

# VD\_OMNI CCST.2024.0005 vom 6. März 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-03-06, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_CCST.2024.0005](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2024.0005)

FR: VD\_OMNI CCST.2024.0005 du 6 mars 2025

IT: VD\_OMNI CCST.2024.0005 del 6 marzo 2025

## Regeste

Comité d'initiative pour des transports publics, GRAND/CONSEIL D'ETAT | Décision du Conseil d'Etat déclarant nul un projet d'initiative constitutionnelle cantonale. Le texte proposé prévoit en particulier le droit à un abonnement de transports publics pour un prix, par année et par personne, qui ne peut être supérieur à celui de la redevance annuelle pour l'utilisation des routes nationales; il contrevient à la notion de part appropriée des coûts de l'art. 81a Cst. et partant au droit supérieur (c.2). Il n'y a pas lieu de procéder à une invalidation partielle (c. 3). Rejet du recours.

## Erwägungen

### E. 1

La Cour constitutionnelle examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis. Conformément à l'art. 80 al. 2 Cst-VD et aux 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 recourants contestent la décision attaquée à plusieurs égards. a) En premier lieu, ils estiment que le projet de modification constitutionnelle proposé est conforme à l'art. 81 a al. 2 Cst., dès lors qu'il ne prévoit pas la gratuité des transports publics, mais le droit à un abonnement de transports publics pour un prix à payer, par année et par personne, qui ne peut être supérieur à la redevance annuelle pour l'utilisation des routes nationales. En d'autres termes, l'initiative propose un prix qui n'est pas nul et qui pourra contribuer à favoriser le transfert de la route vers les transports publics. Si le montant est si bas, c'est car la redevance autoroutière est trop modique. Les recourants ne peuvent pas être suivis. En effet, le prix à payer pour l'utilisation annuelle de l'ensemble des transports publics du canton serait – selon le renvoi à la redevance annuelle pour l'utilisation des routes nationales – de 40 fr. maximum, soit environ 3 fr. 35 par mois. Un montant aussi modique (correspondant approximativement au tarif minimal d'un billet plein tarif valable pour une seule zone de la communauté Mobilis qui est de 3 fr. 20) ne constituerait pas une

participation des usagers des transports publics conforme à la notion de " part appropriée des coûts " découlant de l'art. 81 a Cst. Un tel coût ne serait en particulier pas suffisant à prévenir une demande trop importante, susceptible d'" étouffer le système ", comme relevé par le Tribunal fédéral dans l'ATF 149 I 182. Avec un tel financement, il ne serait plus question de répartition des coûts entre les pouvoirs publics et les usagers, mais de mise à charge quasi-complète des pouvoirs publics. Quant à l'argument des initiants, selon lequel le prix des transports publics devrait être plus faible que la redevance d'utilisation des routes nationales pour favoriser un report vers les transports en commun, il n'est pas convaincant. En effet, en réalité, les coûts d'utilisation d'un véhicule automobile sont bien plus importants que le seul paiement de la redevance. Le Tribunal fédéral a laissé ouverte la question de savoir si une gratuité partielle et l'instauration de tarifs réduits ou solidaires sont conformes à l' art. 81 a al. 2 Cst. (cf. TF 1C\_393/2022 du 31 mars 2023 consid. 4 non publié in ATF 149 I 182). Dans le canton de Genève, la Cour constitutionnelle a tranché la question en y répondant affirmativement. Elle s'est prononcée sur un projet de loi qui prévoyait que l'État prendrait en charge l'intégralité du prix des abonnements mensuels et annuels Unireso pour les jeunes de 6 à 24 ans révolus, domiciliés ou en formation à Genève, sous condition de formation ou de revenu, ainsi que la moitié du prix des abonnements mensuels et annuels Unireso pour les personnes bénéficiaires de prestations AVS/AI domiciliées dans le canton de Genève. Elle a considéré compatible avec l'art. 81 a al. 2 Cst. l'approche ciblée sur certaines catégories d'usagers. En particulier, après avoir constaté que la part actuellement financée par l'ensemble des usagers des TPG s'élève à 29.2%, selon les chiffres disponibles les plus récents, elle a estimé que la modification envisagée aurait pour conséquence que la part financée par tous les usagers serait de 23.1%, soit une différence (à la baisse) de 6%. Sur cette base, elle a considéré que la différence découlant de la mise en oeuvre de la mesure litigieuse apparaissait, du point de vue chiffré, relativement limitée par rapport à l'obligation découlant de l'art. 81 a al. 2 Cst. imposant une " part appropriée " du coût des transports publics aux utilisateurs (arrêt ACST/30/2024 du 19 décembre 2024 consid. 10.3.1). La Cour constitutionnelle genevoise a dès lors validé la modification légale litigieuse. L'initiative litigieuse ne peut être comparée à la loi genevoise discutée ci-avant. En l'espèce, le montant annuel de 40 fr. par usager est si bas qu'il ne peut pas être question, même sans faire de calcul précis, qu'il représente une part appropriée des frais de fonctionnement de l'ensemble des entreprises publiques de transport du canton de Vaud, sachant notamment que le total des charges uniquement pour les Transports publics lausannois se montait déjà pour l'année 2023 à 360 mio de francs, alors que les recettes liées aux transports s'élèvent à environ 107 mio de francs, ce qui représente un tiers des charges (cf. [www.t-l.ch](http://www.t-l.ch) > Nous-connaitre > L'entreprise > Rapport annuel). Les recourants invoquent encore divers engagements de la Suisse en matière de protection du climat qui devraient être pris en compte dans le cadre de l'interprétation de l'art. 81 a Cst. Le Tribunal fédéral n'en aurait pas tenu compte de manière adéquate lorsqu'il a rendu l'ATF 149 I 182, ou alors la situation aurait évolué depuis que l'arrêt a été rendu. Les recourants se réfèrent notamment à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH), dans l'affaire KlimaSeniorinnen c. Suisse du 9 avril 2024, selon lequel le droit à un environnement sain (art. 8 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [CEDH; RS 0.101]) est un droit fondamental conventionnel, directement justiciable. Ce serait ainsi à tort que le Tribunal fédéral aurait considéré que le principe de développement durable (art. 73 Cst.) n'avait pas valeur d'un droit constitutionnel qui pourrait être directement invoqué comme tel devant un tribunal. De même, il aurait

considéré à tort que l'art. 2. ch. 1 de l'Accord de Paris sur le climat du 12 décembre 2015 (RS 0.814.012), incitant " à contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C, et de poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation de la température moyenne à 1.5°C, par rapport aux niveaux préindustriels "), serait de nature programmatique et nécessiterait une concrétisation légale. Au surplus, depuis lors, la loi sur le climat et l'innovation a été adoptée en votation populaire. La concrétisation attendue par le Tribunal fédéral est ainsi intervenue. Ils exposent aussi que l'Assemblée fédérale a fait le choix en ratifiant la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 9 mai 1992 (CCNUCC; RS 0.814.01), de s'engager à stabiliser " les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique " (art. 2 CCNUCC), ainsi qu'à " préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives " (art. 3 ch. 1 CCNUCC). Les arguments des recourants ne permettent pas de remettre en cause l'ATF 149 I 182. En effet, dans cet arrêt, le Tribunal fédéral n'a pas ignoré les impératifs du développement durable et de la lutte contre le réchauffement climatique, mais s'est prononcé à ce sujet. Le Tribunal fédéral a relevé que l'interdiction de la gratuité (totale) des transports publics n'entraîne pas nécessairement en conflit avec l'art. 73 Cst. Il a rappelé que le principe déduit de l'art. 73 Cst. engageait aussi les autorités à tenir compte des implications non seulement sociales et écologiques de certaines politiques, mais aussi de leurs conséquences économiques. Il a relevé que les transports publics utilisaient aussi des ressources (limitées), de sorte qu'une augmentation illimitée des transports publics n'allait pas entièrement dans le sens du développement durable. En d'autres termes, il n'apparaissait pas que le report des usagers sur des infrastructures consommant de l'énergie au détriment d'une mobilité douce réalise complètement le but de développement durable (consid. 3.3.2 et les références citées). Les recourants s'interrogent aussi sur la compatibilité avec le droit supérieur, en particulier avec l'art. 8 CEDH, lu à la lumière de la CCNUCC et de l'Accord de Paris, de l'art. 82 al. 3 Cst. qui prévoit que l'utilisation des routes publiques est exempte de taxe. De leur point de vue, garantir la gratuité de la circulation routière, mais interdire celle des transports publics violerait non seulement les engagements internationaux de la Suisse, mais aussi simplement de l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.). Cette question ne relève pas de l'objet du litige et à n'a pas à être examinée dans le présent arrêt. Les recourants estiment également que la décision du Conseil d'Etat viole l'art. 6, l'art. 52b al. 1 et l'art. 57 Cst.-VD. Elle porterait atteinte aux droits politiques de minorités et fait obstacle à un débat démocratique sur le choix des mesures pour favoriser un report modal et réduire les émissions de gaz à effet de serres, pour freiner le changement climatique, et ainsi contribuer à respecter les engagement internationaux de la Suisse. Les recourants ne précisent pas les droits de quelles minorités seraient violés. Quant à la question du débat démocratique, elle est concrétisée dans le Canton de Vaud par les règles de la LEDP. Les recourants n'indiquent pas quelles dispositions de la LEDP seraient violées par la décision attaquée. Au reste, les garanties en matière de droits politiques empêchent de soumettre aux électeurs du canton un texte violant le droit supérieur, singulièrement la Constitution fédérale. b) Subsidiairement, les recourants soutiennent que le Conseil d'Etat a violé le principe de proportionnalité, car en application de celui-ci, il aurait dû se limiter à prononcer une invalidation partielle. aa) 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 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. 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). bb) L'autorité intimée relève à juste titre que les recourants ne précisent pas de quelle manière il faudrait modifier leur initiative pour que celle-ci soit déclarée partiellement valide. Or il appartient aux initiants de démontrer que les conditions d'une invalidation partielle sont réunies (cf. CCST.2019.0014 du 26 mai 2020 consid. 4, confirmé par TF 1C\_371/2020 du 9 février 2021 consid. 4). De plus, l'invalidation de l'initiative tient ici à la quasi-gratuité des transports, objectif central du texte déposé, mais inadmissible au regard du droit constitutionnel fédéral. Il paraît douteux qu'en supprimant la référence à la quasi-gratuité, le projet corresponde encore à la volonté des initiants. Pour le surplus, l'objectif de garantir des transports publics à des prix abordables, accessibles, de qualité et respectueux de l'environnement ainsi qu'une desserte équitable et cohérente de toutes les régions du canton n'est qu'un élément annexe et peu caractéristique de l'initiative. Ces engagements ressortent en effet déjà d'autres dispositions constitutionnelles et légales fédérales et cantonales. Leur maintien dans l'initiative partiellement validée n'aurait pas de portée propre. Il n'y a dès lors pas lieu de procéder à l'invalidation partielle du projet litigieux (cf. dans ce sens également CCST.2023.0005 du 14 décembre 2023 consid. 5).

### **E. 3**

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision du Conseil d'Etat du 18 septembre 2024. 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.2023.0005 du 14 décembre 2023 consid. 6 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.