

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 25 janvier 2021)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**RAPPORT INTERMÉDIAIRE****Projet de décret modifiant le décret concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire cantonale
« Pour des transports publics gratuits »***La commission parlementaire Transports publics,*

composée :

- pour la législature 2017-2021, de M^{mes} et MM. Fabio Bongiovanni, président, Martine Docourt Ducommun, vice-présidente, Philippe Haeberli, Mary-Claude Fallet, Jean-Claude Guyot, Hermann Frick, Jérôme Bueche, Baptiste Hunkeler, Romain Dubois, Pierre-Alain Borel, Dragan Mihailovic, Clarence Chollet, Sven Erard, Florence Baldacchino et Grégoire Cario ;
- pour la législature 2021-2025, de M^{mes} et MM. Hermann Frick, président, Romain Dubois, vice-président, Cédric Haldimann, Sophie Rohrer, Corinne Schaffner, Katia Della Pietra, Magali Edith Barblan, Clarence Chollet, Marina Schneeberger, Stéphanie Skartsounis, Daniel Sigg, Niels Rosselet-Christ et Blaise Fivaz ;

*soutenue dans ses travaux par M^{me} Géraldine Boucrot et, dès le 1^{er} novembre 2024, par M^{me} Alexandra Bréa, assistantes parlementaires,**fait les propositions suivantes au Grand Conseil :***1. RAPPEL CHRONOLOGIQUE**

À l'origine des travaux de la commission se trouve l'examen du rapport du Conseil d'État [21.003](#) à l'appui d'un projet de décret soumettant au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale « Pour des transports publics gratuits ». Pour mémoire, le Grand Conseil a déclaré cette initiative recevable lors sa séance du 2 octobre 2018¹. Deux pétitions (« Insertion d'un tarif étudiant dans les TRN et rajout d'horaires nocturnes » et « Création d'un abonnement Onde Verte pour les jeunes, financièrement accessible et valable dans tout le canton de Neuchâtel ») ont également été transmises à la commission, comme objets de sa compétence, de même que la motion [10.157](#) et la recommandation [21.148](#).

Le traitement de ce rapport ainsi que des objets présentés ci-après s'est étendu sur deux législatures, principalement en raison du doute subsistant autour de la constitutionnalité de l'initiative. Ce doute a amené la commission à suspendre ses travaux, le temps que le Tribunal fédéral se prononce sur une initiative similaire dans le canton de Fribourg.

¹[Rapport du Conseil d'État 18.032, Initiative « Pour des transports publics gratuits ».](#)

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission Transports publics a traité du rapport [21.003](#), Transports publics gratuits, au cours de 15 séances, qui se sont tenues entre mars 2021 et février 2025. Le chef du Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE), le chef du service des transports et son adjoint, le chef du service des contributions (SCCO), la cheffe du service juridique (SJEN), des juristes et une juriste stagiaire ont participé aux discussions. Des membres du comité d'initiative ont été auditionnés en mai 2021.

Le 31 mars 2023, le Tribunal fédéral a rendu l'arrêt [1C_393/2022](#) confirmant la nullité de l'initiative populaire fribourgeoise « Pour la gratuité des transports publics ». Cet arrêt fait désormais jurisprudence pour les autres cantons ayant à se prononcer sur des textes similaires. Après analyse de plusieurs avis de droit s'agissant de la constitutionnalité de ce type d'initiatives (cf. chapitre 3), la commission a décidé d'adopter un projet de décret modifiant le décret concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire neuchâteloise « Pour des transports publics gratuits ». Néanmoins, une majorité de la commission ne souhaitant pas se prononcer sur l'irrecevabilité de l'initiative avant de pouvoir livrer une proposition solide répondant aux préoccupations exprimées par les initiant-e-s, les travaux se sont poursuivis. Cette volonté était principalement motivée par le fait que, pour une partie des commissaires, l'initiative neuchâteloise est particulière puisqu'elle est, contrairement à l'initiative populaire fribourgeoise, rédigée en termes généraux. Cela signifie notamment pour le Tribunal fédéral que le principe « *in dubio pro populo* » doit être pris en compte de manière accrue dès lors qu'un texte non formulé permet une marge d'interprétation beaucoup plus grande. En outre, au vu de la validation récente d'une autre initiative présentant un doute ([24.027](#)), grâce au principe précité, ces commissaires étaient d'autant plus mal à l'aise d'annuler une initiative populaire dans le cas d'espèce.

Sur la base des éléments défendus par les initiant-e-s et des échanges qui se sont tenus avec le Conseil d'État, la majorité de la commission a été convaincue par le fait que :

- la qualité des dessertes doit être améliorée pour rendre les transports publics attractifs pour la population ;
- les mesures en faveur de la gratuité doivent être présentées comme un atout majeur en termes d'attractivité du canton, et pas uniquement comme un risque financier ;
- l'approche envisagée doit avoir pour objectif d'impacter positivement la société, tant au niveau environnemental qu'au niveau social, notamment dans le but de favoriser le report modal ;
- les mesures proposées ne doivent pas créer d'iniquité.

Souhaitant pouvoir attester de l'écoute des revendications du comité d'initiative, la commission a successivement déposé et examiné : un projet de recommandation, un projet de loi et, finalement, un projet de décret visant à proposer la gratuité ou des rabais sur les transports publics à *certaines catégories de la population* (afin de rester conforme au droit fédéral). Ces propositions ont fait l'objet de longs débats et soulevé de nombreuses questions liées aux coûts des différentes mesures envisagées, aux catégories ou au pourcentage maximum de la population pouvant bénéficier de ces mesures, ou encore à la forme qu'elles pourraient prendre (système de Rail Bons ou Rail-Check). Le département y a répondu de manière détaillée dans plusieurs notes transmises et présentées à la commission. Parallèlement, la commission a aussi examiné les deux pétitions « Insertion d'un tarif étudiant dans les TRN et rajout d'horaires nocturnes » et « Création d'un abonnement Onde Verte pour les jeunes, financièrement accessible et valable dans tout le canton de Neuchâtel », la motion [10.157](#) et la recommandation [21.148](#).

Lors de sa séance du 20 février 2025, constatant qu'elle ne parviendrait pas à la fin de ses travaux avant l'échéance de la législature 2021-2025 et par égard pour les initiant-e-s, la commission est revenue sur son intention de ne produire qu'un seul rapport et a finalement décidé de rendre le présent rapport intermédiaire déclarant l'irrecevabilité de l'initiative.

3. EXAMEN DE LA RECEVABILITÉ DE L'INITIATIVE ET AVIS JURIDIQUES

Les résultats de l'évaluation du canton de Fribourg quant à la constitutionnalité de l'initiative fribourgeoise « Pour la gratuité des transports publics » ont été portés à la connaissance de la commission le 17 septembre 2021. Le Conseil d'État et le service juridique du canton de Fribourg sont parvenus à la conclusion que, selon l'article 81a, alinéa 2, de la Constitution fédérale, les transports publics ne peuvent pas être rendus gratuits, car il faut que *« les prix payés par les usagers des transports publics couvrent une part appropriée des coûts »*. Or, selon le Conseil d'État fribourgeois, couvrir *« une part appropriée des coûts »* nécessite l'achat de billets ou d'abonnements. Selon cette analyse, la mise en place de transports publics entièrement gratuits violerait la Constitution fédérale.

Si l'analyse juridique menée par le SJEN en 2018 avait conclu à la recevabilité de l'initiative neuchâteloise pour des transports publics gratuits, la décision du canton de Fribourg a toutefois changé la donne. Le canton de Neuchâtel a alors demandé à l'Office fédéral des transports (OFT) d'évaluer la constitutionnalité de l'initiative neuchâteloise. La commission a suspendu ses travaux en attendant de recevoir la réponse de l'OFT ainsi que l'avis de droit détaillé du canton de Fribourg.

L'avis de l'OFT, basé sur l'expertise juridique rendue par le professeur Felix Uhlmann et Jasmina Bukovac, ainsi que l'avis de droit rendu par le professeur Peter Hänni portant sur l'initiative fribourgeoise parviennent à la même conclusion : la gratuité des transports publics n'est pas conforme à l'article 81a, alinéa 2, de la Constitution fédérale.

En effet, un privilège accordé à certains groupes de la population ne peut être conforme à la Constitution qu'à la condition qu'il ne touche pas une trop grande part de celle-ci. Les actions de gratuité temporaire sont admissibles, de même que les mesures temporaires visant à atteindre un autre but prévu par la Constitution. Les réductions de prix peuvent être compatibles avec l'article 81a, alinéa 2, de la Constitution fédérale si leur financement n'est pas assuré sur la base d'un seul billet, mais qu'il va de pair avec le paiement d'une offre de prestation plus étendue (par exemple, bus gratuits dans les régions touristiques financés par la taxe de séjour).

Suite à ce retour, estimant que l'initiative neuchâteloise n'était pas entièrement similaire à l'initiative fribourgeoise, vu qu'elle est rédigée en termes généraux, la commission a sollicité un avis de droit supplémentaire auprès du professeur Stéphane Grodecki. Il résulte de son analyse, reçue le 24 août 2022, que l'instauration de la gratuité totale des transports publics par un canton sur l'ensemble de son territoire est contraire au droit supérieur, en particulier à l'article 81a de la Constitution fédérale. Selon cet avis, l'initiative neuchâteloise ne peut pas être interprétée comme conforme au droit supérieur, *« car le titre de l'initiative montre clairement que l'objectif des initiant-e-s était de demander une gratuité totale »*. L'avis de droit précise que la gratuité ne peut être réalisée par un subventionnement total, *« car l'article 81a, alinéa 2, de la Constitution impose bien une prise en charge appropriée des coûts par l'utilisateur »*. Enfin, un financement à hauteur de 90% du prix de l'abonnement ou du billet par les pouvoirs publics ne serait pas compatible avec le droit fédéral non plus, *« car cela ne permet pas une prise en charge « appropriée » des coûts par l'utilisateur. Un financement de 80% (ou moins) des coûts pourrait en revanche être envisageable, étant toutefois précisé qu'il n'existe aucun critère clair dans le texte constitutionnel ou dans la doctrine à cet égard. »*

Le Tribunal fédéral a confirmé la nullité de l'initiative fribourgeoise « Pour la gratuité des transports publics » dans son [arrêt 1C_393/2022 du 31 mars 2023](#).

Prenant note que cette décision fait jurisprudence pour les cantons devant se prononcer sur des textes similaires et ayant levé les doutes subsistant sur l'initiative neuchâteloise grâce à la position exprimée par l'OFT et par l'avis de droit du professeur Grodecki, la commission propose au Grand Conseil, par 5 voix et 8 abstentions, d'adopter un projet de décret modifiant le décret concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire cantonale « Pour des transports publics gratuits » du 2 octobre 2018, et ainsi de déclarer l'initiative irrecevable.

4. CONCLUSION

Par 5 voix et 8 abstentions, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le projet de décret modifiant le décret concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire cantonale « Pour des transports publics gratuits ».

Si ce projet de décret était accepté par le Grand Conseil, l'initiative serait donc déclarée irrecevable, et le décret mentionné dans le rapport 21.003 du Conseil d'État deviendrait sans objet.

La commission souhaitant pouvoir attester de l'écoute des revendications du comité d'initiative et de la population et apporter une réponse aux divers objets dont elle s'est saisie (les deux pétitions, la motion [10.157](#) et la recommandation [21.148](#)), elle est fermement décidée à poursuivre ses réflexions et à publier un rapport complémentaire au terme de ses travaux.

Une partie de la commission a également exprimé sa volonté de suivre attentivement la situation à Genève, estimant que la décision rendue par la Chambre constitutionnelle genevoise laissait subsister un flou juridique autour de tels projets. En effet, le recours de deux députés contre la loi acceptée par le Grand Conseil genevois consacrant la gratuité totale des Transports publics genevois (TPG) pour les jeunes en formation jusqu'à 24 ans inclus et un rabais de 50% pour les bénéficiaires des prestations AVS/AI (mesure concernant environ 20% de la population et entrée en vigueur en janvier 2025) a été déclaré irrecevable par la Chambre constitutionnelle genevoise, et l'effet suspensif annulé.

5. PRÉAVIS SUR LE TRAITEMENT DU PROJET (Art. 272ss OGC)

Par 7 voix contre 5 et 1 abstention, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Sans opposition, la commission a adopté le présent rapport par voie électronique le 5 mars 2025.

Neuchâtel, le 5 mars 2025

Au nom de la commission Transports
publics :

Le président,
H. FRICK

La rapporteure,
C. CHOLLET

Décret modifiant le 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 ;

vu l'article 160 de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 30 octobre 2012 ;

vu le rapport de la commission parlementaire Transports publics, du 5 mars 2025,

décède :

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

Art. 2 Le présent décret abroge et remplace le décret concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire cantonale « Pour des transports publics gratuits », du 2 octobre 2018.

Art. 3 ¹Le présent décret n'est pas soumis au référendum.

²Il entre immédiatement en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Le secrétaire général,