TF, 31.03.2023, 1C_393/2022

Une initiative prévoyant la gratuité des transports publics est contraire à l'art. 81a al. 2 Cst. Il n'est pas possible d'interpréter cette initiative de façon conforme au droit supérieur, ni d'éviter une invalidation en se fondant sur le principe constitutionnel de durabilité (art. 73 Cst.).

Faits

Une initiative populaire cantonale intitulée « Pour la gratuité des transports publics » vise à introduire dans la Constitution du canton de Fribourg une disposition imposant à l'État de garantir des transports publics gratuits, de qualité et respectueux de l'environnement, afin d'en favoriser l'utilisation.

Le Grand Conseil constate la nullité de l'initiative précitée. Les partis politiques à l'origine de l'initiative litigieuse ainsi que des citoyens fribourgeois interjettent alors un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral, qui doit déterminer si l'initiative est conforme au droit supérieur, singulièrement à l'art. 81*a* al. 2 Cst.

Droit

A titre préliminaire, le Tribunal fédéral relève que la validité d'une initiative populaire cantonale est conditionnée au respect du droit supérieur. Il rappelle que l'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité (*in dubio pro populo*).

L'art. 81*a* al. 2 Cst. prévoit que les prix payés par les usagers des transports publics couvrent une part appropriée des coûts. Le Tribunal fédéral commence par constater qu'il faut effectuer une interprétation de cette disposition selon les principes généraux d'interprétation de la loi. S'agissant d'une disposition constitutionnelle, la jurisprudence retient qu'il convient également de procéder à une interprétation harmonisante, tendant vers une concordance de l'ensemble des normes constitutionnelles.

En premier lieu, le Tribunal fédéral relève que, selon l'interprétation littérale, une « part

appropriée aux coûts » ne peut pas être nulle. Du point de vue historique, le Message du Conseil fédéral prévoit que, d'une part, la mobilité ne doit pas être bon marché. Il en résulterait une augmentation de la demande ainsi que des coûts subséquents de plus en plus élevés qui risqueraient d'étouffer le système. D'autre part, les transports publics ne doivent pas être trop chers pour éviter un transfert des voyageurs du rail à la route. Partant, le Tribunal fédéral constate qu'il s'agit d'une recherche d'équilibre qui exclut une participation nulle des usagers.

Aux yeux des recourants, une interprétation historique, systématique et téléologique conduit à retenir que l'art. 81*a* al. 2 Cst. ne vise que le transport ferroviaire, par opposition à leur initiative, qui vise principalement le transport par bus. Cela, en raison de l'origine de cette disposition adoptée en tant que contre-projet direct d'une initiative fédérale « Pour les transports publics » et de façon coordonnée avec le projet de financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF).

Le Tribunal fédéral relève toutefois que le Message ne limite pas les transports publics au transport ferroviaire. De plus, il souligne que l'art. 81*a* al. 1 Cst. mentionne tant les transports publics par rail que par route. Partant, l'art. 81*a* al. 2 Cst. s'applique à l'ensemble des transports publics listés à l'al. 1. Finalement, le Tribunal fédéral relève que la participation financière de la Confédération au trafic régional des voyageurs porte sur l'offre de transports publics en général, sans opérer de distinction entre le rail et la route. Le Tribunal fédéral en conclut que la participation des usagers aux coûts ne se limite pas exclusivement au financement de l'infrastructure ferroviaire.

Dans un second temps, le Tribunal fédéral concède que l'on peut se demander si une interprétation harmonisante de l'art. 81*a* Cst. ne devrait pas conduire à tenir compte du principe constitutionnel du développement durable (art. 73 Cst.) dans l'interprétation de cette disposition. Il relève néanmoins que ce principe a une densité normative plus faible que l'art. 81*a* al. 2 Cst. Il souligne l'absence de justiciabilité de cet article à caractère programmatique, en l'état de la jurisprudence. Partant, une concrétisation de cette disposition dans la législation est nécessaire. Or, en l'espèce, le législateur n'a pas pris des dispositions légales allant dans le sens d'une gratuité. Quoi qu'il en soit, le Tribunal fédéral

estime que l'interdiction de la gratuité des transports publics n'entre pas en conflit avec l'art. 73 Cst. Il précise que les transports publics utilisent des ressources, de sorte que leur augmentation illimitée n'irait pas entièrement dans le sens du développement durable. *Mutatis mutandis*, le Tribunal effectue le même raisonnement pour l'Accord de Paris sur le climat.

Avant de conclure, le Tribunal fédéral précise que la doctrine envisage la conformité à la Constitution d'une telle initiative lorsqu'il s'agit d'une gratuité partielle, temporaire, de tarifs réduits ou solidaires. En l'espèce, le Tribunal fédéral constate que l'initiative ne prévoit pas un tel système. Il laisse pour cette raison la question de l'admissibilité de tels systèmes ouverte, sans l'exclure ni l'admettre expressément.

Au vu de ce qui précède, le Tribunal fédéral confirme la nullité de l'initiative constatée par le Grand Conseil. Il rejette donc le recours.

Note

Dans l'arrêt présenté ci-dessus, le Tribunal fédéral procède à une interprétation de l'art. 81*a* al. 2 Cst. selon les principes généraux d'interprétation de la loi. Son interprétation historique et téléologique se fonde toutefois quasi exclusivement sur la base du Message du Conseil fédéral. Le Tribunal fédéral évoque certes le fait que la disposition a été soumise au peuple dans le contexte d'adoption du FAIF, mais sans en tirer de véritables conséquences.

Or, l'art. 81*a* al. 2 Cst. tire son origine d'un contre-projet du Conseil fédéral ayant pour objectif d'assurer le financement de l'infrastructure ferroviaire conformément à ses futurs besoins. C'est dans cette perspective que la disposition a été présentée au corps électoral. A notre sens, une interprétation historique et téléologique de la disposition devrait avant tout tenir compte de cette perspective, qui est celle de l'organe étatique qui a adopté cette disposition, et non de celle du Message du Conseil fédéral. L'obligation de tenir compte de l'historique et du but d'une norme lors de l'interprétation n'est en effet pas un but en soi (*Selbstzweck*), mais trouve sa source dans le principe de la légalité (art. 5 al. 1 Cst.). Dans sa dimension démocratique, ce principe impose de tenir compte, dans l'interprétation, de la portée que les citoyennes et citoyens ont pu et dû raisonnablement prêter à une disposition

constitutionnelle. La protection de la volonté librement formée par ses citoyennes et citoyens dans le cadre de la campagne et du scrutin (art. 34 al. 2 Cst.) se retrouverait sinon vidée de sa substance (à ce sujet : Camilla Jacquemoud, Les initiants et leur volonté, Genève/Zurich, N 657 ss).

En l'espèce, au vu des explications du Conseil fédéral et de la présentation générale de l'objet par la presse, il nous semble que le corps électoral pouvait donc conclure que l'art. 81*a* al. 2 Cst. avait pour seul objet d'assurer une contribution au financement de l'infrastructure ferroviaire. Le fait que, peu de temps après la votation qui a eu lieu en 2014, de nombreuses initiatives cantonales en faveur de la gratuité des transports publics aient été lancées tend également à dénoter du sens que le peuple a pu prêter à l'art. 81*a* al. 2 Cst.

A notre sens, au vu de cet objectif initial restreint, prêter une portée plus large à l'art. 81*a* al. 2 Cst. n'était pas absolument exclu, mais aurait dû se fonder sur d'autres arguments d'interprétation constitutionnels ou légaux. Cela vaut d'autant plus que l'art. 73 Cst., ainsi que l'autonomie des cantons, plaident plutôt pour une interprétation restrictive. Au vu de ce qui précède, il était donc possible d'interpréter l'art. 81*a* Cst. de telle sorte que l'initiative soit conforme au droit supérieur.

(Des éditeur.trice de LawInside ont représenté les recourants dans cette affaire.)

Proposition de citation : Margaux Collaud, L'invalidation de l'initiative fribourgeoise pour la gratuité des transports publics, in: https://lawinside.ch/1318/