet retenir que la décision initiale, qui validait un projet d'initiative contraire au droit supérieur (cf. supra consid. 2), était entachée d'une irrégularité juridique qui commandait sa modification en vertu de la bonne application du droit (cf. ATF 137 I 69 consid.

E. 5

Subsidiairement, les recourants invoquent encore la violation du principe de la proportionnalité. Selon eux, pour autant que les conditions permettant une révocation soient remplies, celle-ci devrait limiter sa portée à la partie de l'initiative non conforme au droit supérieur, à savoir à la gratuité des transports publics. Il en subsisterait un mandat constitutionnel de promotion des transports publics, de leur qualité et de leur desserte, ainsi que l'introduction de gratuités et de garanties d'accessibilité. a) Même en l'absence d'une disposition expresse dans le droit cantonal, la possibilité d'une invalidation partielle d'une initiative populaire découle du principe " in dubio pro populo " tel que rappelé ci-dessus, et vient concrétiser, en matière de droits politiques, le principe général de la proportionnalité

(cf. art. 5 al. 2 et art. 36 al. 3 Cst.). Ainsi, lorsque seule une partie de l'initiative paraît inadmissible, la partie restante peut subsister comme telle, pour autant qu'elle forme un tout cohérent, qu'elle puisse encore correspondre à la volonté des initiants et qu'elle respecte en soi le droit supérieur. L'invalidité d'une partie de l'initiative ne doit entraîner celle du tout que si le texte ne peut être amputé sans être dénaturé (ATF 134 I 172 consid. 2.1; TF 1C_302/2012 du 27 février 2013 consid. 4.1). b) L'invalidation de l'initiative tient ici à la gratuité des transports, inadmissible au regard du droit constitutionnel fédéral. Comme on l'a déjà mentionné, celle-ci est toutefois l'objectif central du texte déposé, celui-ci pourtant bref s'y référant expressément à trois reprises. Il paraît dès lors douteux qu'en supprimant la référence à cet élément, le projet corresponde encore à la volonté des initiants, ce d'autant plus que, selon leurs propres allégations, c'est bien la question des coûts des transports publics qui serait au cœur du débat démocratique en cas de soumission de l'objet au vote. La question de la promotion des transports publics, de leur qualité et de leur desserte, si elle apparaît comme un des buts du projet d'initiative, ne peut ainsi être dissociée de la question des coûts. Il n'y a dès lors pas lieu de procéder à l'invalidation partielle du projet litigieux.

E. 6

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision du Conseil d'Etat du 7 juin 2023. L'arrêt est rendu sans frais, la procédure en matière de contentieux de l'exercice des droits politiques étant en principe gratuite (art. 179 al. 1 LEDP applicable selon les art. 188 ss LEDP, cf. CCST.2022.0007 du 16 mars 2023; CCST.2022.0001 du 2 décembre 2022 consid. 5 et CCST.2022.0006 du 2 décembre 2022 consid. 5 et les arrêts cités). Il n'est pas alloué de dépens (art. 179 al. 4 LEDP, également applicable selon les art. 188 ss LEDP).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.