



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret concernant la recevabilité matérielle de
l'initiative législative populaire cantonale « Pour des
transports publics gratuits »**

(Du 22 août 2018)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Un comité d'initiative a annoncé à la chancellerie d'État le lancement d'une initiative législative populaire cantonale intitulée « Pour des transports publics gratuits ». Le texte en est le suivant :

« Les électrices et électeurs soussignés, faisant application des articles 98 et suivants de la loi sur les droits politiques du 17 octobre 1984, demandent par voie d'initiative que le canton mène une politique de gratuité des transports publics sans globalement réduire les prestations. Pour le financement, il peut notamment adapter les déductions fiscales liées aux frais de déplacements. ».

Le lancement de l'initiative a été publié dans la Feuille officielle N° 41, du 13 octobre 2017, et les listes de signatures attestées, ou les certificats de leur dépôt auprès des Conseils communaux, ont été déposés à la chancellerie d'État dans le délai échéant le 23 février 2018, conformément à l'article 105 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984.

Par arrêté du 12 avril 2018, publié dans la Feuille officielle N° 15, du 13 avril 2018, la chancellerie d'État a arrêté le nombre de signatures valables à 4'750 ; 540 ayant été annulées en application de l'article 107 LDP.

Cet arrêté n'a fait l'objet d'aucune contestation au sens de l'article 134, alinéa 1 LDP.

1. NOMBRE DE SIGNATURES

L'initiative législative populaire cantonale « Pour des transports publics gratuits » a donc recueilli, dans le délai de six mois prévu à l'article 105 LDP, le nombre de signatures nécessaire fixé à 4'500 par l'article 40 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 décembre 2000.

2. TRAITEMENT DE L'INITIATIVE LÉGISLATIVE POPULAIRE CANTONALE

L'initiative ayant recueilli le nombre prescrit de signatures valables, le Conseil d'État présente au Grand Conseil un rapport préliminaire l'invitant à se prononcer sur la recevabilité matérielle de celle-ci, dans les trois mois qui suivent la publication des résultats dans la Feuille officielle (art. 107, al. 3 LDP).

Si l'initiative est déclarée recevable par le Grand Conseil, le Conseil d'État la lui transmet accompagnée d'un rapport dans les deux ans qui suivent la publication des résultats dans la Feuille officielle (art. 107, al. 4 LDP).

Le Grand Conseil a alors douze mois pour se prononcer sur l'initiative (art. 110, al. 1 LDP).

Si, comme celle qui fait l'objet du présent rapport, l'initiative est conçue en la forme d'une proposition générale, le Grand Conseil peut :

- a) l'approuver et y donner suite. Il rédige alors un texte qu'il adopte dans une loi ou un décret ;
- b) la soumettre directement au vote du peuple accompagnée ou non d'une proposition de rejet et, le cas échéant, d'un contre-projet. En cas d'acceptation par le peuple, il rédige dans un délai de deux ans un texte qu'il adopte dans une loi ou un décret (art. 110, al. 2 LDP).

Le présent rapport vise exclusivement à traiter de la recevabilité matérielle de l'initiative à l'exclusion de toute autre considération quant à son contenu. Dans ce cadre, le Grand Conseil est appelé à examiner la validité de l'initiative. Cela signifie qu'il y a lieu de se prononcer sur le respect des principes de l'unité de la forme et de la matière, sur celui de l'unité de rang, d'examiner si l'initiative est conforme aux normes supérieures de droit fédéral, à celles des conventions intercantionales ou internationales, ainsi qu'aux normes internes de droit cantonal dont la hiérarchie ne saurait être altérée. Enfin, il convient de mentionner que l'examen porte aussi sur l'exécutabilité de l'initiative et sur son respect du principe de la bonne foi. Si l'initiative est déclarée recevable par le Grand Conseil, nous vous la transmettrons, accompagnée d'un rapport dans les deux ans qui suivent la publication des résultats (art. 107, al. 4 LDP).

3. RECEVABILITÉ MATÉRIELLE

3.1. Respect du principe de l'unité de la forme

Cette règle signifie que l'initiative se présente soit comme un projet rédigé de toutes pièces, soit comme une demande conçue en termes généraux. Cette règle empêche les auteurs de l'initiative de jouer sur tous les tableaux et les oblige à choisir clairement entre les deux genres prévus. Avant tout, c'est l'intention des initiants qui est déterminante.

En l'espèce, l'initiative ne comprend pas une suite d'articles rédigés selon une structure rigide. Elle vise à instaurer une politique de gratuité en matière de transports publics tout en conservant les prestations actuelles. L'initiative revêt donc la forme d'un projet conçu en termes généraux et satisfait à la condition prévue à l'article 98, alinéa 2 LDP.

3.2. Respect du principe de l'unité de la matière

L'exigence du respect du principe de l'unité de la matière découle de la liberté de vote et, plus particulièrement, du droit à la libre formation de l'opinion des citoyennes et des citoyens et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Ainsi, cette exigence interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient la citoyenne et le citoyen à une approbation ou à une opposition globale, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions qui lui sont soumises. Il doit par conséquent exister, entre les diverses parties d'une initiative soumise au peuple, un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but à savoir un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote (ATF 137 I 200, consid. 2.2 ; ATF 129 I 381, consid. 2.1). L'examen du respect du principe de l'unité de la matière ne doit pas se faire en se plaçant uniquement du point de vue du législateur ou des initiants, mais il sied d'interpréter le texte soumis selon les règles d'interprétation reconnues et en prenant en compte le point de vue de l'électeur « éclairé » (« aufgeklärten »), c'est-à-dire celui qui s'intéresse à la politique (ATF 129 I 366, consid. 2.3, in JdT 2005 I 230).

En l'occurrence, l'initiative vise pour l'essentiel la gratuité des transports publics, mais propose également d'adapter les déductions fiscales en lien avec les frais de déplacement. On pourrait ainsi se poser la question de savoir si l'adjonction de cette proposition de financement viole la liberté de vote de la citoyenne et du citoyen.

Premièrement, les initiatives désignant un but et leur financement sont en principe valables. On admet en effet qu'il existe un rapport étroit lorsqu'une initiative désigne un objectif et indique les mesures propres à en financer la réalisation (Grisel, Initiative et référendum populaires, 3^{ème} éd., Berne 2004, p. 249, N° 641 et les références citées). On trouve ainsi différents exemples dans la pratique, telle que l'initiative populaire fédérale « pour une protection efficace de la maternité » (FF 1978 II 1284, « L'assurance-maternité est financée par : a. Des contributions de la Confédération et des cantons ; [...] »).

Deuxièmement, la présente initiative étant rédigée sous la forme d'une proposition générale, son interprétation doit être moins rigoureuse que s'il s'était agi d'une initiative rédigée de toutes pièces. Une proposition générale nécessite effectivement d'être concrétisée par le législateur qui pourra encore corriger les éventuels vices en façonnant les dispositions voulues (ATF 130 I 185, consid. 3.1 ; Grisel, op. cit., p. 267, n° 690). De plus, l'élément en lien avec le financement a été rédigé sous une forme potestative – « Pour le financement, il peut [...] » – et le terme « notamment » a été utilisé. En se fondant sur le texte de l'initiative, la citoyenne et le citoyen « éclairé » comprend donc que l'adaptation de la déduction fiscale liée aux frais de déplacement est une possibilité parmi d'autres et qu'il reviendra au législateur de concrétiser la question du financement, l'objet principal étant la gratuité des transports publics.

L'expression fidèle et sûre de la volonté de la citoyenne et du citoyen sera par conséquent garantie, puisque celui-ci sera parfaitement en mesure de prévoir à quel résultat conduira un oui ou un non glissé dans l'urne. La condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 2 *in fine* LDP, est ainsi remplie.

3.3. Respect du principe de l'unité de rang

L'unité de rang implique que chaque demande d'initiative concerne exclusivement, soit la Constitution, soit une loi, soit un décret. Elle ne peut viser en même temps la révision de normes qui appartiennent à des rangs différents.

L'initiative qui fait l'objet du présent rapport n'a pas trait à la modification d'une règle constitutionnelle. Elle propose clairement l'adoption d'une loi ou d'un décret et remplit ainsi la troisième condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 1 LDP.

3.4. Conformité au droit supérieur

Pour être valides, les initiatives cantonales doivent être conformes au droit fédéral, respecter les droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale (Cst.), et par les traités internationaux. S'agissant de la conformité au droit fédéral, l'élément essentiel à prendre en considération est le texte même de l'initiative et la manière dont elle sera appliquée. Dans le cadre de sa mise en œuvre, il faut qu'une initiative concerne un domaine dans lequel le canton jouit d'une compétence, soit propre, soit déléguée, pour légiférer. L'initiative doit en d'autres termes respecter la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, telle qu'elle est définie par la Constitution fédérale et les lois.

L'autorité appelée à statuer sur la validité d'une initiative doit en interpréter les termes dans le sens le plus favorable aux initiants. 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 permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité (ATF 132 I 282, consid. 3.1 et les références citées). Il convient d'interpréter le texte d'une initiative sur la base des principes d'interprétation reconnus, à savoir en premier lieu, sur la teneur littérale de l'initiative (ATF 129 I 392, consid. 2.2). Une motivation éventuelle de la demande d'initiative, ainsi que les déclarations des initiants, peuvent cependant être prises en considération. Parmi les différents outils d'interprétation, il convient de choisir celui qui, d'une part, correspond le mieux au sens et au but de l'initiative et celui qui conduit à un résultat raisonnable et, d'autre part, celui qui permet une interprétation conforme au droit supérieur fédéral et cantonal (ATF 129 I 392, consid. 2.2 et les références citées).

3.4.1 De la gratuité des transports publics

Conformément à l'article 81a Cst., la Confédération et les cantons encouragent les transports publics sur le rail, la route et les voies navigables : « La Confédération et les cantons veillent à ce qu'une offre suffisante de transports publics par rail, route, voie navigable et installations à câbles soit proposée dans toutes les régions du pays. Ce faisant, ils tiennent compte de manière appropriée du fret ferroviaire. » (al. 1) ; « Les prix payés par les usagers des transports publics couvrent une part appropriée des coûts » (al. 2). Cette disposition a été acceptée en votation populaire le 9 février 2014 et est entrée vigueur le 1^{er} janvier 2016. Le projet de révision constitutionnelle avait pour but d'assurer durablement le financement de l'exploitation, de l'entretien et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire et de créer à cet effet un fonds à durée illimitée – les moyens provenant de ce fonds devant être affectés aux constructions et aux installations, de même qu'à la poursuite de l'aménagement du réseau.

La Constitution neuchâteloise prévoit quant à elle que « [...] l'État et les communes assument les tâches que la loi leur confie, notamment [...] la politique des transports et des communications, en particulier l'encouragement des transports publics » (art. 5, al. 1 let. *m* Cst. NE ; cf. également art. 5b Cst. NE).

La question des tarifs est essentiellement traitée à l'article 15 de la loi fédérale sur le transport de voyageurs (LTV), du 20 mars 2009. Ainsi, selon l'alinéa 3, les entreprises doivent prévoir des conditions comparables pour les clients qui se trouvent dans des situations comparables. « Les entreprises peuvent conclure des accords particuliers

prévoyant des réductions de prix ou d'autres avantages » (art. 15, al. 6 LTV). Enfin, l'article 28, alinéa 4 LTV prévoit que la Confédération, les cantons et les communes peuvent commander des réductions de tarif notamment, mais doivent supporter les coûts non couverts de ces offres, tels qu'ils résultent du compte planifié. En d'autres termes, les cantons et les communes peuvent commander la gratuité des transports publics mais devront l'assumer financièrement (« qui commande paie », cf. Rapport du Conseil d'État du canton de Genève au Grand Conseil « IN 127-A » sur la validité et la prise en considération de l'initiative populaire 127 « Pour la gratuité des transports publics genevois », p. 7 s. et les références citées). Les dispositions précitées reprennent dans une large mesure les articles 8 et suivants aLTP (FF 2007 2557).

Par conséquent, l'initiative proposée ne s'oppose pas au droit supérieur applicable en l'occurrence. Il convient néanmoins d'apporter une précision concernant le champ d'application de la gratuité, sachant qu'une disposition de droit cantonal ne saurait obliger un autre canton ou un autre État. Ainsi, la gratuité des transports publics ne pourrait avoir d'effets que sur les tronçons situés sous la juridiction du Canton de Neuchâtel, à savoir sur le territoire neuchâtelois.

3.4.2 De l'adaptation des déductions fiscales en lien avec les frais de déplacement

Comme mentionné ci-dessus, la proposition d'adaptation des déductions fiscales en lien avec les frais de déplacement ne constitue qu'une possibilité de financement qu'il reviendra au législateur de concrétiser, cas échéant (cf. point 3.2.). Il sied néanmoins d'examiner si cette proposition peut être interprétée de manière conforme au droit supérieur.

Au sens de l'article 9, alinéa 1 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), du 14 décembre 1990, les cantons ont la faculté de plafonner la déduction des frais de déplacement professionnels. À Neuchâtel, il a pour l'instant été renoncé à en faire usage en raison « des risques encourus de perte de contribuables » (cf. proposition de la commission fiscalité, du 23 novembre 2016, concernant le rapport N° 16.028, p. 1). Le canton peut ainsi fixer un plafonnement des déductions, mais celui-ci doit rester dans des limites acceptables, lesquelles sont difficiles à déterminer. À titre d'exemple, l'article 26, alinéa 1 de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD), du 14 décembre 1990, fixe un maximum de 3'000 francs, ce qui reste inférieur au coût d'un abonnement général 2^e classe. Une suppression totale de ces déductions serait probablement contraire au droit fédéral. En l'espèce, il sied donc d'interpréter l'initiative dans un sens conforme au droit supérieur, c'est-à-dire que le législateur pourra fixer une limite aux déductions fiscales liées aux frais de déplacements à condition que celle-ci reste conforme à l'esprit de la LHID. Les initiants ont d'ailleurs précisé qu'« [o]n peut bien sûr être souple, apporter des aménagements pour, par exemple, des personnes qui ne peuvent raisonnablement pas utiliser les transports publics, tels les travailleurs de nuit. Les pendulaires, qui sortent de la zone de gratuité, pourraient continuer de déduire une partie de leur frais » (L'Express-L'Impartial, 18 octobre 2017, p. 3). Une telle interprétation permet de conclure à la validité de l'initiative s'agissant de l'examen de la conformité avec le droit supérieur.

3.5. Principe de l'exécutabilité

Le principe de l'exécutabilité d'une initiative est une règle générale qui s'impose dans tous les cas et qui est reconnu tant par la doctrine que la jurisprudence, même à défaut de disposition expresse. Il a pour fondement le fait de ne pas organiser de votations si la décision qui en découle ne peut être suivie d'effets. L'invalidation d'une initiative pour cause d'inexécutabilité est soumise à des conditions très strictes. Pour qu'une initiative soit viciée, il faut que l'inexécutabilité constatée soit absolue, manifeste et de nature

matérielle. Une simple difficulté dans sa réalisation ne suffit pas. Enfin, le défaut doit être hors de doute et doit ressortir du texte lui-même.

Dans le cas d'espèce, aucun obstacle absolu ne ressort du texte de l'initiative, qui est ainsi *a priori* exécutable. Il n'en demeure pas moins que certains inconvénients pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative, notamment d'ordre financier. Comme relevé ci-dessus, les réductions de tarifs devront en effet être intégralement compensées par son commanditaire (cf. point 3.4.1. ; art. 28, al. 4 LTV).

Au demeurant, les principales entreprises de transports de voyageurs actives dans le canton sont constituées en sociétés anonymes, à savoir notamment Transports Publics Neuchâtelois SA (TransN), CFF SA, CarPostal SA et BLS SA. La gestion de ces entreprises est soumise aux principes de l'économie de marché et celles-ci sont *a priori* seules compétentes pour établir leurs tarifs. En application de l'article 28, alinéa 4 LTV, la réduction de tarifs moyennant une pleine compensation reste envisageable.

Cela étant, les éventuels obstacles à la mise en œuvre de l'initiative ne peuvent être qualifiés d'insurmontables, de sorte qu'il y a lieu de déclarer l'initiative recevable également sous l'angle de l'exécutabilité.

3.6. Respect du principe de la bonne foi

L'initiative doit répondre aux exigences de la bonne foi et, partant, ne pas être abusive. Tel est le cas en l'espèce puisque celle-ci n'a pas pour objet de soumettre au vote du peuple une question qui lui a déjà été soumise à plusieurs reprises et a été clairement tranchée. L'initiative n'a pas non plus pour but de remplacer une demande de référendum dont les délais seraient échus ni ne constitue une utilisation insensée de l'appareil démocratique qui aboutirait à la remise en question de celui-ci. La présente initiative remplit donc la dernière condition de recevabilité.

4. CONCLUSION

Au vu de ce qui précède et pour l'ensemble des motifs invoqués, nous vous proposons d'admettre la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire cantonale « Pour des transports publics gratuits ». Nous vous demandons en conséquence de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, puis adopter le projet de décret ci-après.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 22 août 2018

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret
concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative
populaire cantonale « Pour des transports publics gratuits »

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 40 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000 ;

vu l'article 107 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984 ;
sur la proposition du Conseil d'État, du (date),

décède :

Article unique L'initiative législative populaire cantonale « Pour des transports publics gratuits », conçue sous la forme d'une proposition générale, est déclarée recevable.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,