

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1935/2014-ABST

ACST/2/2014

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre constitutionnelle**

**Arrêt du 17 novembre 2014**

dans la cause

**Messieurs A\_\_\_\_\_ et B\_\_\_\_\_**

représentés par Me Dimitri Tzortzis, avocat

et

**Madame C\_\_\_\_\_**

représentée par Me Sébastien Voegeli, avocat

et

**SMGN SOCIÉTÉ DES MOUETTES GENEVOISES NAVIGATION SA**

représentée par Mes Antoine E. Böhler et Alexandre Böhler, avocats

contre

**GRAND CONSEIL**

---

## EN FAIT

- 1) a. Depuis plusieurs années, le canton de Genève mène une politique de développement et de promotion des transports publics, par l'intermédiaire d'une augmentation importante de l'offre, dans la perspective de favoriser le transport modal des transports individuels vers les transports publics et répondre ainsi à l'accroissement général des déplacements motorisés, estimé à près de 50 % entre 2000 et 2020. En tant qu'autorité planificatrice et organisatrice, l'État définit l'offre, investit dans les infrastructures, gère la tarification et finance les transports publics.
- b. En tant qu'opérateur principal, les Transports publics genevois (ci-après : TPG) assurent des prestations de transport public et gèrent, du point de vue technique, le réseau des lignes d'autobus, de tramway et de trolleybus. En plus des recettes obtenues par la vente des billets et des abonnements, les TPG perçoivent des subventions cantonales, communales et fédérales, qui leur permettent d'assurer l'offre qui leur est commandée par l'État par l'intermédiaire d'un contrat de prestations pluriannuel. En contrepartie, l'État attend des TPG qu'ils offrent un service public de qualité et qu'ils gèrent efficacement les deniers publics. L'offre de transports sur sol genevois est également assurée par d'autres prestataires de service qui permettent à la population de se déplacer aussi bien en bus qu'en tramway, en train ou en bateau.
- c. Le 1<sup>er</sup> juillet 2001, la communauté tarifaire intégrale Unireso (ci-après : Unireso), regroupant, sur la base d'une entente volontaire, les TPG, les Chemins de fer fédéraux (ci-après : CFF) et la SMGN Société des Mouettes genevoises Navigation SA (ci-après : SMGN), a été créée sous la forme d'une société simple dans le but de mettre à disposition des usagers une offre intégrée de transports publics. Elle s'est progressivement ouverte à d'autres opérateurs de transport de la région franco-valdo-genevoise, lesquels s'y sont joints par le biais de conventions de coopération et d'organisation, pour regrouper actuellement huit entreprises et ainsi préparer la future liaison ferroviaire Cornavin - Eaux-Vives - Annemasse (ci-après : CEVA).

Le fonctionnement d'Unireso est concrétisé par le contrat de prestations 2011-2014 conclu entre les opérateurs concernés et le Conseil d'État, avalisé par l'office fédéral des transports (ci-après : OFT).

- d. Depuis le 12 décembre 2004, les titres de transport Unireso permettent de circuler sur tous les modes de transport du réseau cantonal, et des titres de transport homogènes et identiques ont été créés sur le bassin franco-valdo-genevois. Le comité directeur d'Unireso propose ainsi chaque année au

Conseil d'État, d'entente entre les opérateurs, la grille tarifaire applicable sur le territoire genevois pour validation.

- 2) La grille tarifaire Unireso « Tout Genève » actuellement en vigueur se présente de la manière suivante (le tarif ½, ou réduit, étant valable pour les détenteurs de l'abonnement demi-tarif émis par les CFF et voyageant dans les zones suisses - 10, 21, 22, 90 - et pour les jeunes entre 6 et 15 ans) :

Saut de puce	CHF 2.-
Billet Tout Genève 1 heure 1/1	CHF 3.50
Billet Tout Genève 1 heure 1/2	CHF 2.50
Carte journalière 1/1	CHF 10.60
Carte journalière 1/2	CHF 7.60
Carte journalière dès 9h00 1/1	CHF 8.-
Carte journalière dès 9h00 1/2	CHF 5.60
Abonnement hebdomadaire transmissible	CHF 38.-
Abonnement mensuel	CHF 70.-
Abonnement mensuel junior (6 à 24 ans inclus)	CHF 45.-
Abonnement mensuel AVS	CHF 50.-
Abonnement mensuel transmissible	CHF 110.-
Abonnement annuel	CHF 700.-
Abonnement annuel junior (6 à 24 ans inclus)	CHF 450.-
Abonnement annuel AVS	CHF 500.-
Abonnement annuel transmissible	CHF 1'100.-

- 3) La SMGN est une société anonyme inscrite au registre du commerce du canton de Genève. Son but est l'exploitation d'un service de bateaux à moteur sur le lac Léman, le Rhône et d'autres eaux, le cas échéant selon les concessions octroyées par la Confédération, ainsi que toute activité touristique. Elle exploite quatre lignes au moyen de six bateaux, allant des Pâquis aux Eaux-Vives, au Molard et au Port Noir et du Port Noir à Châteaubriand. La société possède une concession de transport de voyageurs professionnel et régulier délivrée par l'OFT.

La SMGN est au bénéfice d'un contrat de prestations conclu avec le canton de Genève en février 2011, valable jusqu'en 2014, aux termes duquel elle s'engage à assurer auprès des usagers la desserte de quatre lignes lacustres, l'État lui versant une indemnité de fonctionnement couvrant tous les éléments de charge en lien avec l'exécution de ces prestations et s'élevant, pour l'année 2014, à CHF 2'381'623.-. L'État garantit également les parts de la SMGN aux recettes de la communauté tarifaire Unireso.

- 4) Monsieur B \_\_\_\_\_, né le \_\_\_\_\_ 1992, et Madame C \_\_\_\_\_, née le \_\_\_\_\_ 1994, sont domiciliés à Genève, tout comme Monsieur A \_\_\_\_\_, né le \_\_\_\_\_

1954, lequel est notamment le père de Madame D \_\_\_\_\_, née le \_\_\_\_\_ 1997, à l'entretien de laquelle il pourvoit.

5) Le 16 février 2005, le comité pour des transports publics gratuits a lancé l'initiative populaire cantonale « Pour la gratuité des transports publics genevois » (ci-après : IN 127), qui a abouti le 28 août 2005. Le texte de cette initiative visait à modifier l'art. 160C al. 3 de l'ancienne Constitution de la République et canton de Genève du 24 mai 1847 (aCst-GE - A 2 00) dans les termes suivants : « Afin de favoriser l'utilisation des transports publics, l'État garantit leur gratuité sur tout le territoire qu'ils desservent et prend les mesures nécessaires au financement de cette gratuité ».

6) Le 10 novembre 2005, le Conseil d'État a transmis au Grand Conseil son rapport sur la validité et la prise en considération de l'IN 127, concluant à sa recevabilité et à son rejet sans contre-projet.

L'IN 127 n'était pas contraire au droit fédéral et respectait le droit supérieur, à savoir en particulier l'ancienne loi fédérale sur les transports publics du 4 octobre 1985 (aLTP – aRS 742.40). Les TPG étant un établissement autonome cantonal créé et régi par le droit cantonal, ce dernier pouvait leur imposer une politique tarifaire déterminée. De plus, le droit fédéral se contentant de la protection des voyageurs contre des tarifs trop élevés, il permettait au canton d'imposer des limites tarifaires aux TPG. La situation des CFF était quelque peu différente, dès lors qu'ils étaient également soumis à l'ensemble de la législation ferroviaire et seuls compétents pour établir leurs tarifs, étant une société anonyme de droit public, dont la gestion était soumise aux principes de l'économie de marché. Toutefois, les autorités fédérales avaient procédé à une interprétation large du principe « qui commande paie », en l'appliquant lors de la création d'Unireso, qui avait consacré, pour tous les partenaires concernés, des sacrifices financiers, en insistant sur l'aspect compensatoire. Ainsi, moyennant pleine compensation, le canton pouvait intervenir auprès des entreprises de transport afin d'instaurer la gratuité des transports publics. Le champ d'application de l'IN 127 devait néanmoins être délimité, puisque la modification envisagée ne pouvait imposer juridiquement aux autorités vaudoises et françaises d'accepter la gratuité des transports publics sur les tronçons situés sous leur juridiction.

7) Au cours de la séance du 18 mai 2006, le Grand Conseil a déclaré l'IN 127 valide mais inexécutable (sic) ; le 22 février 2007, il a refusé l'IN 127, sans lui opposer de contre-projet.

8) Par arrêté du 27 février 2008, le Conseil d'État a constaté les résultats de la votation cantonale du 24 février 2008 concernant l'IN 127, laquelle avait été refusée par 67,2 % des votants.

- 9) En septembre 2010, l'« Association de défense et de détente de tous les retraité(e)s et des futur(e)s retraité(e)s » (ci-après : AVIVO) a lancé une initiative populaire législative cantonale intitulée « Stop aux hausses des tarifs des Transports publics genevois ! » (ci-après : IN 146 ou l'initiative) tendant à la modification des art. 36 et 37 de la loi sur les Transports publics genevois du 21 novembre 1975 (LTPG - H 1 55), dont le but principal était de faire inscrire la tarification des titres des TPG dans la loi, et de proposer une nouvelle grille tarifaire. Le comité d'initiative a successivement remis deux versions différentes du texte de l'initiative. Toutes deux comportaient un tarif « junior », mais seule la deuxième mentionnait que celui-ci visait la classe d'âge de 6 à 18 ans.
- 10) Le 1<sup>er</sup> octobre 2010, le service des votations et élections (ci-après : SVE) a validé la formule de récolte des signatures pour la deuxième version du texte de l'initiative.
- 11) L'annonce du dépôt de cette initiative a été publiée dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 6 octobre 2010 avec le texte de la première version de l'IN 146, accompagné d'un exposé des motifs.
- 12) Les listes utilisées au cours de la campagne de récolte des signatures comportaient toutefois le texte avec la mention, s'agissant du tarif « junior », « (6 à 18 ans) ».
- 13) Par arrêté du 30 mars 2011, publié dans la FAO du 1<sup>er</sup> avril 2011, le Conseil d'État a constaté l'aboutissement de l'initiative.
- 14) Le 23 juin 2011, le Conseil d'État a transmis au Grand Conseil son rapport sur la validité et la prise en considération de l'initiative, concluant à sa recevabilité et à son rejet sans contre-projet.

L'initiative n'était pas manifestement contraire au droit supérieur, tant fédéral que cantonal. Ainsi, la législation fédérale autorisait expressément la Confédération à octroyer des concessions de transport de voyageurs en faveur des entreprises, à l'instar des TPG, renonçant de ce fait au monopole qu'elle détenait à ce titre. Elle ne réglait toutefois ni le statut, ni l'organisation des entreprises de transport, domaines qui demeuraient de la compétence des cantons. Indépendamment de la question de la portée juridique du tarif établi par la « convention 510 », adoptée sous l'égide de l'union des transports publics (ci-après : UTP), qui ne pouvait être considérée comme du droit supérieur, aucune disposition du droit fédéral ne s'imposait directement aux cantons en matière tarifaire. L'initiative ne visait pas non plus à modifier les tarifs des opérateurs de transports publics autres que les TPG ou les règles de la communauté tarifaire Unireso. Même si, en pratique, l'initiative pouvait avoir des incidences sur les

membres de celle-ci, ce seul élément n'était pas de nature à la rendre contraire au droit supérieur.

- 15) Le 15 novembre 2011, la commission législative du Grand Conseil a rendu son rapport et déclaré l'initiative valide, considérant qu'elle n'était pas contraire au droit supérieur, malgré les différents problèmes pouvant se poser lors de sa mise en œuvre, de même que sur le plan politique.
- 16) Lors de la séance du 1<sup>er</sup> décembre 2011, le Grand Conseil a admis la validité de l'initiative et l'a renvoyée pour examen de sa prise en considération à la commission des transports, laquelle a rendu son rapport le 27 août 2012 et conclu à son rejet sans lui opposer de contre-projet.
- 17) Au cours de la séance du 13 septembre 2012, le Grand Conseil a refusé l'initiative, sans lui opposer de contre-projet.
- 18) Par arrêté du 6 mars 2013, le Conseil d'État a constaté les résultats de la votation cantonale du 3 mars 2013 concernant l'initiative, laquelle avait été acceptée par 55,8 % des votants.
- 19) Par actes des 8 et 11 mars 2013, joints sous la cause n° A/826/2013, le Parti E\_\_\_\_\_ (ci-après : le parti) et M. A\_\_\_\_\_, d'une part, et Monsieur F\_\_\_\_\_, d'autre part, ont recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre cet arrêté, concluant à l'invalidation de la votation du 3 mars 2013 sur l'initiative. Le texte inséré dans la brochure ne correspondait pas à celui proposé pendant la récolte des signatures, ces divergences ayant conduit à influencer de manière illicite les votants, qui n'avaient pu exprimer leur volonté de façon fidèle et sûre.
- 20) Le 14 mars 2013, le Conseil d'État a déposé au Grand Conseil un projet de loi PL 11'138 modifiant la LTPG suite à l'adoption de l'IN 146. Ce projet proposait une nouvelle grille tarifaire contenue à l'art. 36 al. 3 LTPG, prévoyant en particulier la réintroduction du billet « saut de puce » pour trois arrêts au lieu de quinze minutes et de la carte journalière valable dès 9h00, un tarif « 1/2 » et « junior » similaire à l'actuel, ainsi que l'extension du tarif « junior » aux personnes âgées jusqu'à 25 ans révolus et la correction de plusieurs erreurs de plume. Il contenait également un nouvel art. 36 al. 5 LTPG, dont la teneur était la suivante : « Les titres de transport et les facilités tarifaires des entreprises partenaires donnant accès au réseau des Transports publics genevois sont reconnus. Le Conseil d'État en fixe la liste par voie réglementaire ».

Selon l'exposé des motifs relatif au PL 11'138, des corrections devaient être apportées au texte de l'IN 146 afin de faciliter sa mise en œuvre et le maintien de la communauté tarifaire intégrale Unireso. En particulier, la nouvelle catégorie d'âge pour le tarif « junior » introduite par l'initiative, outre qu'elle pénalisait les

jeunes adultes, n'était pas conforme aux principes établis au plan national, dès lors qu'il n'était pas envisageable, pour les CFF, d'appliquer dans les trains circulant sur le territoire genevois des règles différentes de celles pratiquées dans le reste de la Suisse. Ainsi, la grille tarifaire découlant de l'IN 146 s'inscrivait en dehors de la structure tarifaire partagée par l'ensemble des acteurs des transports collectifs et compromettait la communauté tarifaire intégrale, dont l'idée de base était de permettre à un client de voyager sur les réseaux de plusieurs opérateurs et dans plusieurs zones, avec un titre de transport unique. Or, la modification des catégories d'âge et/ou des durées de validité ne permettait plus une telle harmonisation, mais impliquait une double tarification, pouvant générer une inégalité entre usagers, au moyen de tarifs différents pour des destinations assurées par des opérateurs différents. En vue de remédier à ces inconvénients, le projet prévoyait l'introduction dans la LTPG d'un nouvel art. 36 al. 5 qui permettait de faire reconnaître, par les TPG, les titres de transport et les facilités tarifaires des entreprises avec lesquelles ceux-ci avaient conclu des partenariats pour donner accès à leur réseau, à savoir en particulier des abonnements généraux et demi-tarif, des titres communautaires régionaux et de la communauté tarifaire Unireso.

- 21) Par arrêt du 26 mars 2013 (ATA/201/2013), la chambre administrative a déclaré irrecevable le recours de M. F\_\_\_\_\_ et admis celui de M. A\_\_\_\_\_. Elle a invalidé la votation populaire du 3 mars 2013 relative à l'initiative, annulé l'arrêté du Conseil d'État du 6 mars 2013 et invité ce dernier à organiser un nouveau scrutin.

Dès lors qu'en raison d'erreurs répétées, le texte complet de l'initiative, tel que proposé par les initiants, n'avait jamais été publié, l'information que les citoyens étaient en droit d'attendre de la part des autorités avait fait défaut, de sorte que ceux-ci n'avaient pas pu s'exprimer de manière claire, ce qui contrevenait à la liberté de vote.

- 22) Saisi d'un recours en matière de droit public interjeté par les initiants, appelés en cause au plan cantonal, le Tribunal fédéral a, par arrêt du 26 novembre 2013 (1C\_457/2013), rejeté celui-ci dans la mesure de sa recevabilité.
- 23) Le Conseil d'État a publié à nouveau le texte de l'initiative dans la FAO du 17 janvier 2014.
- 24) Par arrêté du 21 mai 2014, publié le 23 mai 2014 dans la FAO, le Conseil d'État a constaté le résultat de la votation cantonale du 18 mai 2014 concernant l'initiative, laquelle a été acceptée par 53,8 % des votants.
- 25) M. A\_\_\_\_\_ a recouru au Tribunal fédéral contre cet arrêté, concluant au constat de la contrariété au droit supérieur de l'initiative, subsidiairement à sa

nullité, à son invalidation ainsi qu'à l'annulation du scrutin du 18 mai 2014 et de l'arrêté du 21 mai 2014.

- 26) Par arrêt du 10 juin 2014 (1C\_285/2014), le Tribunal fédéral a déclaré le recours de M. A\_\_\_\_\_ irrecevable.

Suite à l'acceptation par le corps électoral de l'initiative, la loi en résultant n'avait pas encore été promulguée, de sorte que le recours en matière de droit public était prématuré. De plus, une nouvelle juridiction, à savoir la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle), compétente notamment pour connaître de la conformité au droit supérieur des lois constitutionnelles, des lois et des règlements du Conseil d'État, venait d'être créée au plan cantonal. Il n'était donc pas exclu qu'un recours soit ouvert auprès de celle-ci contre la loi modifiant la LTPG.

- 27) Par arrêté du 18 juin 2014, publié dans la FAO du 20 juin 2014, le Conseil d'État a validé l'opération électorale du 18 mai 2014 concernant l'IN 146.

- 28) Par arrêté du 25 juin 2014, publié dans la FAO du 27 juin 2014, le Conseil d'État a promulgué la loi modifiant la LTPG émanant de l'IN 146, son entrée en vigueur étant fixée au 19 juillet 2014, dont la teneur est la suivante :

« **Art. unique**

La loi sur les Transports publics genevois, du 21 novembre 1975, est modifiée comme suit :

**Art. 36, al. 3 (nouveau)**

*Tarifs des TPG*

<sup>3</sup> Le Grand Conseil fixe les tarifs de transport applicables aux Transports publics genevois, à l'exclusion des tarifs 1<sup>re</sup> classe, pour l'ensemble de son réseau, sur proposition de leur conseil d'administration. Les propositions de tarifs sont transmises au Conseil d'État pour qu'il se détermine et soumette les tarifs proposés au Grand Conseil sous forme d'un projet de loi, à l'exclusion des tarifs 1<sup>re</sup> classe. Ces tarifs sont les suivants :

Saut de puce 15 minutes 1/1	2.00 F
Saut de puce 15 minutes 1/2	1.80 F
Billet Tout Genève 1 heure 1/1	3.00 F
Billet Tout Genève 1 heure 1/2	2.20 F
Billet Tout Genève 1 heure junior (6 à 18 ans)	2.00 F
Billet Tout Genève 1 heure senior AVS/AI	2.00 F
Carte journalière Tout Genève 1 heure [sic] 1/1	10.00 F
Carte journalière Tout Genève 1 heure [sic] 1/2	7.30 F
Abonnement hebdo Tout Genève adulte	35 F
Abonnement hebdo Tout Genève junior (6 à 18 ans)	23 F

---

Abonnement hebdo Tout Genève senior AVS/AI	23 F
Abonnement hebdo Tout Genève transmission	50 F
Abonnement mensuel Tout Genève adulte	70 F
Abonnement mensuel Tout Genève junior (6 à 18 ans)	45 F
Abonnement mensuel Tout Genève senior AVS/AI	45 F
Abonnement mensuel Tout Genève transmission	100 F
Abonnement annuel Tout Genève adulte	500 F
Abonnement annuel Tout Genève adulte paiement échelonné en un ou quatre acomptes	510 F
Abonnement annuel Tout Genève junior (6 à 18 ans)	400 F
Abonnement annuel Tout Genève junior (6 à 18 ans) paiement échelonné en un ou quatre acomptes	410 F
Abonnement annuel Tout Genève senior AVS/AI	400 F
Abonnement annuel Tout Genève senior AVS AI paiement échelonné en un ou quatre acomptes	410 F
Abonnement annuel Tout Genève transmission	900 F

**Art. 36, al. 4 (nouveau)**

*Modification des tarifs*

<sup>4</sup> Toute modification des tarifs de transports ou tout nouveau type de tarifs des Transports publics genevois doivent être adoptés par le Grand Conseil et fixés à l'alinéa 3.

**Art. 37, lettre a (abrogée)**

**Art. 42 Entrée en vigueur**

Les modifications de la loi sur les Transports publics genevois entrent en vigueur dans les deux mois qui suivent le lendemain de la votation populaire.

(Loi acceptée par le corps électoral le 18 mai 2014) ».

- 29) Le 27 juin 2014, le Grand Conseil, faisant usage de la clause d'urgence, a adopté la loi 11'469 modifiant l'art. 42 LTPG, afin de reporter l'entrée en vigueur des modifications de la LTPG issues de l'IN 146 au 14 décembre 2014, date correspondant au changement d'horaire des TPG. Ce texte a été promulgué par arrêté du 2 juillet 2014, publié dans la FAO du surlendemain.
- 30) Par acte du 2 juillet 2014, enregistré sous cause n° A/1935/2014, MM. A\_\_\_\_\_ et B\_\_\_\_\_ ont recouru auprès de la chambre constitutionnelle contre la modification de la LTPG, concluant, avec « suite de frais et dépens », à l'octroi de l'effet suspensif et, sur le fond, au constat de la contrariété au droit fédéral des art. 36 al. 3 et 4 LTPG, à la nullité de ces dispositions, de même que de l'abrogation de l'art. 37 let. a LTPG, subsidiairement à leur annulation, ainsi qu'à l'annulation de l'arrêté du 25 juin 2014 du Conseil d'État.

Si l'effet suspensif n'était pas accordé, ils subiraient un dommage irréparable, dès lors qu'ils seraient contraints de contracter de nouveaux abonnements, en raison de la « sortie » des TPG du service Unireso. Une infrastructure coûteuse devrait également être mise en place, notamment pour la délivrance de nouveaux titres de transports, qui, en cas d'admission du recours, serait encore une fois modifiée.

Ils avaient la qualité pour recourir, dès lors que tous deux étaient directement atteints par la loi et avaient un intérêt digne de protection à son annulation. En effet, M. B\_\_\_\_\_, titulaire de l'abonnement annuel Unireso et demi-tarif délivré par les CFF, bénéficiait encore du tarif préférentiel « junior », ce qui ne serait plus le cas une fois la modification de la LTPG entrée en vigueur. Quant à M. A\_\_\_\_\_, il était en possession d'un abonnement général délivré par les CFF lui permettant de circuler librement sur le service Unireso, l'IN 146 étant susceptible de modifier la situation. Par ailleurs, ses charges financières augmenteraient en conséquence, dès lors que sa fille, à l'entretien de laquelle il pourvoyait, ne pourrait plus prétendre à un abonnement Unireso au tarif « junior » une fois l'âge de 19 ans révolus atteint.

Sur le fond, le texte des art. 36 al. 3 et 4 LTPG contrevenait au droit supérieur, à savoir les art. 3, 5, 49 al. 1 et 87 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), ainsi que les art. 15 al. 1 et 16 de la loi sur le transport de voyageurs du 20 mars 2009 (LTV – RS 745.1). La Confédération, au bénéfice d'une compétence exclusive en matière de transports, jouissait du monopole en la matière, qu'elle avait concrétisé en adoptant la LTV, dont l'art. 15 conférait la compétence de fixer les tarifs aux entreprises. En prévoyant que le Grand Conseil fixait les tarifs des TPG, le texte de l'IN 146 allait à l'encontre du droit fédéral, qui avait la primauté. Les modifications envisagées par l'initiative s'avéraient également problématiques au regard de l'art. 16 LTV, puisqu'elles mettaient en péril la communauté tarifaire Unireso, les autres entreprises formant celle-ci étant susceptibles de ne pas appliquer les mêmes tarifs que les TPG. Les dispositions litigieuses violaient non seulement la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération, mais également « le principe de la hiérarchie des normes découlant du principe de la légalité ».

- 31) Le 8 juillet 2014, le Grand Conseil a conclu, sur effet suspensif, au rejet de sa restitution ainsi que du recours, réservant ses déterminations sur le fond du litige.

Indépendamment des arguments invoqués par les recourants, leur demande tendant à la restitution de l'effet suspensif était sans objet, puisque la loi 11'469, munie de la clause d'urgence, avait reporté l'entrée en vigueur de la LTPG au 14 décembre 2014, de sorte que celle-ci ne pouvait produire d'effet avant cette date.

- 32) a. Par acte du 16 juillet 2014, enregistré sous cause n° A/2153/2014, la SMGN a recouru auprès de la chambre constitutionnelle contre « la loi mettant en œuvre l'IN 146 modifiant la LTPG, adoptée en votation populaire cantonale le 18 mai 2014 et promulguée le 25 juin 2014 », concluant, avec « suite de frais et indemnité », à la restitution de l'effet suspensif et, sur le fond, à l'annulation intégrale et à la mise à néant de l'acte entrepris.

L'effet suspensif devait être restitué pour autant qu'à l'approche du 14 décembre 2014 aucune décision définitive ne soit rendue. En tout état, l'application immédiate de la loi était susceptible de causer un préjudice financier important, du fait de la diminution des tarifs et de leur restructuration, qui aurait pour conséquence une chute des recettes d'Unireso, correspondant à un montant de CHF 105'600.- la concernant, ainsi qu'une diminution de l'offre de transport. Elle subirait dès lors un préjudice irréparable du fait de l'entrée en vigueur immédiate des modifications législatives envisagées.

Faisant partie de l'une des trois principales entreprises de transport du canton, elle était particulièrement atteinte par la loi contestée, dès lors que celle-ci ne permettait pas la continuation de la communauté tarifaire Unireso sous sa forme actuelle, puisque les tarifs des TPG seraient désormais arrêtés dans la loi. La mise en œuvre du texte de l'initiative pouvait intervenir de deux manières distinctes : d'une part, du fait de l'application par les opérateurs membres d'Unireso des nouveaux tarifs des TPG, ce qui aurait pour conséquence une diminution de ses propres recettes ; d'autre part, en raison du maintien des tarifs actuels d'Unireso, également valables sur le réseau des TPG, mais à un prix supérieur aux titres de transport délivrés par ceux-ci, diminuant d'autant les recettes de la communauté tarifaire au profit des TPG, dont les billets, valables sur l'ensemble du réseau, seraient vendus à un tarif inférieur. En tout état, l'entrée en vigueur de l'initiative lui faisait supporter un préjudice financier, de sorte à subir une atteinte directe et disposer d'un intérêt digne de protection à l'annulation de l'acte entrepris. Pour compenser ces pertes, elle devrait soit obtenir une subvention étatique, soit réduire ses charges et son offre de transport en conséquence.

Sur le fond, les modifications envisagées contrevenaient au droit supérieur, à savoir l'art. 87 Cst., concrétisé par la LTV et l'ordonnance sur le transport de voyageurs du 4 novembre 2009 (OTV – RS 745.11), qui attribuait une compétence exclusive en matière de transports en faveur de la Confédération, aucune interprétation conforme n'étant au demeurant possible. L'IN 146 était ainsi contraire à l'art. 15 al. 1, 3 et 5 LTV, dès lors qu'elle fixait dans la loi les tarifs applicables aux TPG, ce qui ne respectait pas leur autonomie, puisqu'ils devenaient tributaires de l'État, et leurs compétences, telles que déterminées par la législation fédérale s'agissant de l'établissement des tarifs. L'initiative allait également à l'encontre de la communauté tarifaire intégrale, conclue entre les

partenaires d'Unireso. Pour honorer leurs engagements, les parties devaient, jusqu'à son échéance en décembre 2016, continuer à vendre des titres de transport au tarif Unireso. Il en résultait une double tarification, l'une concernant les TPG, l'autre la communauté tarifaire, dont l'imbrication était complexe. En faisant référence à la notion « tout Genève », l'initiative impliquait la validité des titres de transport délivrés par les TPG également sur le réseau des autres entreprises actives dans le canton, à savoir la SMGN et les CFF, de sorte que ces derniers devaient accepter sur leurs lignes les titulaires de billets et abonnements vendus à un prix inférieur au tarif Unireso, alors même que les prestations étaient identiques. Pour éviter une telle situation, deux hypothèses étaient envisageables. La première consistait, pour les membres d'Unireso, à s'aligner sur les tarifs des TPG, de sorte qu'en définitive ceux de toutes les entreprises de transport seraient fixés par la loi cantonale. La deuxième revenait à la mise à néant de la communauté tarifaire, en violation des obligations contractuelles des entreprises de transport et de leur devoir de coordination, pourtant consacré par la législation fédérale.

La loi querellée allait également à l'encontre des art. 16, 17 et 18 al. 1 let. a LTV, de même que de l'art. 56 al. 2 et 3 OTV. La « convention 510 », adoptée sous l'auspice de l'UTP, à savoir l'organisation faîtière des entreprises de transport public, fondait l'organisation du service direct, en exécution de la LTV, qui était obligatoire pour le trafic local. Les TPG et la SMGN y avaient partiellement adhéré, en vertu de leur obligation de coordination, de sorte qu'ils ne pouvaient déterminer leurs tarifs de manière unilatérale, seuls les tarifs du service Unireso étant compatibles avec cette convention, tant s'agissant de leur montant que de leur structure. En exécution du service direct, les TPG devaient offrir, de concert avec les CFF et la SMGN, un seul contrat de transport au voyageur devant emprunter le réseau de plusieurs entreprises, ce que l'IN 146 ne permettait pas et obligeait ainsi les TPG à quitter ce service et la « convention 510 ». Les dispositions litigieuses consacraient également la fin de la validité de l'abonnement demi-tarif sur le réseau des TPG, lesquels ne pouvaient plus prétendre à une rétrocession pour leurs parts de vente de ce type d'abonnements et ne pouvaient pas non plus continuer à négocier leurs tarifs avec les autres entreprises de transport. Au vu de cette situation, l'OFT risquait de retirer leur concession, à tout le moins pour certaines lignes.

Le texte de l'initiative contrevenait encore à l'art. 27 Cst. (liberté économique), garantie constitutionnelle dont elle pouvait se prévaloir en qualité d'entreprise privée offrant des prestations de transport aux usagers, dès lors qu'il causait une distorsion de la concurrence en raison d'une double tarification jusqu'à l'échéance de la convention tarifaire en 2016, les TPG vendant leurs titres de transport à leur propre tarif, parallèlement à ceux d'Unireso. Il en résultait que les partenaires des TPG devaient accepter sur leurs lignes des billets émis par ces derniers, à un tarif préférentiel, de sorte à se voir privés d'une partie de leurs

revenus en raison de la diminution des recettes de la communauté tarifaire. Cette situation pouvait conduire les autres entreprises de transport à s'aligner sur les tarifs des TPG et, ainsi, perdre le contrôle d'une partie de leurs recettes et supporter un risque économique. Cette restriction à la liberté économique ne pouvait se justifier, dès lors qu'il était dans l'intérêt public, conformément à la volonté du législateur, que les entreprises de transport se coordonnent et se regroupent au sein d'une communauté tarifaire intégrale. Elle était également disproportionnée, puisque les entreprises concernées subissaient un préjudice dans l'unique but de favoriser l'utilisation des TPG à un prix attractif.

b. La SMGN a versé à la procédure un chargé de pièces, comportant notamment :

- un courrier de la cellule de gestion Unireso adressé au conseiller d'État en charge des transports le 3 juin 2014, comportant une synthèse des conséquences de l'application du tarif issu de l'IN 146. Pour l'année 2015, la perte des recettes, soit la différence entre le tarif Unireso et celui introduit par l'initiative, devait s'élever à CHF 16'294'248.-, pour atteindre CHF 17'102'131.- en 2018. Afin de compenser ces pertes, les rabais accordés notamment aux familles, aux personnes au bénéfice de l'aide sociale et aux entreprises seraient supprimés ;
- un courrier du conseil d'administration des TPG au conseiller d'État en charge des transports, daté du même jour, au sujet des implications de la mise en œuvre de l'IN 146, qui plongeait l'entreprise dans une situation critique. Ainsi, en qualité d'exploitants de lignes du trafic local et régional, les TPG étaient tenus d'établir des tarifs en commun avec les autres opérateurs du canton et devaient appliquer ceux fixés dans le contrat de prestations conclu entre l'État et la communauté tarifaire intégrale, sous peine de contrevenir au droit supérieur. Compte tenu de ces engagements, une double tarification était inévitable, engendrant des coûts importants au niveau matériel, notamment s'agissant des distributeurs de titres de transport. D'un point de vue financier, un montant de CHF 8'000'000.- d'écart sur les produits de transport était à prévoir pour les seuls TPG, porté à CHF 14'000'000.- en 2015, ce manque à gagner devant être compensé par l'État afin de rééquilibrer les recettes et les charges, à défaut de quoi le contrat de prestations actuel ne pourrait être respecté. Différentes mesures d'économies étaient envisagées, dont la réduction de l'offre, avec, comme conséquence, le licenciement d'une centaine de collaborateurs ;
- un courrier de la SMGN du 3 juin 2014 informant la direction générale des transports (ci-après : DGT) sur les mesures envisagées en vue de réduire l'offre disponible sur ses lignes. Seule l'interruption du service à 19h30 était envisageable, de sorte à supprimer l'extension nocturne, causant un

préjudice de CHF 200'000.- par année et l'obligation de licencier deux personnes ;

- un courrier du conseil d'administration des TPG au Conseil d'État du 1<sup>er</sup> juillet 2014 l'informant de sa décision en faveur du maintien de l'offre au niveau négocié dans le contrat de prestations pour les années 2015 à 2018 et de la préservation des emplois, avec les mécanismes salariaux statutaires en vigueur. Il requérait la compensation, par le canton, du manque à gagner, estimé pour les TPG entre CHF 14'000'000.- et CHF 15'000'000.- par année.

33) Par acte expédié également le 16 juillet 2014, enregistré sous numéro de cause A/2156/2014, Mme C\_\_\_\_\_ a interjeté recours auprès de la chambre constitutionnelle contre « la loi modifiant la LTPG émanant de l'IN 146 du 18 mai 2014, promulguée par arrêté du Conseil d'État du 25 juin 2014 », concluant, avec « suite de frais et dépens », à la restitution de l'effet suspensif au recours et, sur le fond, à l'annulation de l'acte entrepris dans son intégralité.

L'effet suspensif devait être restitué, dès lors que les chances de succès de l'admission du recours étaient élevées en présence d'une contrariété manifeste au droit supérieur.

Elle disposait de la qualité pour recourir, puisqu'elle était directement touchée par la modification de la catégorie « junior » introduite par l'initiative, devant désormais payer son abonnement annuel au prix de celui d'un adulte. Par ailleurs, elle ne pouvait plus acquérir de carte journalière valable dès 9h00 à un tarif préférentiel.

En adoptant l'art. 15 LTV, le législateur avait attribué de manière exclusive aux entreprises concessionnaires la compétence d'établir leurs tarifs, à charge pour celles-ci de les soumettre pour approbation à l'OFT dans le cadre de l'octroi d'une concession. Le droit fédéral définissait d'ailleurs de manière exhaustive les critères présidant à la fixation des tarifs, qui devaient être arrêtés notamment en prenant en compte l'ampleur et la qualité de la prestation, les coûts et l'attrait de l'offre ainsi que la distance parcourue, le confort des véhicules et l'existence de correspondances. En figeant les tarifs des TPG dans la loi et en accordant une compétence exclusive au Grand Conseil en la matière, l'initiative laissait le prix des transports devenir une décision de nature politique, soustraite aux critères imposés par la législation fédérale. Elle empêchait également les TPG de se concerter avec d'autres entreprises concessionnaires en vue de conclure des accords tarifaires et soumettait, de facto, les TPG à la surveillance du Grand Conseil, alors que cette tâche était dévolue à l'OFT en application de l'art. 52 LTV.

- 34) Par décision du 21 juillet 2014, la chambre constitutionnelle a refusé la restitution de l'effet suspensif au recours de MM. A\_\_\_\_\_ et B\_\_\_\_\_, réservant le sort des frais de la procédure jusqu'à droit jugé au fond.

La loi 11'469 avait fait perdre à la demande de restitution de l'effet suspensif une grande partie de son objet, dès lors que l'initiative ne devait, de ce fait, entrer en vigueur que le 14 décembre 2014 au plus tôt, de sorte que toute urgence avait disparu. Dans l'hypothèse où l'instruction du recours devrait se prolonger, les recourants pouvaient déposer une nouvelle demande, sur laquelle la chambre de céans statuerait en fonction des circonstances prévalant à ce moment-là.

- 35) Le lendemain, la chambre constitutionnelle a transmis cette décision aux autres recourantes, les invitant à lui communiquer si elles persistaient à maintenir leur demande de restitution de l'effet suspensif.

- 36) Le 24 juillet 2014, Mme C\_\_\_\_\_ a informé la chambre constitutionnelle qu'elle renonçait à sa requête, se réservant le cas échéant le droit de réintroduire une telle demande ultérieurement.

- 37) La SMGN en a fait de même par courrier du lendemain.

- 38) Par décision du 31 juillet 2014, le juge délégué a ordonné la jonction des causes n<sup>os</sup> A/1935/2014, A/2153/2014 et A/2156/2014 sous le numéro de procédure A/1935/2014 et fixé un délai aux parties pour se prononcer sur les autres recours.

- 39) Le 4 août 2014, le juge délégué a invité les TPG et l'OFT à fournir tout renseignement utile ou toute observation au sujet de la violation alléguée des art. 15 ss LTV, en application des art. 25 et 27 al. 1 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

- 40) Le même jour, Mme C\_\_\_\_\_ a indiqué n'avoir pas d'observations à formuler au sujet des autres recours.

- 41) Le 20 août 2014, le Conseil d'État a annoncé, par point de presse, avoir transmis au Grand Conseil pour examen son rapport relatif au plan directeur des transports collectifs pour les années 2015 à 2018 (ci-après : PDTC). Initialement, celui-ci prévoyait de mettre à disposition de la population au cours de cette période des prestations de transport supplémentaires, à hauteur de 5 %, dont les impacts financiers demeuraient compatibles avec la situation budgétaire difficile du canton, grâce notamment à la mise en place de mesures échelonnées d'efficience concernant essentiellement les TPG, visant à optimiser le rapport entre les coûts et les prestations grâce à une meilleure adéquation entre l'offre et la demande. La baisse des tarifs acceptée par la population le 18 mai 2014 l'avait toutefois contraint à réviser les modalités de concrétisation du PDTC, dès lors

qu'au vu des planifications budgétaires en cours, l'État n'était plus en mesure d'assumer, sur les quatre prochaines années, à offre constante, la totalité du manque à gagner consécutif aux nouveaux tarifs. Pour compenser celui-ci, il proposait au Grand Conseil une application anticipée des mesures d'efficacité initialement prévues par étapes, de même que la rationalisation de certaines lignes et cadences horaires.

- 42) Le 21 août 2014, MM. A\_\_\_\_\_ et B\_\_\_\_\_ ont également informé la chambre constitutionnelle n'avoir pas d'observations à formuler au sujet des autres recours.
- 43) Par courrier du 26 août 2014, la SMGN en a fait de même.
- 44) Le 29 août 2014, l'OFT a transmis à la chambre de céans ses observations s'agissant de la violation alléguée de la LTV. La Confédération disposait, en matière de transport de voyageurs, d'une compétence étendue en application de l'art. 92 Cst. L'art. 15 LTV, en imposant aux entreprises l'obligation d'établir les tarifs de leurs prestations, accordait à celles-ci une compétence que la Confédération avait renoncé à exercer elle-même. Cette disposition ne visait toutefois pas à régler les rapports entre les entreprises et leurs propriétaires, lesquels déterminaient leur autonomie. Il en résultait que l'intervention d'un canton dans l'établissement des tarifs n'était pas contraire au droit fédéral et n'avait pas non plus pour effet de soustraire ces tarifs au contrôle de l'autorité de surveillance. Aussi fallait-il considérer la loi cantonale litigieuse comme une commande de réduction de tarif au sens de l'art. 28 al. 4 LTV, aux termes de laquelle le canton de Genève était compétent, tout en étant contraint d'en supporter les coûts. Dans ce cadre, l'indemnité versée par le canton devait compenser la diminution des recettes découlant de la mesure commandée, en vue de garantir le même niveau de rendement que précédemment. Ainsi, pour autant que le canton respectât son obligation de compenser la baisse des recettes induite par les réductions de tarifs qu'il commandait, la loi litigieuse était compatible avec le droit supérieur. L'application de l'initiative était également sans conséquence sur les montants versés par la Confédération en lien avec la commande du transport régional des voyageurs.
- 45) Par acte du 2 septembre 2014, le Grand Conseil a produit ses observations sur le fond du litige, s'en rapportant à l'appréciation de la chambre de céans quant à la recevabilité des recours et concluant à leur rejet.

L'initiative n'était pas contraire au droit supérieur. Ainsi, l'art. 15 LTV avait pour objectif d'assurer l'existence d'un tarif pour les prestations de transport public, de même que sa publicité, et non de permettre aux entreprises concernées de fixer leurs tarifs indépendamment de toute surveillance cantonale. Au contraire, le droit fédéral admettait toutes les formes d'organisation des entreprises, pour autant que les conditions fixées par la LTV pour bénéficier d'une

concession soient respectées. Organisés sous la forme d'un établissement autonome de droit public, les TPG faisaient l'objet d'une étroite surveillance de l'État, qui contrôlait tous les aspects de leur fonctionnement, y compris jusqu'à présent les hausses de leurs tarifs. Aussi n'avaient-ils aucune liberté dans la fixation de ceux-ci, dès lors que le Conseil d'État adoptait le plan directeur des transports, qui déterminait la politique quadriennale du canton en la matière, et élaborait, en collaboration avec les TPG, le contrat de prestations. Les TPG se limitaient, dans ce cadre, à proposer des tarifs, la décision finale appartenant au Conseil d'État et au Grand Conseil, ce mode de procéder étant conforme à l'art. 15 al. 1 LTV. La situation ne subissait pas de modification significative du fait de l'entrée en vigueur de l'IN 146, puisque le Grand Conseil conservait la compétence d'approuver les tarifs, ce qui ne faisait pas non plus obstacle à la surveillance de l'OFT, cette autorité pouvant remplir ses obligations indépendamment de la manière par laquelle les tarifs des TPG étaient adoptés. Par ailleurs, l'art. 15 al. 3 LTV ne prévoyait pas une égalité de traitement absolue de tous les usagers, mais laissait une marge de manœuvre étendue en faveur des entreprises de transport, en leur imposant uniquement de fixer des conditions comparables pour les clients se trouvant dans une situation semblable. Il était ainsi envisageable de prévoir des titres de transport distincts ne donnant pas droit aux mêmes prestations. D'ailleurs, le texte de l'initiative ne visait que le réseau des TPG, à l'exclusion de celui de ses partenaires. En tout état, le tarif Unireso n'était pas immuable et pouvait être modifié, étant précisé que la SMGN ne supportait aucun risque financier de ce fait, puisque l'État couvrait l'entier des charges en relation avec l'exécution du contrat de prestations.

Le texte litigieux était également conforme aux art. 16 à 18 LTV, en particulier à l'art. 16 LTV, ce d'autant que le moyen tiré de la violation de cette disposition reposait en grande partie sur la seule appréciation des recourants, sur la base d'une hypothétique crainte du retrait des TPG du service Unireso. En tout état, rien ne permettait d'admettre que les tarifs fixés dans la loi ne permettraient pas d'assurer le fonctionnement du billet commun au sein de ce service, ce d'autant que celui-ci était en constante évolution et que le canton assumait, dans le cadre des contrats de prestations conclus avec les entreprises de transport actives sur son territoire, une part des frais de fonctionnement d'Unireso. Il en résultait que les variations de tarifs d'un opérateur n'avaient pas d'impact direct sur une autre entreprise, dès lors que l'État devait garantir son financement de par l'indemnité qu'il lui attribuait. L'art. 17 LTV invitait certes les entreprises de transport à régler leurs relations réciproques, mais n'exposait pas sous quelle forme. Contrairement aux arguments des recourants, la « convention 510 » n'avait pas force obligatoire et son respect ne s'imposait dès lors pas aux cantons. Celle-ci prévoyait d'ailleurs des modes de participation variables, les TPG et la SMGN ne participant qu'au trafic local pour trois prestations, à savoir l'abonnement général, l'abonnement demi-tarif et le Swiss-pass. Les TPG

pouvaient continuer à honorer leur engagement à ce titre, en acceptant sur leurs lignes les passagers titulaires de tels titres de transport.

Pour l'exploitation de ses lignes lacustres, la SMGN exécutait un service public pour le compte de l'État, grâce au financement offert par ce dernier, qui garantissait ses revenus et lui octroyait une subvention correspondant à ses pertes. Elle n'agissait ainsi pas à l'instar d'une entreprise privée, sur un marché concurrentiel, de sorte qu'elle ne pouvait se prévaloir de la liberté économique. Pour autant qu'elle existât, la restriction à cette garantie était justifiée, puisque les dispositions litigieuses, prévues par la loi, visaient à diminuer le coût des transports publics en faveur des Genevois et à les rendre ainsi plus accessibles. La portée de la mesure envisagée était limitée, moins incisive qu'une gratuité généralisée, et permettait de diminuer le coût des prestations de service public, à la charge des utilisateurs, sans augmenter de manière excessive la part de financement incombant à l'État pour compenser le déficit de fonctionnement des TPG. Il n'existait pas non plus de rapport de concurrence entre les modes de transport effectués par les TPG et ceux offerts par la SMGN. Cette dernière ne disposait d'ailleurs d'aucune marge de manœuvre en matière d'établissement de ses tarifs, dès lors que toute baisse du prix de ses billets impliquait une augmentation correspondante des subventions de l'État, qui en contrôlait le prix.

- 46) Le 3 septembre 2014, le Conseil d'État a annoncé, lors d'un point de presse, avoir adopté le contrat de prestations avec la communauté tarifaire intégrale Unireso pour les années 2015 à 2018, ainsi que les projets de loi de ratification des contrats de prestations entre l'État et la SMGN et les TPG pour la même période, en vue d'une entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Ces contrats prévoyaient la compensation intégrale par l'État des manques à gagner découlant de la baisse des tarifs induite par l'entrée en vigueur de l'IN 146, l'ensemble de ces mesures étant au surplus conforme au PDTC pour les années 2015 à 2018. Afin de minimiser l'impact financier découlant de l'IN 146, qui réduisait de près de CHF 67'000'000.- les recettes des transports pour les quatre prochaines années, des mesures visant à augmenter les produits des transports à hauteur de CHF 12'000'000.- sur la période quadriennale étaient intégrées dans l'économie globale du contrat de prestations conclu avec les TPG. Ces mesures, consistant principalement en la suppression des rabais consentis aux entreprises, ne pénalisaient pas la plupart des usagers, au vu des réductions tarifaires accordées. Ainsi, pour la période 2015 à 2018, des recettes à concurrence de CHF 600'000'000.- étaient prévues, avec une croissance annuelle de 1,7 %.

La mise en œuvre du contrat de prestations avec Unireso impliquait par ailleurs l'acceptation, par le Grand Conseil, du PL 11'138 visant à rendre compatibles les nouveaux tarifs avec les standards nationaux et donc à maintenir les TPG dans la communauté tarifaire précitée. S'agissant du contrat avec la SMGN, les indemnités allouées leur permettaient de poursuivre la tâche confiée

par l'État, à savoir la mise à disposition de lignes de transports publics lacustres à la population. Le contrat de prestations prévoyait la compensation intégrale par l'État de Genève de la baisse de recettes découlant de la mise en œuvre de l'IN 146, soit plus de CHF 100'000.- par an. L'offre de la SMGN restait inchangée, sauf s'agissant de l'offre estivale, qui devait désormais être disponible à partir du 1<sup>er</sup> juin, au lieu du 1<sup>er</sup> avril, pour se terminer à la fin du mois de septembre, au lieu d'octobre. Le contrat de prestations avec les TPG était fortement affecté par le résultat de l'IN 146, puisque des pertes de recettes de l'ordre de CHF 48'000'000.- devaient être comblées sur les quatre prochaines années. Des mesures spécifiques et ciblées d'efficience et d'optimisation concernant l'offre de transports étaient demandées aux TPG afin de compenser ce manque à gagner.

- 47) Par courrier du 4 septembre 2014, les TPG s'en sont remis à l'appréciation de l'OFT au sujet de la violation alléguée des art. 15 ss LTV.
- 48) Le 9 septembre 2014, le Grand Conseil a fait savoir à la chambre constitutionnelle qu'il ne souhaitait pas formuler d'observations complémentaires suite à la prise de position de l'OFT, se réservant le droit de réagir aux éventuelles nouvelles écritures des recourants.
- 49) Le 23 septembre 2014, la commission des transports du Grand Conseil a rendu son rapport relatif au PL 11'138. À cette occasion, le groupe PLR a présenté un amendement général à ce projet, proposant l'abrogation de l'art. 36 al. 3 et 4 LTPG, l'adoption d'un nouvel art. 37 LTPG prévoyant que le Conseil d'État fixe par règlement les tarifs de transport sur proposition du conseil d'administration des TPG, la grille tarifaire étant soumise à l'approbation du Grand Conseil sous forme de résolution, ainsi qu'un nouvel art. 41A LTPG fixant dans les dispositions transitoires de la LTPG les tarifs issus de l'IN 146, telle que corrigés par le PL 11'138. Selon l'exposé des motifs relatif à cet amendement, le rôle du Grand Conseil n'était pas de faire de la « micro-gestion » en modifiant en détail la LTPG, ce qui nécessitait la mise en œuvre de procédures lourdes, mais de donner une direction générale, de sorte qu'une autre méthode de fixation des tarifs, voulant qu'ils soient élaborés par le Conseil d'État sur proposition du conseil d'administration des TPG et soumis à l'approbation du parlement, sans possibilité de référendum, était proposée.
- 50) Par acte du 3 octobre 2014, Mme C\_\_\_\_\_ a répliqué, persistant dans ses précédentes conclusions et précisant que le Conseil d'État avait publiquement déclaré ne pas vouloir compenser la perte de CHF 67'000'000.- pour la période de 2015 à 2018 engendrée par la mise en œuvre de l'IN 146, mais procéder à plusieurs coupes dans les prestations. Même à considérer le texte attaqué comme une « commande de réduction de tarif » au sens de l'art. 28 al. 4 LTV, la loi cantonale s'avérait ainsi contraire au droit supérieur.

- 51) Le même jour, la SMGN s'est également déterminée, persistant dans les termes de ses précédentes conclusions et écritures.

La réponse de l'OFT, qui se plaçait au niveau de la vraisemblance, était incomplète, dès lors qu'elle se prononçait sur l'unique grief tiré de la violation de l'art. 15 al. 1 LTV. Elle avait toutefois pour mérite de clarifier la situation, en confirmant l'absence de compétence cantonale en matière d'établissement des tarifs. Il n'en demeurait pas moins que la position défendue par l'OFT se révélait en contradiction avec l'art. 15 al. 1 LTV, adopté dans le but d'assurer l'indépendance des entreprises de transport par rapport à l'État, en séparant les fonctions politiques des activités de gestion, ce que l'IN 146 ne respectait pas. Elle court-circuitait également le mécanisme mis en œuvre par le législateur fédéral, en concentrant dans les mains d'une seule entité le pouvoir d'établir les tarifs et de commander une réduction de l'offre au sens de l'art. 28 al. 4 LTV.

Les moyens soulevés par le Grand Conseil à l'appui de ses déterminations étaient irrecevables, dès lors qu'il avait outrepassé ses compétences. Par le passé, il s'était limité à se prononcer sur l'absence de contrariété manifeste de l'initiative au droit supérieur, sans examen approfondi de cette question, de sorte que tous les moyens soulevés allant au-delà de cet aspect n'étaient pas recevables. Sur le fond, ses arguments étaient inexacts. Il n'y avait ainsi pas lieu de procéder à l'interprétation de l'art. 15 al. 1 LTV, dont le texte était clair, et déléguait directement aux entreprises de transport la compétence d'établir leurs tarifs. De plus, le canton ne pouvait s'immiscer dans les prérogatives des TPG, notamment s'agissant de leur financement, de manière à réduire leur autonomie, qui était garantie. Le risque de l'existence d'une double tarification était bien réel et découlait du droit du transport des voyageurs dans son ensemble, dans la mesure où le billet « tout Genève » était valable pour toute la communauté tarifaire, indépendamment de son émetteur. La mise en œuvre de l'initiative engendrait des tarifs distincts, valables pour les mêmes prestations, ce qui était contraire au principe d'égalité de traitement consacré à l'art. 15 al. 3 et 5 LTV. La loi litigieuse contrevenait également au service direct, qui avait force obligatoire, ce d'autant qu'aucun opérateur ne pouvait imposer aux autres les tarifs qu'il souhaitait pratiquer.

Le grief tiré de la violation de la liberté économique avait trait à l'égalité entre concurrents dont la SMGN était victime, la loi créant une inégalité de traitement entre les entreprises de transport, le fait qu'elles soient au bénéfice d'une concession et de subventions n'étant pas déterminant. Du point de vue de la proportionnalité, le problème avait trait au fait qu'elle soit contractuellement tenue d'accepter sur ses bateaux des titres de transport adaptés aux nouveaux tarifs des TPG, sans pouvoir elle-même les vendre au même prix.

- 52) MM. A \_\_\_\_\_ et B \_\_\_\_\_ ne se sont pas déterminés.

- 53) Lors de la séance du 10 octobre 2014, le Grand Conseil a adopté la loi 11'138. Il a, par la même occasion, rejeté l'amendement général déposé par le groupe PLR, considérant en substance que, même si le texte de l'IN 146 conduisait à un alourdissement du travail parlementaire, ainsi qu'à une complication en matière de fixation des tarifs, et n'était pas, d'un point de vue pratique, satisfaisant, le corps électoral s'était prononcé, à deux reprises, en faveur d'un tel mécanisme, de sorte que sa volonté devait être respectée.
- 54) Le 17 octobre 2014, le Conseil d'État a publié dans la FAO la loi 11'138 portant modification de la LTPG, le délai référendaire expirant le 26 novembre 2014, dont la teneur est la suivante :

« **Art. 1**            **Modifications**

La loi sur les Transports publics genevois, du 21 novembre 1975, est modifiée comme suit :

**Art. 36, al. 3 (nouveau)**

*Tarifs des TPG*

<sup>3</sup> Le Grand Conseil fixe les tarifs de transport applicables aux Transports publics genevois, à l'exclusion des tarifs 1<sup>re</sup> classe, pour l'ensemble de leur réseau, sur proposition de leur conseil d'administration. Les propositions de tarifs sont transmises au Conseil d'État pour qu'il se détermine et soumette les tarifs proposés au Grand Conseil sous forme d'un projet de loi, à l'exclusion des tarifs 1<sup>re</sup> classe. Ces tarifs sont les suivants :

Saut de puce, 1/1	2.00 F
Saut de puce, 1/2 (abonnement demi-tarif, 6 à 16 ans révolus)	1.80 F
Saut de puce, AVS	1.80 F
Saut de puce, AI	1.80 F
Billet Tout Genève 1 heure, 1/1	3.00 F
Billet Tout Genève 1 heure, 1/2 (abonnement demi-tarif, 6 à 16 ans révolus)	2.00 F
Billet Tout Genève 1 heure, AVS	2.00 F
Billet Tout Genève 1 heure, AI	2.00 F
Carte journalière Tout Genève, 1/1	10.00 F
Carte journalière Tout Genève, 1/2 (abonnement demi-tarif, 6 à 16 ans révolus)	7.30 F
Carte journalière Tout Genève, AVS	7.30 F
Carte journalière Tout Genève, AI	7.30 F
Carte journalière Tout Genève, 1/1, dès 9h00	8.00 F
Carte journalière Tout Genève, 1/2, dès 9h00 (abonnement demi-tarif, 6 à 16 ans révolus)	5.60 F
Carte journalière Tout Genève, AVS, dès 9h00	5.60 F
Carte journalière Tout Genève, AI, dès 9h00	5.60 F

---

Abonnement hebdo Tout Genève transmissible	38 F
Abonnement hebdo Tout Genève, junior (6 à 25 ans révolus)	23 F
Abonnement hebdo Tout Genève, AVS	23 F
Abonnement hebdo Tout Genève, AI	23 F
Abonnement mensuel Tout Genève, adulte	70 F
Abonnement mensuel Tout Genève, junior (6 à 25 ans révolus)	45 F
Abonnement mensuel Tout Genève, AVS/AI	45 F
Abonnement mensuel Tout Genève, AI	45 F
Abonnement mensuel Tout Genève transmissible	100 F
Abonnement annuel Tout Genève, adulte (paiement échelonné possible en 4 acomptes - frais administratifs de 10 F)	500 F
Abonnement annuel Tout Genève, junior (6 à 25 ans révolus) (paiement échelonné possible en 4 acomptes - frais administratifs de 10 F)	400 F
Abonnement annuel Tout Genève, AVS (paiement échelonné possible en 4 acomptes - frais administratifs de 10 F)	400 F
Abonnement annuel Tout Genève, AI (paiement échelonné possible en 4 acomptes - frais administratifs de 10 F)	400 F
Abonnement annuel Tout Genève, transmissible	900 F

**Art. 36, al. 5 (nouveau)**

<sup>5</sup> Les titres de transport et les facilités tarifaires des entreprises partenaires donnant accès au réseau des Transports publics genevois sont reconnus. Le Conseil d'État en fixe la liste par voie réglementaire.

**Art. 42 Entrée en vigueur (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Le Conseil d'État fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>2</sup> Les modifications de la présente loi issue de l'IN 146 entrent en vigueur le 14 décembre 2014.

**Art. 2 Entrée en vigueur**

Le Conseil d'État fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi ».

- 55) À ce jour, il n'a pas été lancé de référendum contre cette loi.
- 56) Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

## EN DROIT

- 1) a. La chambre constitutionnelle est l'autorité compétente pour contrôler, sur requête, la conformité des normes cantonales au droit supérieur (art. 124 let. a de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 - Cst-GE - A 2 00) ; selon la législation d'application de cette disposition, il s'agit des lois constitutionnelles, des lois et des règlements du Conseil d'État (art. 130B al. 1 let. a de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05).

b. Les recours étant dirigés contre une loi cantonale, en l'occurrence la modification de la LTPG du 18 mai 2014, qui contient des règles générales et abstraites, la chambre de céans peut en contrôler la conformité au droit supérieur.

Interjetés dans les trente jours à compter de la promulgation de l'acte susmentionné, qui a eu lieu par arrêté du Conseil d'État du 25 juin 2014, publié dans la FAO du 27 juin 2014, et dans les formes prévues par la loi, les recours sont recevables sous cet angle (art. 62 al. 1 let. d et 3 et art. 65 LPA).

- 2) a. A qualité pour recourir toute personne touchée directement par une loi constitutionnelle, une loi, un règlement du Conseil d'État ou une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce que l'acte soit annulé ou modifié (art. 60 al. 1 let. b LPA).

Il ressort de l'exposé des motifs relatif à la loi 11'311 modifiant la LOJ que l'art. 60 al. 1 let. b LPA dans sa teneur actuelle, adoptée le 11 avril 2014 et entrée en vigueur le 14 juin 2014, formule de la même manière la qualité pour recourir contre un acte normatif et en matière de recours ordinaire. Cette disposition ouvre ainsi largement la qualité pour recourir, tout en évitant l'action populaire, dès lors que le recourant doit démontrer qu'il est susceptible de tomber sous le coup de la loi constitutionnelle, de la loi ou du règlement attaqué (Michel HOTTELIER/Thierry TANQUEREL, La Constitution genevoise du 14 octobre 2012, SJ 2014 II 341-385, p. 380).

b. Au plan fédéral, le recours en matière de droit public au Tribunal fédéral est recevable contre les décisions des autorités cantonales de dernière instance (art. 86 al. 1 let. d de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 - LTF - RS 173.110, applicable en cas de contestation d'un acte normatif par le renvoi de l'art. 87 al. 2 LTF), étant précisé que la liste des exceptions de l'art. 83 LTF ne s'applique pas aux recours formés contre les actes normatifs (ATF 138 I 145 consid. 1.2 et les arrêts cités).

c. L'art. 111 al. 1 LTF précise que la qualité de partie à la procédure devant toute autorité cantonale précédente doit être reconnue à quiconque a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral. En d'autres termes, le droit cantonal ne peut

pas définir la qualité de partie devant l'autorité précédant le Tribunal fédéral de manière plus restrictive que ne le fait l'art. 89 LTF (ATF 139 II 233 consid. 5.2.1 ; 138 II 162 consid. 2.1.1 ; 136 II 281 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_663/2012 du 9 octobre 2013 consid. 6.5).

d. Selon l'art. 89 al. 1 LTF, a qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c).

L'art. 89 al. 1 LTF détermine la qualité pour recourir de manière générale, la subordonnant à trois conditions, qui, pour autant qu'elles soient cumulativement remplies (ATF 137 II 40 consid. 2.2), permettent aux personnes physiques et morales de droit privé, voire exceptionnellement aux personnes morales et collectivités de droit public, de recourir (Bernard CORBOZ et al., Commentaire de la LTF, 2<sup>ème</sup> éd., 2014, n. 11 ad art. 89 LTF).

e. Les deux dernières conditions de l'art. 89 al. 1 LTF se recoupent en grande partie (Bernard CORBOZ et al., op. cit., n. 22 ad art. 89 LTF). Elles exigent du recourant qu'il dispose d'un intérêt pratique ou juridique à demander la modification ou l'annulation de l'acte attaqué et consistent en l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait à l'intéressé, en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait. Elles impliquent un intérêt direct et concret, le recourant devant se trouver, avec l'acte entrepris, dans un rapport suffisamment étroit, spécial et digne d'être pris en considération, de manière à éviter l'action populaire (ATF 138 II 162 consid. 2.1.2 ; 137 II 40 consid. 2.3 ; 135 II 145 consid. 6.1 ; 133 II 468 consid. 1).

De plus, la qualité pour recourir suppose un intérêt actuel à obtenir l'annulation de l'acte entrepris, cet intérêt devant exister tant au moment du dépôt du recours qu'au moment où l'arrêt est rendu (ATF 139 I 206 consid. 1.1 ; 137 I 296 consid. 4.2).

f. Lorsque le recours est dirigé contre un acte normatif, la qualité pour recourir est conçue de manière plus souple et il n'est pas exigé que le recourant soit particulièrement atteint par l'acte entrepris (Marcel Alexander NIGGLI/Peter UEBERSAX/Hans WIPRÄCHTIGER [éd.], Bundesgerichtsgesetz, 2<sup>ème</sup> éd., 2011, n. 13 ad art. 89 LTF). Ainsi, toute personne dont les intérêts sont effectivement touchés par l'acte attaqué ou pourront l'être un jour a qualité pour recourir ; une simple atteinte virtuelle suffit, à condition toutefois qu'il existe un minimum de vraisemblance que le recourant puisse un jour se voir appliquer les dispositions contestées (ATF 138 I 435 consid. 1.6 ; 137 III 185 consid. 3 non publié ; 135 II 243 consid. 1.2). La jurisprudence du Tribunal fédéral précise

qu'un intérêt virtuel présuppose que le recourant pourra tôt ou tard être atteint de manière directe par la réglementation en cause avec un degré minimal de vraisemblance (ATF 137 I 77 consid. 1.4 ; 136 I 17 consid. 2.1), ce qui doit découler de l'acte normatif litigieux (Alfred KÖLZ/Isabelle HÄNER/Martin BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3<sup>ème</sup> éd., 2013, n. 1692). Ainsi, même si un intérêt de fait digne de protection suffit à conférer la qualité pour recourir, seule peut agir la personne qui est (même de manière virtuelle) directement touchée par l'acte entrepris (ATF 135 I 43 consid. 1.4). Dans ce cadre, le Tribunal fédéral a considéré, en matière fiscale, que, n'étant pas directement touchés par une loi cantonale de péréquation financière, les particuliers n'avaient pas qualité pour recourir, dès lors que l'acte entrepris n'avait que des effets indirects sur leur charge fiscale (ATF 135 I 43 consid. 1.4). De plus, les recours abstraits formés dans l'intérêt général ou qui tendent seulement à une application correcte du droit (action populaire) ne sont pas recevables (ATF 136 I 49 consid. 2.1 ; Karl SPÜHLER et al., *Bundesgerichtsgesetz [BGG], Praxiskommentar*, 2<sup>ème</sup> éd., 2013, n. 30 ad art. 89 LTF).

- 3) En l'espèce, la modification de la LTPG litigieuse vise à faire inscrire la tarification des titres de transport des TPG dans la loi, tout en proposant une nouvelle grille tarifaire valable sur l'ensemble de leur réseau.

La loi querellée consacre une diminution du tarif « adulte », tout en prévoyant une augmentation de celui destiné aux jeunes. Elle limite les bénéficiaires du tarif « junior » aux jeunes jusqu'à 18 ans, alors que la réglementation actuelle l'étend à ceux n'ayant pas encore atteint l'âge de 25 ans révolus.

Mme C\_\_\_\_\_ et M. B\_\_\_\_\_, utilisateurs des transports publics et titulaires d'un abonnement annuel Unireso au tarif « junior », disposent d'un intérêt digne de protection, dès lors qu'une fois la loi issue de l'IN 146 entrée en vigueur, ils se verront appliquer le tarif adulte, plus onéreux que le tarif actuellement en vigueur pour la catégorie d'âge les concernant. Il en va de même de M. A\_\_\_\_\_, lequel pourvoit à l'entretien de sa fille D\_\_\_\_\_ et verra ses charges augmenter en devant déboursier un prix supérieur à celui actuellement en vigueur pour l'acquisition de l'abonnement annuel de sa fille. Ils ont par conséquent qualité pour agir, de sorte que leurs recours sont recevables, étant précisé que la loi 11'138 étendant le tarif préférentiel « junior » aux jeunes jusqu'à l'âge de 25 ans révolus n'a pas encore été promulguée à ce jour, le délai référendaire étant en cours.

Concernant la SMGN, société anonyme de droit privé agissant pour la défense de ses propres intérêts, sa qualité pour recourir doit être jugée selon les mêmes critères que pour les personnes physiques. Même si les nouveaux tarifs issus de l'IN 146 ne concernent que les TPG, la SMGN dispose néanmoins d'un

intérêt, à tout le moins factuel, pour recourir, dès lors que les modifications législatives envisagées risquent d'avoir des incidences sur ses prestations, au vu de la diminution de l'offre envisagée, sur ses recettes directes et sur les recettes d'Unireso, à une part desquelles elle a droit comme membre de cette communauté tarifaire aux côtés des TPG, ainsi que d'affecter son pouvoir effectif d'influer sur l'élaboration des tarifs des titres de transport des autres membres d'Unireso comme des siens. En particulier, la recourante fait valoir que la mise en application du texte de l'IN 146 la contraindrait de fait à s'adapter aux nouveaux tarifs des TPG, inférieurs aux siens propres et devenus points de référence incontournables. La SMGN a un intérêt digne de protection à l'examen – qui relève du fond – de la conformité au droit des atteintes directes qu'elle invoque.

Il résulte de ce qui précède que les trois recours sont recevables.

- 4) Contrairement à ce que soutient la SMGN, la réponse aux recours du Grand Conseil du 2 septembre 2014 est recevable. En qualité d'autorité intimée et de partie à la procédure, il était habilité, en application de l'art. 73 al. 1 LPA, et même tenu, en vertu de l'art. 177 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (LRGC - B 1 01), de s'exprimer sur les recours, qui portent sur l'absence de conformité au droit supérieur de la modification de la LTPG, et de développer une argumentation à cette fin. Peu importe que, par le passé, le Grand Conseil se soit prononcé sur la validité de l'IN 146 sous l'angle, plus restreint, de son absence de contrariété manifeste au droit supérieur, dès lors que cette procédure est étrangère au litige, judiciaire, porté par-devant la chambre constitutionnelle, laquelle procède librement à l'examen du recours, comme le prévoit l'art. 61 al. 1 LPA.
- 5) a. Saisie d'un recours, la chambre constitutionnelle contrôle librement le respect des normes cantonales attaquées au droit supérieur (art. 124 let. a Cst-GE ; art. 61 al. 1 LPA), sous réserve des exigences de motivation figurant à l'art. 65 al. 3 LPA. Aux termes de cette disposition, en cas de recours contre une loi constitutionnelle, une loi ou un règlement du Conseil d'État, l'acte de recours contient un exposé détaillé des griefs du recourant. Selon l'exposé des motifs relatif à la loi 11'311 modifiant la LOJ, en matière de recours portant sur un contrôle abstrait, il est nécessaire de se montrer plus exigeant que dans le cadre d'un recours ordinaire, le recourant ne pouvant se contenter de réclamer l'annulation d'une loi ou d'un règlement au motif que son contenu lui déplait, mais, au contraire, doit être acheminé à présenter un exposé détaillé de ses griefs.  
  
b. À l'instar du Tribunal fédéral, lorsqu'elle doit se prononcer dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, la chambre constitutionnelle s'impose une certaine retenue, et n'annule les dispositions attaquées que si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme au droit ou si, en raison des circonstances, leur teneur fait craindre avec une certaine vraisemblance qu'elles soient interprétées de façon contraire au droit supérieur. Pour en juger, il faut notamment tenir compte

---

de la portée de l'atteinte aux droits en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante et des circonstances dans lesquelles ladite norme serait appliquée (ATF 140 I 2 consid. 4 ; 137 I 131 consid. 2 ; 135 II 243 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_668/2013 du 19 juin 2014 consid. 2.2).

- 6) Les recourants allèguent que la loi modifiant la LTPG issue de l'IN 146 contrevient au principe de la primauté du droit fédéral, dans la mesure où la législation fédérale en matière de transport réglemente de manière exhaustive le domaine, en particulier les tarifs, ne laissant plus subsister de compétences cantonales en cette matière.
- 7) a. Le principe de la primauté du droit fédéral, consacré par l'art. 49 al. 1 Cst., selon lequel le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire, fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en œuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive. Il s'oppose ainsi à ce que les cantons légifèrent dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. Dans les autres domaines, les cantons peuvent édicter des règles de droit, pour autant qu'elles ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral et n'en compromettent pas la réalisation (ATF 138 I 468 consid. 2.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 4C\_1/2013 du 25 juin 2013 consid. 4.1.2). Selon le Tribunal fédéral, le droit fédéral l'emporte ainsi sur des dispositions cantonales, même lorsqu'une loi fédérale a été adoptée par la Confédération hors de son domaine de compétence, en application de l'art. 190 Cst. (arrêt du Tribunal fédéral 4C\_1/2013 précité consid. 4.1.1 ; voir néanmoins Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. I, 3<sup>ème</sup> éd., 2013, n. 1086 s. et les références citées).
- b. Savoir si un acte législatif fédéral est exhaustif est une question d'interprétation. Il faut rechercher si l'acte entend englober toute la matière sur laquelle il porte ou s'il a délibérément abandonné aux cantons le soin d'édicter les textes complémentaires qui pourraient leur paraître nécessaires au regard de leur situation propre. Même si la législation fédérale peut paraître exhaustive dans un domaine donné, une loi cantonale peut néanmoins subsister dans le même domaine si elle poursuit un autre but ou si elle renforce l'efficacité de la réglementation fédérale. Ce n'est ainsi que lorsque la législation fédérale exclut toute réglementation dans un domaine particulier que le canton perd toute compétence pour adopter des dispositions complétives, quand bien même celles-ci ne contrediraient pas le droit fédéral ou seraient en accord avec celui-ci (ATF 138 I 410 consid. 3.1 p. 414 s ; 138 II 191 consid. 3.3 non publié ; 137 I 167 consid. 3.4 p. 174 s ; arrêt du Tribunal fédéral 4C\_1/2013 précité consid. 4.1.2).

c. Même dans les domaines dans lesquels il existe une compétence fédérale mise en œuvre par la législation fédérale, les cantons peuvent se voir confier des tâches spécifiques au moyen d'une délégation de compétence, qui peut figurer dans la législation fédérale, la Confédération pouvant édicter des directives et donner des instructions concernant la façon dont les cantons doivent exercer leurs compétences déléguées (Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, op. cit., n. 1067 ss). Dans une telle situation, la Confédération doit toutefois respecter l'autonomie constitutionnelle des cantons garantie par l'art. 46 Cst., dès lors qu'il appartiendra au droit cantonal de désigner les organes habilités à exercer cette compétence déléguée (Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, op. cit., n. 1070 ; Pierre TSCHANNEN, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 3<sup>ème</sup> éd., 2013, p. 305 n. 23).

d. L'État peut renoncer à accomplir lui-même une tâche d'intérêt public en laissant son exécution à la libre initiative d'organismes tiers (ATF 137 II 409 consid. 7.3.1). La Cst. n'empêche ainsi pas la délégation du pouvoir d'adopter des règles de droit à des organismes de droit public ou de droit privé non rattachés à l'organisation étatique, les conditions de la délégation législative devant toutefois être respectées (art. 178 al. 3 Cst.). En particulier, s'agissant d'une délégation de l'exercice de tâches publiques qui constitue une entorse au monopole de l'État, la délégation et ses modalités doivent être prévues dans une loi au sens formel (ATF 138 I 196 consid. 4.4.3 ; 138 II 134 consid. 4.3.1 ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, *Droit administratif*, vol. I, 3<sup>ème</sup> éd., 2012, p. 266). De plus, un régime de surveillance et d'évaluation doit être prévu sous la forme de l'approbation des normes ou de l'obligation de faciliter l'évaluation de la mise en œuvre de celles-ci (Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, op. cit., p. 267).

e. La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires, du but de la règle, de son esprit, des valeurs sur lesquelles elle repose, de l'intérêt protégé ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales. Le sens que prend la disposition dans son contexte est également important. Il n'y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair par voie d'interprétation que lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause, ce qui peut découler des travaux préparatoires, du but et du sens de la disposition, ainsi que de la systématique de la loi (ATF 139 III 478 consid. 6 ; 138 II 440 consid. 13 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_1036/2013 du 5 novembre 2014 consid. 2.3). Le pluralisme des méthodes signifie que le juge, appelé à interpréter une norme, recourt successivement à toutes les méthodes, en compare les résultats et retient celui qui lui paraît rendre au mieux le véritable

sens de la norme (ATF 137 IV 180 consid. 3.4 ; 136 III 283 consid. 2.3.1 ; 135 II 416 consid. 2.2).

- 8) a. L'art. 87 Cst., qui traite des transports, accorde à la Confédération la compétence de légiférer sur le transport ferroviaire, les téléphériques, la navigation, l'aviation et la navigation spatiale et comprend le droit, pour la Confédération, d'instaurer un monopole en sa faveur (Tobias ZELLWEGER, *Les transports collectifs de personnes dans l'agglomération franco-genevoise : étude de droit transfrontalier*, 2008, p. 26). L'art. 87 Cst. institue une compétence fédérale étendue, non limitée aux principes, qui, sauf délégation, évince entièrement le droit cantonal (Thierry TANQUEREL/François BELLANGER [éd.], *Le service public*, 2006, p. 227 ; Daniel THÜRER/Jean-François AUBERT/Jörg Paul MÜLLER [éd.], *Droit constitutionnel suisse*, 2001, p. 460 n. 16 ; Pierre TSCHANNEN, *op. cit.*, p. 291 n. 32, p. 292 n. 36).

Par ailleurs, l'art. 92 Cst. prévoit que les services postaux et les télécommunications relèvent de la compétence de la Confédération (al. 1) et que cette dernière veille à assurer un service universel suffisant en matière de services postaux et de télécommunications à des prix raisonnables dans toutes les régions du pays, les tarifs étant fixés selon des principes uniformes (al. 2). Cette disposition réserve à la Confédération la régle des postes, qui comprend celle des transports de choses et de personnes, de sorte à disposer d'un monopole lui permettant de réserver le transport de personnes à un établissement étatique ou de confier son exécution à des tiers à travers un système de concessions et d'autorisations (Thierry TANQUEREL/François BELLANGER [éd.], *op. cit.*, p. 227 s ; Tobias ZELLWEGER, *op. cit.*, p. 25 ; Daniel THÜRER/Jean-François AUBERT/Jörg Paul MÜLLER [éd.], *op. cit.*, p. 940 n. 37 ; Pierre TSCHANNEN, *op. cit.*, p. 291 n. 32, p. 292 n. 36).

La combinaison des art. 87 et 92 Cst. confère ainsi à la Confédération une compétence complète en matière de transports de personnes, également appelée régle du transport de voyageurs (Isabelle HÄNER/Bernhard WALDMANN [éd.], *Die Konzession*, 2011, p. 161 s. ; Georg MÜLLER [éd.], *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IV : Verkehrsrecht*, 2008, p. 83 n. 16). Il en résulte que la Confédération peut régler exhaustivement la matière, de manière à exclure toute compétence cantonale autonome dans ce domaine. Des compétences réservées ou déléguées en faveur des cantons peuvent toutefois subsister, de même que celles résultant de l'exécution du droit fédéral en application de l'art. 46 Cst. (ATF 138 I 435 consid. 3.4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_123/2013 du 16 décembre 2013 consid. 5.6). Ainsi, la Confédération et les cantons sont-ils libres d'organiser les entreprises de transports publics actives sur leur territoire comme ils l'entendent (Georg MÜLLER [éd.], *op. cit.*, p. 133 n. 39).

- b. En se fondant sur les art. 87 et 92 Cst., la Confédération a adopté la LTV, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010 (RO 2009 5631) et révisée en 2012 pour

certaines de ses articles (RO 2012 5619), qui réunit les dispositions se rapportant aux transports publics au sens strict dans un seul acte législatif (Message sur la réforme des chemins de fer 2 du 23 février 2005, FF 2005 2269, p. 2338), dont certaines figuraient dans l'aLTP, abrogée par la loi sur la réforme des chemins de fer 2 du 20 mars 2009 (Révision des actes normatifs relatifs aux transports publics, RO 2009 5597 ; Message complémentaire sur la réforme des chemins de fer 2 [révision des actes normatifs concernant les transports publics] du 9 mars 2007, FF 2007 2517, p. 2587).

La LTV régit ainsi la régle du transport de voyageurs comprenant le transport régulier et professionnel de voyageurs par chemin de fer, par route, sur l'eau, par installation à câbles, par ascenseur et par d'autres moyens de transports guidés le long d'un tracé fixe (art. 1 LTV). La Confédération a le droit exclusif d'assurer le transport régulier de voyageurs tant que ce droit n'est pas limité par d'autres actes normatifs ou des traités internationaux (art. 4 LTV). Selon l'art. 6 LTV, après avoir consulté les cantons concernés, la Confédération peut octroyer à des entreprises des concessions de transport de voyageurs professionnel et régulier (al. 1). L'entreprise est tenue d'appliquer le droit du transport de voyageurs conformément à la législation et à la concession (al. 2). La concession est octroyée pour une durée maximale de vingt-cinq ans et peut être transférée, modifiée et renouvelée (al. 3). L'OFT est compétent pour l'octroi, le transfert, la modification, le renouvellement, le retrait, l'annulation et la révocation des concessions (al. 4).

La loi prévoit également un certain nombre d'obligations, décrites comme fondamentales, à la charge des entreprises de transport, énumérées aux art. 12 à 18 LTV. Ainsi, outre l'obligation d'établir les tarifs consacrée à l'art. 15 LTV, les entreprises concernées ont une obligation de transport, pour autant que certaines conditions soient remplies (art. 12 LTV), doivent établir les horaires (art. 13 LTV) et effectuer toutes les courses figurant dans ces derniers (art. 14 LTV). L'ordonnance sur les horaires du 4 novembre 2009 (OH – RS 745.13) régit d'ailleurs la procédure d'établissement et de publication de l'horaire des courses régulières servant au transport de voyageurs assurées notamment par les entreprises de transport titulaires d'une concession pour le transport de voyageurs au sens de l'art. 6 LTV (art. 1 al. 1 let. a OH). De plus, l'art. 18 LTV prévoit que les entreprises de transport sont tenues de coordonner leurs prestations, si nécessaire, avec celles des autres entreprises de transports publics ainsi que de respecter les normes minimales en matière de qualité, de sécurité et de statut des employés, telles que fixées par le Conseil fédéral.

Aux termes de l'art. 52 LTV, les transports publics sont soumis à la surveillance de l'OFT. Si les décisions et les instructions des organes ou des services des entreprises lèsent des intérêts fondamentaux du pays ou violent la loi, la concession, l'autorisation ou des conventions internationales, l'OFT peut les abroger ou en empêcher l'application.

- 9) a. L'art. 15 LTV traite des tarifs, en prévoyant que les entreprises établissent les tarifs de leurs prestations, le tarif énumérant les conditions auxquelles est applicable le prix défini pour le transport et les autres prestations y afférentes (al. 1). Les tarifs sont définis en fonction de l'ampleur et de la qualité de la prestation, ainsi que des coûts de l'offre et servent à obtenir des recettes adéquates (al. 2). Ils prévoient des conditions comparables pour les clients qui se trouvent dans des situations comparables et ne restreignent pas de manière disproportionnée le choix entre diverses offres de prestations (al. 3). Les entreprises peuvent fixer leurs tarifs de sorte qu'un équilibre des produits de lignes d'un même secteur soit possible, de manière à atténuer les pics de demande et à équilibrer le taux d'utilisation des véhicules et de l'infrastructure, étant entendu que les titres de transport à tarif normal doivent être valables pour les catégories d'un moyen de transport, indépendamment du créneau horaire (al. 4). Les tarifs doivent être appliqués à tous de manière identique et doivent être publiés (al. 5). Les entreprises peuvent conclure des accords particuliers prévoyant des réductions de prix ou d'autres avantages (al. 6). Elles présentent à l'OFT, sur demande, toutes les bases de calcul, notamment les comptes de résultat par ligne (al. 7).

L'art. 55a OTV, qui constitue la disposition d'exécution de l'art. 15 LTV, prévoit que les tarifs sont notamment déterminés en fonction de la distance de voyage, du confort des véhicules, de l'attrait de l'offre de transport et des correspondances (al. 1). Les entreprises se concertent sur leur tarification destinée à l'atténuation des pics de demande et à l'équilibre du taux d'utilisation des véhicules et de l'infrastructure (al. 2). Lorsque les titres de transports sont liés à un itinéraire précis et à une ou plusieurs courses, ce lien doit pouvoir être annulé moyennant un supplément adéquat (al. 3).

Selon l'art. 28 LTV, pour la prestation du transport régional de voyageurs qu'ils commandent conjointement, la Confédération et les cantons indemnisent les entreprises pour les coûts non couverts selon les comptes planifiés (al. 1). Le trafic local et les lignes sans fonction de desserte sont exclus des prestations fédérales (al. 2). La Confédération prend intégralement en charge les coûts non couverts planifiés des prestations d'importance nationale qu'elle commande. Elle peut indemniser les coûts planifiés non couverts de publications d'intérêt général relatives à l'offre en matière de transport lorsque celles-ci servent à toutes les entreprises ou sont à leur disposition (al. 3). La Confédération, les cantons et les communes peuvent commander d'autres offres, des améliorations de l'offre ou des réductions de tarifs. Ils supportent les coûts non couverts de ces offres, tels qu'ils résultent du compte planifié (al. 4).

b. À l'origine des chemins de fer, les prescriptions sur l'établissement des tarifs étaient contenues dans les concessions (Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les principes généraux pour l'établissement des

tarifs des entreprises suisses de chemins de fer du 26 juillet 1949, FF 1949 II 198, p. 198 s). L'apparition d'une concurrence entre moyens de transports a toutefois conduit les autorités fédérales, par arrêté concernant la fixation des principes généraux pour l'établissement des tarifs des entreprises suisses de chemins de fer du 27 octobre 1949 (RO 1949 II 1611), à confier cette tâche au Conseil fédéral, sous réserve de l'approbation de l'Assemblée fédérale, afin d'établir une politique des transports cohérente et de permettre une adaptation plus rapide des tarifs aux conditions du marché. Le Conseil fédéral a utilisé cette prérogative une première fois par arrêté du 16 août 1950 (RO 1950 1548), puis par arrêté du 17 octobre 1967 (FF 1967 II 988), dans le cadre duquel il a établi les principes de formation des tarifs ferroviaires et de répartition du trafic entre les entreprises, ainsi que les règles sur le service direct, abandonnant le système des prix maximaux utilisés jusqu'alors pour le remplacer par des proportions et assurer ainsi une plus grande souplesse des tarifs, notamment au regard de l'écart qui s'était creusé, durant la période d'après-guerre, entre les prix de transport et les dépenses des entreprises, qui s'étaient révélées déficitaires (Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'approbation de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1967 sur la formation des tarifs des chemins de fer du 17 octobre 1967, FF 1967 II 977, p. 978 ; Message sur le renouvellement de l'approbation de l'arrêté du Conseil fédéral sur la formation des tarifs des chemins de fer du 27 mai 1981, FF 1981 II 1013, p. 1015). Par ce mécanisme, les autorités voulaient trouver les moyens nécessaires pour éviter qu'avec le temps, les chemins de fer ne tombent en déficit, à combler par les contribuables, et faire ainsi payer à l'usager un prix équitable pour l'acquisition de son titre de transport (Message précité, FF 1967 II 977, p. 978).

c. L'adoption de l'aLTP, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1987 (RO 1986 1974), a quelque peu modifié la situation. Ainsi, l'art. 9 aLTP prévoyait que les entreprises établissaient les tarifs et leurs prestations (al. 1), les tarifs pouvant prévoir des réductions de prix pour des transports remplissant certaines conditions (al. 2). Selon l'art. 10 aLTP, les tarifs devaient être appliqués à tous de manière égale (al. 1), les entreprises pouvant conclure des accords particuliers prévoyant des réductions de prix ou d'autres avantages et des conditions comparables devant être consenties aux usagers se trouvant dans des situations comparables (al. 2). Aux termes de l'art. 11 aLTP, la Confédération, les cantons et les communes pouvaient exiger des facilités tarifaires lorsque sans celles-ci, des objectifs culturels, sociaux, écologiques, énergétiques, économiques ou relevant de la politique de sécurité, ne pouvaient être atteints ou n'être atteints qu'à des conditions notablement plus onéreuses (al. 1), moyennant une indemnisation complète des entreprises par les collectivités publiques (al. 2).

L'aLTP visait à unifier, moderniser et rassembler en un texte diverses dispositions éparées en matière de transports publics, pour s'appliquer à tous les modes de transport, à l'exception des voies aériennes et des conduites

(BO CN 1985 II p. 369 ; BO CE 1985 IV p. 472). Les entreprises de transport étant soumises à une concurrence accrue, il s'avérait nécessaire de leur conférer des compétences plus étendues, de manière à bénéficier davantage d'autonomie et de flexibilité afin de rester compétitives sur le marché. Elles devaient ainsi pouvoir prendre les décisions importantes les concernant, tout en supportant les responsabilités inhérentes à leurs nouvelles compétences. Dans ce contexte, elles devaient pouvoir fixer les tarifs de leurs prestations, tout en demeurant soumises à la surveillance de l'OFT, qui pouvait annuler des tarifs manifestement abusifs, notamment ceux ne respectant pas l'égalité de traitement, les prix devant se tenir dans de justes limites par l'effet de la concurrence (Message sur le transport public du 23 février 1983, FF 1983 II 187, p. 202 s ; BO CN 1985 II p. 370). Les pouvoirs publics conservaient toutefois la faculté de demander aux entreprises de transport l'octroi de facilités tarifaires déterminées ou des diminutions de tarifs, moyennant leur indemnisation, qui devait être complète (Message précité, FF 1983 II 187, p. 202 ; BO CN 1985 II p. 371, p. 374). Dans ce cadre, ces facilités tarifaires, comme la gratuité accordée aux enfants en bas âge et aux enfants plus âgés, qui étaient de nature commerciale, n'étaient pas imposées par la loi, mais pouvaient l'être par les pouvoirs publics (Message précité, FF 1983 II 187, p. 204 s). Durant les débats parlementaires, une proposition de minorité, selon laquelle les tarifs devaient être approuvés par le Conseil fédéral sur la base de principes établis par l'Assemblée fédérale, n'a pas trouvé grâce devant les députés, dès lors qu'outre le fait qu'elle était de nature à nuire à la bonne gouvernance des entreprises de transport et à leur capacité d'innover, elle supposait également que les décisions des autorités fédérales devaient s'appliquer non seulement aux CFF, mais aussi aux entreprises de transport au bénéfice d'une concession, à savoir en particulier celles détenues par les cantons et les communes. Or, il paraissait problématique que la Confédération, par exemple en décidant d'une baisse des tarifs, s'immisce de la sorte dans les finances cantonales et communales, les entités fédérées devant seules supporter les déficits de leurs entreprises de transport. De plus, exiger l'approbation des tarifs par le Conseil fédéral se heurtait aux compétences attribuées à l'OFT en matière d'annulation des tarifs abusifs (BO CN 1985 II p. 370, p. 371, p. 374).

d. À partir de la deuxième moitié des années 1990, la Confédération a entrepris de réformer les chemins de fer, processus engagé en plusieurs étapes dans le but d'augmenter l'efficacité des transports publics et d'introduire des éléments de concurrence dans le système ferroviaire, à l'instar du droit européen, ce qui a conduit à plusieurs révisions successives de la législation en matière de transport. La réforme a en particulier introduit le principe de la commande, selon lequel lorsqu'une prestation de transport ne peut être fournie en application des principes de l'économie de marché et de manière rentable, la collectivité publique concernée doit la commander et l'indemniser à l'aide d'un montant fixé d'avance (arrêt du Tribunal fédéral 2A.571/2004 du 22 mars 2005 consid. 2.1). De plus, dans le cadre de l'assainissement des finances fédérales, différentes lois en

matière de transport, dont l'aLTP, ont subi des modifications, en vue de diminuer l'activité de contrôle de la Confédération, à savoir de l'OFT, et d'augmenter en conséquence la liberté des entreprises de transport dans la conduite de leurs activités, en particulier s'agissant de la détermination de leurs tarifs afin d'adapter à temps l'offre de prestations et leur organisation aux nécessités économiques (Message sur les mesures d'assainissement des finances fédérales 1994 du 19 octobre 1994, FF 1995 I 85, p. 133).

e. La réforme des chemins de fer 2, qui a eu lieu dans le courant des années 2000, avait pour but d'améliorer l'efficacité des transports publics et de garantir un système ferroviaire performant grâce à un meilleur rapport entre les coûts et les bénéfices dans l'emploi des fonds publics. À cette fin, les compétences entre les entreprises et l'État ont été clarifiées, en séparant les fonctions politiques de celles de gestion et en garantissant l'indépendance des entreprises de transport pour éviter la survenance de conflits d'intérêts, notamment en raison de la représentation, au sein des conseils d'administration de celles-ci, des pouvoirs publics (Message précité, FF 2005 2269, p. 2327).

Elle a également eu pour effet d'imposer aux entreprises de transport public un certain nombre de devoirs, dès lors que l'octroi d'une concession les plaçait dans une situation favorable en leur offrant une protection contre la concurrence (Message précité, FF 2005 2269, p. 2271, p. 2325 s). Les entreprises de transport se sont ainsi vu imposer des conditions minimales, qui, pour la plupart, figuraient déjà sous une forme explicite ou implicite dans la législation existante, parmi lesquelles l'obligation de publier des tarifs (Message précité, FF 2005 2269, p. 2326). En particulier, l'obligation d'établir les tarifs était considérée comme faisant partie de l'une des obligations classiques imparties aux entreprises de transport. Chaque entreprise devait ainsi définir ses tarifs et les appliquer de la même manière à toutes les personnes, sans que les réductions de prix ne soient interdites. Les tarifs devaient en outre être rendus accessibles au public, moyennant leur publication (Message précité, FF 2007 2517, p. 2555).

f. La dernière modification de la LTV a eu lieu le 16 mars 2012 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2013 (RO 2012 5619). Elle a conduit à l'adoption de l'art. 15 LTV dans sa teneur actuelle, regroupant en une seule disposition tous les principes en matière de tarifs, suite à un amendement déposé lors des débats parlementaires, qui comportait également un alinéa 8, aux termes duquel « les tarifs doivent être conçus de manière que les entreprises puissent atteindre les objectifs que leur fixent les pouvoirs publics » (BO CE 2011 p. 422 ; BO CE 2012 p. 28). Bien que n'ayant pas trouvé grâce devant le parlement, les débats concernant l'art. 15 LTV ont principalement porté sur cet alinéa, dès lors qu'il a été considéré que cette proposition, en donnant une marge de manœuvre commerciale aux entreprises de transport pour renforcer le lien entre les objectifs financiers à réaliser et les moyens mis à leur disposition, ne permettait plus le

contrôle des tarifs par le surveillant des prix, dont le rôle, dans une situation de monopole, était d'intervenir sur leur établissement afin qu'ils ne subissent pas d'augmentation significative et faire ainsi entendre la voix des usagers des transports publics (BO CE 2012 p. 28 ; BO CN 2012 p. 252). De l'avis du Conseil fédéral, du point de vue de la politique des transports, dont le tarif constituait un aspect parmi d'autres, l'esprit « entrepreneurial » devait être favorisé, au-delà d'une politique tarifaire déterminée, et éviter ainsi que les entreprises de transport se limitent à être subventionnées (BO CN 2012 p. 254 s).

g. Considérant la nécessité de coordonner la politique suisse des transports avec celle des pays avoisinants et de l'Union européenne en général, la Confédération a conclu avec la Communauté européenne le 21 juin 1999 l'accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route (RS 0.740.72 ; ci-après : l'accord), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2002. Cet accord vise, d'une part, à libéraliser l'accès des parties contractantes à leur marché des transports routiers et ferroviaires des marchandises et des voyageurs, de manière à assurer un écoulement plus efficace du trafic sur l'itinéraire techniquement, géographiquement et économiquement le plus adapté pour tous les modes de transport visés par l'accord et, d'autre part, à déterminer les modalités d'une politique coordonnée des transports (art. 1 § 1 de l'accord). Pour ce faire, les parties se sont engagées à appliquer un certain nombre de dispositions issues du droit communautaire, énumérées dans les annexes à l'accord, notamment la directive 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires (JO L 237 du 24 août 1991 pp. 25-28), laquelle prévoit notamment, à l'art. 5 § 3, que les entreprises ferroviaires sont en principe libres de contrôler la fourniture et la commercialisation des services et d'en fixer la tarification, sans préjudice du règlement 1191/69 du Conseil du 26 juin 1969 relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable. Ce dernier a toutefois été abrogé et remplacé par le règlement 1370/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (JO L 315 du 3 décembre 2007 pp. 1-13). L'art. 3 de ce règlement prévoit que lorsqu'une autorité compétente décide d'octroyer à l'opérateur de son choix un droit exclusif et/ou une compensation, quelle qu'en soit la nature, en contrepartie de la réalisation d'obligations de service public, elle le fait dans le cadre d'un contrat de service public (§ 1). En dérogation à cette disposition, les obligations de service public qui visent à établir des tarifs maximaux pour l'ensemble des voyageurs ou pour certaines catégories d'entre eux peuvent aussi faire l'objet de règles générales, l'autorité compétente octroyant aux opérateurs de services publics une compensation pour l'incidence financière nette, positive ou négative, sur les coûts et les recettes occasionnés par le respect des obligations tarifaires établies au travers de règles générales, de manière à éviter toute surcompensation, et ce nonobstant le droit qu'ont les autorités compétentes d'intégrer des

obligations de service public fixant des tarifs maximaux dans les contrats de service public (§ 2). Ce règlement dépasse toutefois le champ d'application de l'accord précité, de sorte qu'il ne lie pas la Suisse (Markus KERN, Weiterentwicklung der Eisenbahnrechtsordnung in der Schweiz, ZBl 2012 631-656, p. 641).

Il n'en demeure pas moins que, parallèlement à l'accord, la Suisse a mis en œuvre un processus d'intégration du droit communautaire, en transposant une partie des directives européennes en droit interne dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2, en vue d'une uniformisation des actes normatifs et d'une amélioration de l'efficacité et de la sécurité dans les transports publics (Message relatif à la deuxième partie de la réforme des chemins de fer 2 du 20 octobre 2010, FF 2011 857, p. 869). En effet, l'Union européenne a adopté plusieurs paquets de mesures visant à la modernisation des chemins de fer par la promotion de la concurrence et l'amélioration de l'interopérabilité et de la sécurité, ainsi que la libéralisation dans le transport de voyageurs, ces réformes étant toujours en cours (Message précité, FF 2011 857, p. 868), dont le règlement 1370/2007/CE précité.

- 10) a. Les art. 16 et 17 LTV, applicables de manière générale sans égard aux commandes de transport (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_43/2012 du 24 avril 2012 consid. 3) concernent le service direct, précédemment institué par l'aLTP, laquelle l'avait généralisé à tous les moyens de transport tombant dans son champ d'application (Message précité, FF 1983 II 187, p. 203 ; BO CN 1985 II p. 369 ; BO CE 1985 IV p. 472). Selon l'art. 16 LTV, pour le trafic de longues distances, le trafic régional ainsi que le trafic local, les entreprises de transport offrent en règle générale un seul contrat de transport au voyageur qui doit emprunter le réseau de différentes entreprises. Si le besoin est avéré, elles sont tenues de proposer un service direct pour le trafic longue distance et le trafic régional (al. 1). À cet effet, les entreprises établissent en commun des tarifs et des titres de transport (al. 2). Aux termes de l'art. 17 LTV, afin de garantir le service direct, les entreprises règlent leurs relations réciproques et fixent notamment les domaines de collaboration, les conditions de participation au service direct, la répartition des coûts administratifs communs, la répartition des recettes provenant du transport de voyageurs, la responsabilité collective et l'action récursoire (al. 1). Lorsqu'un service direct est particulièrement important, l'OFT peut imposer d'autres exigences à l'organisation (al. 2). Les accords sur le service direct et la responsabilité ne doivent tenir compte des intérêts particuliers des entreprises que dans la mesure où les intérêts globaux des transports publics ne sont pas lésés, ces accords devant être soumis à l'OFT (al. 3). Si les entreprises n'assurent pas dans un délai raisonnable un service direct répondant aux besoins, l'OFT prend les décisions nécessaires (al. 4).

L'art. 56 OTV précise ces dispositions, en prévoyant qu'un service direct peut aussi s'étendre uniquement à des parties de la Suisse ou à certaines

agglomérations ou régions en dehors ou au sein d'organismes résultant de l'organisation visée à l'art. 17 LTV (al. 1). Les entreprises doivent fournir le service direct pour le transport régional de voyageurs commandé conformément à l'art. 28 al. 1 LTV et pour le trafic longues distances (al. 2). Pour le reste du trafic relevant de la concession, les entreprises doivent également proposer le service direct en trafic local lorsque les conditions techniques le permettent et l'utilité pour les voyageurs dépasse les dépenses (al. 3). Les lignes du trafic longues distances, du trafic régional et du trafic local pour lesquelles l'offre du service direct n'est pas obligatoire sont fixées dans la concession (al. 4).

b. Les entreprises de transport participant au service direct ont adopté la Convention sur l'organisation de la collaboration des entreprises de transport participant au service national direct des voyageurs (C510) élaborée sous l'égide du service direct suisse (ch-direct), une société simple regroupant diverses entreprises de transport public. L'objectif de cette convention est de régler les relations réciproques des entreprises participant au transport national de voyageurs, en particulier leur collaboration, leurs droits et obligations ainsi que le financement des frais en résultant, à l'exclusion de l'aménagement de l'offre de transport ainsi que toutes les affaires internes des participants (art. 1.1 C510). Les entreprises ou les communautés tarifaires peuvent participer à l'ensemble du service direct ou seulement à certains tarifs directs (art. 1.3.1 et 1.3.2 C510). Les participants appliquent différentes catégories d'âge, notamment celle des jeunes, âgés de 16 à 25 ans (art. 4.2.1 C510). Ch-direct a établi différentes prescriptions, notamment celle relative au tarif général des voyageurs (T600), à laquelle les TPG n'ont pas adhéré, qui prévoit en matière de prix, un calcul au kilomètre, mais d'au moins respectivement CHF 3.- (plein tarif) et CHF 2.20 (demi-tarif). Elle a également adopté le tarif des abonnements généraux et demi-tarif (T654) auquel les TPG et Unireso sont parties, qui fixe le prix de ces abonnements et leur rayon de validité, ainsi que le Swiss-pass (T673) auquel les TPG ont adhéré, qui fixe les tarifs et le rayon de validité des titres de transport délivrés à des fins touristiques aux hôtes de passage.

11) a. Aux termes de l'art. 191 Cst-GE, l'État développe le réseau des transports publics et l'offre au niveau de l'agglomération (al. 1), favorise l'utilisation de transports publics respectueux de l'environnement (al. 2) et veille à ce qu'ils soient accessibles à l'ensemble de la population et couvrent ses besoins prépondérants (al. 3). Un établissement autonome de droit public gère les transports publics (al. 4).

b. L'art. 1 al. 1 LTPG dispose que les TPG, établissement de droit public genevois, ont pour but, dans le cadre d'un contrat de prestations conclu avec l'État, de mettre à la disposition de la population du canton un réseau de communications, exploité régulièrement, pour le transport des voyageurs et de pratiquer une politique tarifaire incitative. Selon l'art. 2 LTPG, ils sont dotés de la

personnalité juridique, sont autonomes dans les limites de la loi (al. 1) et sont placés sous la surveillance du Conseil d'État et de l'autorité fédérale compétente (al. 3). À ce titre, la mesure de l'autonomie octroyée à un établissement de droit public est définie par le législateur (Pierre MOOR, Droit administratif, vol. III, 1992, p. 70).

Le conseil d'administration est le pouvoir supérieur des TPG (art. 19 al. 1 LTPG). Sous réserve des compétences du Grand Conseil, du Conseil d'État et de l'autorité compétente de la Confédération en matière d'exploitation de lignes de transports de voyageurs, il est investi des pouvoirs les plus étendus pour la gestion des TPG et a notamment pour attribution d'établir les tarifs de transport et d'aviser immédiatement le Conseil d'État et le Grand Conseil de tout projet d'augmentation de tarif (art. 19 al. 2 let. j LTPG). Sont soumis à l'approbation du Grand Conseil sous forme d'un projet de loi le contrat de prestations et ses avenants éventuels entre les TPG et l'État, y compris les montants des contributions financières de ce dernier qui sont fixées, par tranches annuelles, pour la durée totale du contrat, le référendum ne pouvant s'exercer contre la loi y relative, ainsi que les modifications du capital de dotation (art. 36 al. 1 LTPG). Le Conseil d'État présente chaque année au Grand Conseil un rapport sur les budgets annuels de fonctionnement et d'investissement, le rapport annuel de gestion comportant le compte de profits et pertes et le bilan, ainsi que la mise en œuvre du contrat de prestations et la réalisation de l'offre (art. 36 al. 2 LTPG). Les augmentations de tarif de transport excédant la hausse de l'indice genevois des prix à la consommation, l'indice de base étant celui du 31 décembre 1998 majoré chaque année de 0,5 %, sont soumises à l'approbation du Conseil d'État (art. 37 let. a LTPG). Par l'adoption de cette disposition, le législateur a souhaité limiter l'autonomie des TPG, demeurant dépendants de l'État pour le financement, à un cadre défini par le contrat de prestations, leur permettant d'adapter leurs tarifs à l'indice genevois des prix à la consommation, majorés d'un pourcentage déterminé, toute hausse excédentaire devant être approuvée par le Conseil d'État (MGC 1995 54/VI 6235, 6239). Le pouvoir d'approuver de façon constitutive certaines prescriptions ou décisions, tel que prévu par les art. 36 et 37 LTPG, constitue un moyen pour l'autorité supérieure de s'assurer que les TPG remplissent leurs tâches correctement et respectent le droit (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n. 130).

c. Selon l'art. 1 de la loi sur le réseau des transports publics du 17 mars 1988 (LRTP - H 1 50), l'ensemble des modes de transports collectifs et semi-collectifs est organisé de manière à offrir un réseau complet au service des déplacements des personnes à l'intérieur du canton et avec les régions voisines (al. 1). Ces modes de transport et les modes de déplacement individuel sont conçus et organisés dans une perspective complémentaire (al. 2). D'entente avec les entreprises exploitant les lignes de transports publics, le Conseil d'État établit un plan directeur du réseau qui détermine son évolution pour une période

pluriannuelle et qui est présenté avant son adoption par le Conseil d'État dans un rapport soumis au Grand Conseil, qui peut formuler ses recommandations par voie de résolution dans un délai de trois mois (al. 3). L'art. 3 LRTP prévoit que les horaires, tarifs et titres de transport sont harmonisés de manière à permettre l'accès à l'ensemble du réseau (al. 1). Afin de renforcer l'attrait des transports publics en facilitant leur usage, notamment par une offre tarifaire régionale globale et cohérente, l'État peut conclure un contrat de prestations pluriannuel avec les CFF, les TPG, la SMGN et tout autre opérateur de transport dont les prestations poursuivent des buts analogues afin de permettre aux usagers de bénéficier de titres de transport combinés dans un périmètre arrêté par les autorités organisatrices de transport (al. 2). L'État requiert des opérateurs de transport qu'ils se regroupent pour assumer leurs missions dans le cadre d'une communauté tarifaire intégrale (al. 3).

L'art. 3 LRTP, entré en vigueur dans sa teneur actuelle en 2002, est à l'origine de la communauté tarifaire intégrale genevoise, dont l'objectif était de permettre aux usagers des transports publics de se déplacer librement dans un espace donné et d'abolir les barrières tarifaires entre les opérateurs de transports publics, ainsi que l'harmonisation et la simplification des tarifs entre les TPG, la SMGN et les CFF (MGC 2001 28/VI 5273). Les titres de transport devaient ainsi être valables sur l'ensemble du territoire de la communauté tarifaire. Certaines réductions offertes par les TPG sur leur réseau, notamment au profit des personnes âgées respectivement de plus de 62 et 65 ans, étaient maintenues dans une première étape, au cours de laquelle les bénéficiaires pouvaient continuer à voyager sur le réseau des TPG à ces conditions avantageuses, à l'exclusion des réseaux des autres opérateurs membres de la communauté, pour être progressivement abandonnées et permettre une meilleure concordance avec la politique tarifaire pratiquée par les CFF (MGC 2001 28/VI 5285).

- 12) Il résulte des législations des divers autres cantons une réglementation variée en matière de transports, notamment s'agissant de l'établissement des tarifs ainsi que des compétences octroyées aux divers intervenants, à savoir les autorités d'une part, qu'elles soient législatives, exécutives ou administratives, et les entreprises de transport d'autre part.

Outre le fait qu'aucun canton ne cristallise dans une loi, formelle ou matérielle, les tarifs des transports publics, ni ne confère expressément une telle compétence au pouvoir législatif, les différentes réglementations cantonales mettent en évidence un certain nombre de points communs. Ainsi, la collaboration entre les diverses entreprises de transport actives sur le territoire d'un canton, de plusieurs cantons ou même empiétant sur celui des pays limitrophes, est encouragée, voire rendue obligatoire, sous la forme de communautés tarifaires (art. 2 basellandschaftliches Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs du 18 avril 1985 – GöV-BL – RS/BL 480 ; art. 19 Gesetz über den öffentlichen

Verkehr im Kanton Graubünden du 7 mars 1993 – GöV-GR – RS/GR 872.100 ; art. 19 de la loi jurassienne sur les transports publics du 20 octobre 2010 – LTP-JU – RS/JU 742.21 ; art. 11 al. 2 let. i et 34 de la loi neuchâteloise sur les transports publics du 1<sup>er</sup> octobre 1996 - LTP-NE – RS/NE 765.1 ; art. 15 Nidwaldner Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs du 29 janvier 1997 - ÖVG-NW – RS/NW 652.1 ; art. 13 Obwaldner Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs du 28 novembre 2002 – ÖVG-OW – RS/OW 772.1 ; art. 6 Schaffhauser Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs du 9 mai 2005 – GöV-SH – RS/SH 743.100 ; art. 3 Solothurner Gesetz über den öffentlichen Verkehr du 27 septembre 1992 – ÖVG-SO – RS/SO 732.1 ; art. 7 Sankt-Galler Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs du 25 septembre 1988 – GöV-SG – RS/SG 710.5 ; art. 28 legge ticinese sui trasporti pubblici du 6 décembre 1994 – LTP-TI – RS/TI 7.4.1.1 ; art. 11 de la loi vaudoise sur la mobilité et les transports publics du 11 décembre 1990 – LMTP-VD – RS/VD 740.21). Il existe dès lors actuellement en Suisse une vingtaine de communautés tarifaires, intégrales ou partielles, couvrant, pour certaines d'entre elles, le territoire de plusieurs cantons, au titre desquelles l'on peut citer la communauté tarifaire « passepartout » regroupant les cantons de Lucerne, Nidwald et Obwald.

Il arrive également que les cantons participent eux-mêmes à ces conventions tarifaires, aux côtés des entreprises de transport, ou du moins qu'ils les approuvent. À ce titre, l'intervention des autorités cantonales est variable. Elle peut ainsi se traduire par une approbation des conventions tarifaires par un département de l'administration cantonale (art. 4 al. 1 let. a LMTP-VD) ou une adoption par le Conseil d'État, conjointement avec les entreprises de transport (art. 35 al. 1 LTP-NE ; art. 17 LTP-TI), la conclusion, par le canton et les entreprises, d'un contrat par lequel celles-ci s'engagent à créer des communautés tarifaires (art. 17 al. 1 de la loi bernoise sur les transports publics du 16 septembre 1993 – LCTP-BE – 762.4), voire prendre part à des communautés tarifaires (art. 8 aargauisches Gesetz über den öffentlichen Verkehr du 2 septembre 1975 – ÖVG-AG – RS/AG 995.100 ; art. 6 baselstädtisches Gesetz über den öffentlichen Verkehr du 10 mars 2004 – GöV-BS – RS/BS 951.100 ; art. 15 ÖVG-NW ; art. 13 ÖVG-NW ; art. 2 Urner Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs du 22 septembre 1996 – Verkehrsgesetz-UR – RS/UR 50.5111).

Le type d'intervention des autorités cantonales dans l'établissement des tarifs diffère également d'un canton à l'autre. Certains cantons subordonnent ainsi leur validité à l'approbation du Conseil d'État après avoir été établis par les entreprises dans le cadre de communautés tarifaires (art. 13 GöV-BL ; art. 16 al. 3 GöV-BS ; art. 8 al. 2 LTP-JU ; art. 4 al. 1 et 3 de l'arrêté portant création de la communauté tarifaire jurassienne du 15 décembre 2000 – CT-JU – RS/JU 742.92). D'autres instituent un contrôle indirect, en subordonnant l'octroi d'indemnités à la pratique de tarifs adaptés par les entreprises (art. 7 al. 1

LCTP-BE ; art. 33 al. 1 de la loi fribourgeoise sur les transports du 20 septembre 1994 – LTr-FR – RS/FR 780.1 ; art. 7 al. 1 de la loi valaisanne sur les transports publics du 28 septembre 1998 – LTP-VS – RS/VS 740.1) ou à leur participation à des communautés tarifaires (art. 5 al. 3 ÖVG-AG). Dans certains cas, le Grand Conseil est compétent pour instaurer des mesures tarifaires (art. 14 al. 1 let. d LCTP-BE ; art. 13 GöV-SH ; art. 17 Thurgauer Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs du 21 septembre 1988 – GöV-TG – RS/TG 742.1) ou le canton pour définir les modalités d'élaboration des tarifs des transports publics (art. 3 al. 1 LCTP-BE ; art. 4 al. 1 LTP-VS). Enfin, dans certains cas, les tarifs ne peuvent subir d'augmentation du fait des entreprises de transport qu'en lien avec l'augmentation du coût de la vie (art. 32 aargauische Vereinbarung betreffend den integralen Tarifverbund Nordwestschweiz du 1<sup>er</sup> novembre 1989 – RS/AG 955.010).

Les solutions adoptées dans les cantons de Lucerne et de Zurich comportent un certain nombre de particularités. À Lucerne, le Verkehrsverbund, un établissement de droit public disposant de la personnalité juridique et n'exploitant pas d'entreprise de transport, est doté de compétences étendues en matière de transports publics (art. 9 Luzerner Gesetz über den öffentlichen Verkehr du 22 juin 2009 - öVG-LU – RS/LU 775) et peut notamment prendre part à des conventions tarifaires (art. 20 öVG-LU), son organe exécutif, le Verbundrat, composé de représentants du canton et des communes, définissant les mesures tarifaires (art. 10 öVG-LU). À Zurich, le Verkehrsverbund, un établissement de droit public dépendant soumis à la surveillance du Conseil d'État (art. 10 et 13 Zürcher Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr du 6 mars 1988 – PVG-ZH – RS/ZH 740.1) coordonne le domaine des transports (art. 11 PVG-ZH). Il est doté d'un organe exécutif, le Verkehrsrat, composé de représentants des autorités fédérales, cantonales et communales ainsi que des CFF (art. 14 PVG-ZH), qui établit, après avoir entendu notamment les entreprises de transport, les tarifs, qui sont ensuite soumis à l'approbation du Conseil d'État (art. 17 PVG-ZH). De plus, le Verkehrsrat travaille en étroite collaboration avec les entreprises de transport, avec lesquelles il conclut des contrats de transport (art. 21 PVG-ZH).

- 13) En l'espèce, les recourants font valoir que la modification de la LTPG issue de l'IN 146 est contraire au droit supérieur, à savoir aux art. 15 et 16 à 18 LTV, et développent différents arguments à cette fin.
- 14) a. Dans un premier moyen, ils allèguent que la loi litigieuse contrevient à l'art. 15 al. 1 LTV, qui octroie des compétences tarifaires aux entreprises de transport, à l'exclusion de toute autre autorité, en particulier le Grand Conseil.

S'il est vrai que, selon le texte de cette disposition, les entreprises établissent les tarifs de leurs prestations, ce seul élément ne saurait conduire à considérer qu'une telle compétence leur serait exclusivement réservée, sans possibilité d'intervention, le cas échéant, d'une autre entité ou autorité.

L'interprétation historique de la LTV, ainsi que de l'aLTP qui l'a précédée, montre au contraire que tel n'est pas le cas. Ainsi, même si à l'origine des chemins de fer, les tarifs des CFF étaient déterminés dans le cadre de la concession qui leur était octroyée, cette faculté a été transférée dès 1949 au Conseil fédéral. Ce n'est que par l'adoption de l'aLTP, regroupant en un seul acte l'ensemble des dispositions applicables à tous les moyens de transports publics, que la situation s'est modifiée, les entreprises s'étant vu confier la faculté de fixer leurs propres tarifs, afin de les rendre compétitives par rapport aux autres moyens de transport, notamment privés, en considération du fait qu'elles étaient mieux en mesure que les autorités de déterminer leurs besoins et ainsi de pratiquer des prix en rapport avec leurs prestations. Ce transfert de compétences s'est ainsi inscrit dans un cadre plus large, qui visait à conférer davantage d'autonomie aux entreprises de transport, en diminuant leur dépendance par rapport aux pouvoirs publics, qui s'est notamment traduit par des exigences supplémentaires afin d'éviter les conflits d'intérêts s'agissant de la représentation de l'État au sein des conseils d'administration des entreprises de transport, question qui n'est pas directement liée à celle des tarifs, mais en rapport avec la réforme européenne des chemins de fer, dont la Suisse s'est inspirée.

Lors de l'adoption de l'aLTP, les discussions parlementaires ont toutefois porté sur la compétence dévolue aux entreprises de transport de fixer le prix de leurs prestations, notamment en lien avec un amendement de minorité, ayant consisté à confier cette tâche aux autorités fédérales, à savoir le Conseil fédéral sur la base de principes préalablement définis par l'Assemblée fédérale. Cette proposition n'a toutefois pas été suivie, en particulier du fait que ces tarifs se seraient imposés à toutes les entreprises de transport au bénéfice d'une concession, et pas seulement aux CFF, au regard du champ d'application de la loi, ce qui aurait eu des répercussions sur les finances cantonales en cas de baisse des tarifs décidée par la Confédération, ce que celle-ci voulait précisément éviter, sous peine d'une ingérence dans l'économie cantonale.

Le législateur fédéral a renoncé à faire usage de sa compétence, en matière de transport de personnes, s'agissant de la réglementation des tarifs, contrairement à ce qu'il a fait pour les horaires, réglementés dans une ordonnance spécifique. Il a privilégié la solution visant à conférer cette possibilité à une autre entité, sans pour autant abandonner la faculté d'établir un cadre, concrétisé par la dernière modification en date de la LTV, qui a cristallisé un certain nombre de principes à observer et a laissé de ce fait une autonomie réduite aux entreprises mentionnées à l'art. 15 al. 1 LTV. Cette révision de la LTV a également mis en évidence que toute intervention d'une autre entité dans la fixation des prix des prestations des entreprises de transport n'était pas d'emblée exclue, notamment s'agissant du surveillant des prix, en vue d'éviter que les tarifs ne subissent de significatives augmentations, sous peine de ne plus rendre les transports publics attractifs. La

modification de la LTPG issue de l'IN 146 poursuit au demeurant un but semblable.

Par ailleurs, même si le droit communautaire ne s'applique pas directement à la Suisse en dehors des renvois contenus dans l'accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route, la Confédération n'en a pas moins tenté, ces dernières années, d'harmoniser le droit interne aux différentes réformes intervenues au sein de l'Union européenne. Bien que le droit européen se soit tourné vers une libéralisation du domaine des transports, l'ouvrant à la concurrence, il n'en a pas moins conservé, en matière de service public, la compétence des autorités pour fixer des tarifs maximaux aux entreprises de transport, ce qui résulte du règlement 1370/2007/CE.

Dès lors, contrairement à ce que soutiennent les recourants, l'établissement des tarifs des transports publics ne saurait intervenir en vase clos, par les seules entreprises concernées. La situation actuelle met d'ailleurs en évidence que, dans les autres cantons, aucune d'entre elles ne détermine souverainement le prix de ses prestations, en application stricte du texte de l'art. 15 al. 1 LTV.

Il ressort du reste des dispositions actuelles de la LTPG, en particulier de l'art. 37 let. a LTPG, que les tarifs des TPG sont soumis à l'approbation du Conseil d'État et qu'ils ne peuvent être augmentés unilatéralement que dans les limites d'un certain pourcentage, cette situation se retrouvant également dans d'autres cantons, dans lesquels les autorités interviennent au demeurant à un degré variable, notamment par l'approbation des tarifs. La plupart des législations cantonales encouragent également les entreprises de transport actives sur leur territoire à se coordonner et à former des communautés tarifaires. Dans ce cadre, la fixation des tarifs par les seuls opérateurs est fortement relativisée et échappe à leurs compétences, ce d'autant que les autorités cantonales disposent de la faculté de participer à ces concertations. En outre, un tel rapprochement est aussi prévu dans le cadre du service direct concrétisé par l'art. 16 LTV, sans que cette disposition ne traite de la forme à donner à un tel regroupement. À cet égard, la solution adoptée dans les cantons de Zurich et de Lucerne est représentative de cette situation, puisque l'organisation mise en place, qui est compétente en matière tarifaire, est indépendante des entreprises de transport en tant que telles, les tarifs étant fixés par des établissements de droit public comportant principalement, sinon exclusivement, des représentants des autorités fédérales, cantonales et communales.

À cela s'ajoute que, même si les cantons ne disposent plus de compétences propres en matière de transports, ils demeurent libres au niveau de l'exécution de la LTV, s'agissant en particulier de l'organisation concrète des transports publics sur leur territoire. La LTV n'empêche dès lors pas les cantons d'organiser les entreprises de transport sous la forme d'un établissement de droit public, tout en conférant à ce dernier un degré variable d'autonomie, étant précisé que le canton

de Zurich a choisi une forme dépendante, tandis que celui de Genève a opté pour un établissement autonome. Dans ce dernier cas, le législateur demeure compétent pour confier certaines tâches à cette structure ou, au contraire, lui en ôter. Il en va ainsi de la fixation des tarifs dans la loi, qui restreint l'une des prérogatives des TPG, sans pour autant leur enlever toute autonomie, la capacité de déterminer le prix de leurs prestations n'étant qu'un aspect de celle-ci. Au demeurant, il convient de ne pas perdre de vue que les TPG doivent leur existence et leur personnalité juridique à la volonté du constituant et du législateur cantonal, et que celui-ci fixe leur but, lequel comprend notamment la pratique d'une politique tarifaire incitative, dans le cadre d'un contrat de prestations conclu avec l'État.

Il résulte de ce qui précède que l'art. 36 al. 3 et 4 LTPG, en confiant la compétence au législateur cantonal de fixer les tarifs des TPG, ne contrevient pas à l'art. 15 al. 1 LTV.

b. Les recourants prétendent ensuite que le fait de confier au Grand Conseil la compétence d'établir les tarifs des TPG ne permet pas d'assurer le respect des exigences visées à l'art. 15 al. 2 et 4 LTV, aux termes duquel leur fixation doit intervenir moyennant le respect d'un certain nombre de critères, ce d'autant que cette autorité se limite à faire des choix de nature politique.

Ce raisonnement ne saurait être suivi, dès lors que les critères énumérés par cette disposition restent valables indépendamment de l'autorité qui détermine le prix des transports publics, étant précisé que, par nature, cette question relève de la politique des transports, les indications mentionnées à l'art. 15 LTV servant à établir un cadre à l'autorité dont la tâche est de les fixer. Il importe donc peu que le Grand Conseil soit une autorité politique, ce d'autant que rien n'indique qu'il établirait le prix des prestations fournies par les TPG sans égard à l'art. 15 LTV. Au contraire, toute modification de la LTPG en vue de l'établissement de nouveaux tarifs suivra la procédure législative ordinaire, dans le cadre de laquelle les éléments mentionnés à l'art. 15 al. 2 et 4 LTV seront examinés. Le nouvel art. 36 al. 3 LTPG mentionne d'ailleurs une procédure spécifique à suivre en vue de l'établissement de nouveaux tarifs et prévoit ainsi qu'avant leur approbation par le Grand Conseil, ceux-ci sont proposés par le conseil d'administration des TPG et transmis au Conseil d'État pour détermination.

S'agissant de la grille tarifaire figurant à l'art. 36 al. 3 LTPG, tel qu'issue de l'initiative ou de toute autre modification future de celle-ci, notamment par voie d'initiative populaire, même si les critères ayant présidé à son élaboration demeurent inconnus, hormis le fait qu'il s'agissait de maintenir les tarifs des TPG à un niveau acceptable selon le vœu des initiants, elle doit être traitée comme une réduction de tarif au sens de l'art. 28 al. 4 LTV, aux termes duquel les autorités peuvent prendre des mesures tarifaires, moyennant l'indemnisation des entreprises de transport, pour laquelle les critères énumérés à l'art. 15 al. 2 et 4 LTV ne sont pas déterminants. Du point de vue de la conformité au droit supérieur de la

modification de la LTPG, il importe peu que le canton ait déclaré ne pas vouloir s'acquitter de ses obligations financières à ce titre, dès lors qu'il s'agit d'une conséquence, indirecte, de la mise en œuvre de l'initiative, sans préjudice de sa conformité à la LTV, qui prévoit elle-même un tel mécanisme.

En tout état, la nouvelle teneur de la LTPG issue de l'IN 146 ne modifie pas la situation du point de vue de l'OFT, qui demeure l'autorité de surveillance des transports publics en application de l'art. 52 LTV.

Par conséquent, la loi litigieuse ne contrevient pas non plus à l'art. 15 al. 2 et 4 LTV.

c. Les recourants affirment enfin que la modification de la LTPG ne respecte pas le principe d'égalité de traitement, concrétisé à l'art. 15 al. 3 et 5 LTV.

Ils perdent toutefois de vue que cette disposition a pour premiers destinataires les usagers des transports publics, qui doivent être traités, en matière tarifaire, de manière identique dans des situations comparables. Le fait que les tarifs soient fixés dans la loi, par le Grand Conseil, ne contrevient dès lors pas à cette disposition, dans la mesure où aucune distinction n'est opérée en fonction des usagers. La LTV ne requiert au demeurant pas des tarifs uniformes, mais permet une adaptation de ceux-ci en fonction de certains critères, en application de l'art. 15 al. 4 LTV.

La question se pose néanmoins s'agissant de la coexistence de différents tarifs, à savoir ceux figurant dans la LTPG et ceux adoptés dans le cadre de la convention tarifaire Unireso, ces derniers ne pouvant être modifiés par la loi litigieuse en tant qu'elle ne s'applique qu'aux TPG. Ainsi, des tarifs différents ne sont pas d'emblée exclus par l'art. 15 LTV, pour autant que les prestations qu'ils offrent soient distinctes. Tel est le cas de la loi litigieuse. Contrairement à ce que soutiennent les recourants, les tarifs résultant de la LTPG ne sauraient s'appliquer sur le réseau des autres entreprises de transport ; ils ne concernent que le seul réseau des TPG, dans la mesure où ils résultent de la loi les concernant. Le fait qu'ils soient dénommés « tout Genève » n'y change rien et ne saurait présupposer leur validité sur le réseau de la SMGN ou des CFF, liés aux TPG par la convention Unireso.

En tout état, même si la coexistence de tarifs distincts ne contribuerait évidemment pas à simplifier la situation au niveau de l'émission des titres de transport et de la compréhension au niveau des usagers, elle n'en est pas moins conforme à l'art. 15 al. 3 et 5 LTV, dès lors que les prestations offertes sont différentes.

d. Il résulte de ce qui précède que la modification de la LTPG ne contrevient pas à l'art. 15 LTV, de sorte que les recours seront rejetés sur ce point.

- 15) Les recourants allèguent que la loi litigieuse contrevient au service direct, ancré aux art. 16 à 18 LTV.

Le fait que les tarifs des TPG soient fixés dans la loi et établis par le Grand Conseil n'empêche pas la conclusion, par cette entreprise, d'accords avec les autres opérateurs. Cette situation n'a ainsi pas d'incidence sur la coordination des entreprises de transport, telle que requise en matière de service direct. S'agissant en particulier de la « convention 510 », elle ne saurait avoir la portée que lui confèrent les recourants, dès lors qu'elle n'impose pas de tarifs uniformes à appliquer par les TPG, ceux-ci s'étant néanmoins engagés à reconnaître sur leur réseau différents titres de transports, comme l'abonnement général, l'abonnement demi-tarif ou encore le Swiss-pass, au moyen de conventions ad hoc. Il en va de même des classes d'âges figurant dans la convention susmentionnée. Dans ce contexte, les TPG ne sont toutefois pas tenus de les pratiquer sur leur propre réseau, s'agissant des titres de transports délivrés uniquement pour l'utilisation de celui-ci. La situation est ainsi similaire à celle ayant prévalu lors de l'entrée en vigueur de la communauté tarifaire intégrale, au cours de laquelle une période transitoire a été instaurée au regard de la pratique des TPG, selon laquelle les retraités bénéficiaient de titres de transport à un prix réduit, classe d'âge qui n'était pas reconnue par les CFF. En tout état, force est de constater que même si la loi 11'138 n'est pas encore entrée en vigueur à ce jour, elle tend néanmoins à harmoniser la catégorie d'âge « junior » prévue par la loi litigieuse avec la convention précitée dans le cadre du service direct.

La situation se présente de manière analogue s'agissant de la convention liant les TPG aux autres entreprises de transport dans le cadre de la communauté tarifaire Unireso, tombant également sous le coup du service direct. En effet, en application de l'art. 16 LTV, celles-ci sont tenues de se coordonner en établissant en commun des tarifs et des titres de transport, tout en réglant leurs relations réciproques, l'art. 17 LTV constituant une clause de délégation. Dans ce cadre, la LTV leur confère la faculté de fixer un tarif unique pour les prestations valables sur l'ensemble de leur réseau, à savoir la compétence d'arrêter des règles générales et abstraites, analogues à des règles de droit (Pierre TSCHANNEN/Thomas LOCHER, *Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht*, Jahrbuch 2009, 2010, p. 139). Indépendamment de la question de savoir quelle entité, selon le droit cantonal, est habilitée à établir les tarifs des transports publics au sens de l'art. 15 LTV et des développements qui précèdent, les art. 16 et 17 LTV contiennent une délégation en leur faveur. Elles peuvent ainsi établir des tarifs en commun, soumis à l'approbation de l'OFT, auxquels le législateur cantonal ne peut déroger car pris en exécution du droit fédéral, qui a la primauté sur le droit cantonal. Il en résulte que pour ce motif déjà, la loi litigieuse, contrairement à ce que soutiennent les recourants, ne peut imposer des tarifs valables pour les autres entreprises de transport membres d'Unireso, mais doit se limiter à ceux des TPG, comme précédemment relevé.

La place qu'occupe le texte litigieux au sein de la législation genevoise, à savoir dans la LTPG, qui régleme la relation des TPG avec l'État, et non la LRTP, qui régit le domaine des transports en général et concrétise l'obligation de collaborer des entreprises de transport actives à Genève, corrobore également ce constat, le fait que les initiants aient intitulé les titres de transport litigieux « tout Genève » n'y changeant rien, dès lors que la chambre de céans, dans le cadre d'un recours abstrait comme en l'espèce, se livre à une interprétation conforme au droit supérieur du texte qui lui est soumis, indépendamment de la volonté des initiants, comme le ferait l'autorité chargée du contrôle de la validité d'une initiative populaire. Par conséquent, même si une double tarification présente un certain nombre d'inconvénients pratiques, elle n'en est pas pour autant contraire au service direct, ni à la convention Unireso, dès lors qu'elle ne remet pas en cause ceux-ci, dont les tarifs continuent à s'appliquer sur l'ensemble du réseau, en parallèle avec la loi entreprise, valable pour les seuls TPG sur leur réseau exclusivement.

Il s'ensuit que la LTPG, telle qu'issue de l'initiative, n'est pas non plus contraire au service direct institué par les art. 16 à 18 LTV.

- 16) Par conséquent, les nouvelles dispositions de la LTPG sont conformes au droit supérieur, de sorte que les recours seront rejetés sur ce point.
- 17) La SMGN allègue une violation de la liberté économique.
  - a. Pouvant être invoquée aussi bien par les personnes physiques que par les personnes morales, la liberté économique, garantie par l'art. 27 Cst., protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 137 I 167 consid. 3.1 ; 135 I 130 consid. 4.2 ; 128 I 19 consid. 4c/aa ; arrêt du Tribunal fédéral 4C\_2013 du 10 juillet 2013 consid. 3.1). Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (art. 27 al. 2 Cst.).

Comme toute liberté publique, la liberté économique peut être restreinte aux conditions posées à l'art. 36 Cst. ; la restriction doit ainsi être fondée sur une base légale (al. 1), justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et proportionnée au but visé (al. 3). Pour répondre à cette dernière exigence, la restriction doit être apte à atteindre le but visé, qui ne peut pas être obtenu par une mesure moins incisive ; il faut en outre qu'il existe un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation de la personne en cause et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 137 I 167 consid. 3.6 ; arrêt du Tribunal fédéral 4C\_2013 du 10 juillet 2013 consid. 3.1). De plus, l'essence des droits fondamentaux est inviolable (art. 36 al. 4 Cst.).

b. Selon l'art. 94 Cst., la Confédération et les cantons respectent le principe de la liberté économique (al. 1). Ils veillent à sauvegarder les intérêts de l'économie nationale et contribuent, avec le secteur de l'économie privée, à la prospérité et à la sécurité économique de la population (al. 2). Dans les limites de leurs compétences respectives, ils veillent à créer un environnement favorable au secteur de l'économie privée (al. 3). Les dérogations au principe de la liberté économique, en particulier les mesures menaçant la concurrence, ne sont admises que si elles sont prévues par la Cst. ou fondées sur les droits régaliens des cantons (al. 4). La Cst. consacre ainsi un ordre économique fondé sur la libre concurrence (Message relatif à une nouvelle constitution fédérale du 20 novembre 1996, FF 1997 I 1, p. 176 ; ATF 132 I 282 consid. 3.3 p. 287) et reconnaît que l'économie relève principalement de la société civile, l'État devant lui-même respecter les éléments essentiels du mécanisme de la concurrence (ATF 138 I 378 consid. 6.3 p. 387 ; arrêt du Tribunal fédéral 4C\_2/2013 du 10 juillet 2013 consid. 3.1).

Il en découle que l'État doit se comporter de manière neutre sur le plan de la concurrence. Ainsi, selon le principe de l'égalité de traitement des concurrents, déduit des art. 27 et 94 Cst., les mesures étatiques qui ne sont pas neutres sur le plan de la concurrence entre les personnes exerçant la même activité économique sont prohibées (ATF 131 II 271 consid. 9.2.2). On entend par « concurrents directs » les membres de la même branche économique, qui s'adressent avec les mêmes offres au même public pour satisfaire les mêmes besoins (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_410/2009 du 17 décembre 2009 consid. 4.1). L'égalité entre concurrents n'est cependant pas absolue et autorise un traitement différent, à condition que celui-ci repose sur une base légale, réponde à des critères objectifs, soit proportionné et résulte du système lui-même (ATF 131 I 223 consid. 4.2 ; 125 I 431 consid. 4b/aa ; arrêts du Tribunal fédéral 4C\_2/2013 du 10 juillet 2013 consid. 3.1 et 2C\_410/2009 du 17 décembre 2009 consid. 4.1).

c. En l'espèce, la modification de la LTPG issue de l'initiative n'empêche pas la SMGN, société anonyme de droit privé, d'exercer son activité conformément à la concession qui lui a été octroyée à cette fin, à savoir le transport de personnes au moyen de ses lignes de bateau. La société recourante allègue toutefois l'existence d'une distorsion de concurrence induite par le texte litigieux, celui-ci conduisant à une double tarification se répercutant sur ses recettes, puisqu'elle doit désormais accepter sur ses lignes les titres de transport émis par les TPG à un prix inférieur aux siens.

La SMGN perd toutefois de vue que la situation des entreprises de transport au bénéfice d'une concession est particulière. D'une part, l'octroi de celle-ci leur garantit une absence de concurrence par rapport aux autres opérateurs qui n'en ont pas, puisque seules les entreprises fortes d'une concession peuvent exploiter un réseau de transports publics et sont ainsi soustraites aux règles du marché, qui

n'est pas libéralisé. D'autre part, une telle concession n'est octroyée à une entreprise que pour autant qu'elle ne crée pas une concurrence préjudiciable à l'offre des autres opérateurs de transport publics (art. 9 al. 2 LTV). Ainsi, même si les TPG et la SMGN offrent des prestations de transport public, il paraît douteux qu'ils se trouvent dans un rapport de concurrence direct, ce d'autant que les prestations qu'ils fournissent se complètent en tant que les premiers proposent, avec des moyens de transport terrestres (autobus, trolleybus, tramway), le contournement du lac et, la deuxième, la traversée de celui-ci et de la rade par bateau (MGC 2001 28/VI 5270). L'argument selon lequel le texte issu de l'IN 146 favorise les TPG au détriment des autres opérateurs de transport public ne peut pas non plus être suivi, dans la mesure où une diminution de leurs tarifs n'engendre pas automatiquement une augmentation de leur fréquentation, ce d'autant moins en cas de réduction de l'offre, comme l'ont annoncé les autorités cantonales. La modification de la LTPG n'a pas non plus d'impact direct sur l'établissement des tarifs de la SMGN, puisqu'à l'heure actuelle, celle-ci ne les fixe pas de manière unilatérale, mais d'un commun accord avec ses partenaires d'Unireso, cette situation n'étant pas modifiée par la loi litigieuse. Dans ce contexte, même en cas de réduction des recettes de la communauté tarifaire consécutive à la diminution des tarifs des TPG, le contrat de prestation conclu par la SMGN avec l'État absorbe les éventuelles pertes de recettes subies. Tout au plus une atteinte à la liberté économique de la SMGN pourrait être réalisée par la diminution des prestations offertes par celle-ci, en particulier s'agissant de l'offre estivale, étant toutefois précisé que, dans un tel cas, le principe de la commande s'applique.

En tout état, même à admettre une restriction à la liberté économique de la SMGN, celle-ci ne violerait pas cette garantie. Comme précédemment mentionné, elle figure dans la LTPG, à savoir une base légale formelle, dont la conformité au droit supérieur est confirmée par la chambre de céans dans le présent arrêt. La loi litigieuse poursuit un but d'intérêt public, qui est l'utilisation des transports publics à un tarif plus abordable pour leurs usagers que ceux actuellement en vigueur, selon le vœu des initiants, qu'elle atteint du reste en les fixant dans la loi, une autre mesure n'étant pas envisageable afin de faire participer les corps électoral à leur élaboration, comme le souhaitaient les auteurs de l'IN 146. La modification de la LTPG est d'ailleurs moins incisive qu'une gratuité totale des transports publics et permet de diminuer le coût des prestations fournies sans pour autant ôter tout financement direct par les usagers, ni augmenter de manière excessive le financement incombant à l'État. Le principe de la proportionnalité au sens étroit est également respecté dès lors qu'elle se limite aux tarifs des TPG, valables sur leurs lignes, conformément aux développements susmentionnés, la mesure ne portant au demeurant pas atteinte au noyau de la liberté économique.

Il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la violation de la liberté économique invoqué par la SMGN sera rejeté.

- 18) Les recourants, qui succombent, seront astreints au paiement d'un émolument de CHF 1'000.- pour chacun des recours (art. 87 al. 1 LPA), montant qui tient compte de la demande d'effet suspensif présentée par chacun des recourants ainsi que de la complexité de la cause et de l'importance du travail impliquées par les recours, mises en balance avec la mission particulière de la chambre constitutionnelle. Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*

**PAR CES MOTIFS**  
**LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE**

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 2 juillet 2014 par Monsieur A\_\_\_\_\_ et Monsieur B\_\_\_\_\_ contre la modification du 18 mai 2014 de la loi sur les transports publics genevois du 21 novembre 1975 ;

déclare recevable le recours interjeté le 16 juillet 2014 par Madame C\_\_\_\_\_ contre la modification du 18 mai 2014 de la loi sur les transports publics genevois du 21 novembre 1975 ;

déclare recevable le recours interjeté le 16 juillet 2014 par la SMGN Société des Mouettes genevoises Navigation SA contre la modification du 18 mai 2014 de la loi sur les transports publics genevois du 21 novembre 1975 ;

**au fond :**

les rejette ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge de Messieurs A\_\_\_\_\_ et B\_\_\_\_\_, pris conjointement et solidairement ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge de Mme C\_\_\_\_\_ ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge de la SMGN Société des Mouettes genevoises Navigation SA ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que conformément aux art. 82 ss LTF, le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de

preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Dimitri Tzortzis, avocat de Messieurs A\_\_\_\_\_ et B\_\_\_\_\_, à Me Sébastien Voegeli, avocat de Madame C\_\_\_\_\_, à Mes Antoine E. Böhler et Alexandre Böhler, avocats de la SMGN Société des Mouettes genevoises Navigation SA, au Grand Conseil, ainsi qu'à l'office fédéral des transports, pour information.

Siégeants : M. Verniory, président, Mme Cramer, MM. Dumartheray, Pagan et Martin, juges.

Au nom de la chambre constitutionnelle :

la greffière-juriste

le président siégeant

Ch. Pitteloud

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

**OPINION SÉPARÉE**

**(art. 119 Cst-GE et 28 al. 4 et 5 du règlement de la Cour de Justice – RCJ – E 2 05.47)**

Si le résultat du présent arrêt sur le fond me semble conforme au droit, je ne puis me rallier à la majorité de la chambre constitutionnelle au sujet de la qualité pour recourir de la SMGN.

Comme rappelé au consid. 2f de l'arrêt, si l'intérêt digne de protection permettant de recourir contre un acte normatif peut n'être que virtuel, il doit cependant être direct : il faut donc qu'il existe une certaine vraisemblance que le recourant se voie un jour appliquer directement la ou les normes en cause, ou puisse en subir un jour directement les effets.

La SMGN est une société anonyme de droit privé agissant pour la défense de ses propres intérêts ; sa qualité pour recourir doit donc être jugée selon les mêmes critères que celle des personnes physiques.

Elle fonde sa qualité pour recourir sur le fait que la modification et la structure des tarifs des TPG, telle que résultant de la loi entreprise, serait de nature à entraîner une diminution de ses recettes, elle-même consécutive à la baisse du chiffre d'affaires d'Unireso, la communauté tarifaire risquant au demeurant d'être démantelée. Outre le fait que ce dernier argument ne dépasse pas en l'état le stade de la conjecture, la recourante ne saurait prétendre être directement touchée par la modification de la LTPG, laquelle ne s'applique qu'aux tarifs des TPG, à l'exclusion de ceux des autres opérateurs de transports publics, la SMGN n'en étant pas la destinataire. En particulier, elle ne subit aucun préjudice direct, même virtuel, puisque la baisse des recettes d'Unireso, au demeurant hypothétique, ne constituerait qu'une conséquence accessoire de la diminution du prix des titres de transport des TPG, membres de la même communauté tarifaire. Pour autant qu'elle soit avérée, une telle diminution des recettes serait néanmoins compensée par le canton, en application des contrats de prestations le liant aux différentes entreprises de transport actives sur son territoire. S'agissant de la SMGN, le contrat de prestations la concernant prévoit d'ailleurs expressément que l'État garantit les parts de la SMGN aux recettes de la communauté tarifaire Unireso. L'intérêt invoqué par la société recourante consiste ainsi exclusivement dans l'application correcte du droit, soit un intérêt général, ce qui résulte au demeurant de ses écritures, qui portent essentiellement sur les conséquences, pour les TPG, de la nouvelle tarification, ce qui est insuffisant pour fonder la qualité pour recourir de l'intéressée.

Elle ne saurait davantage être mise au bénéfice de la pratique dite « AVLOCA » (ATF 131 I 198 consid. 2.6 ; 109 Ia 252 consid. 4 ; pratique certes inaugurée avant l'avènement de la LTF, mais l'intérêt virtuel était déjà bien

auparavant le critère de référence en matière de qualité pour recourir contre un acte normatif, cf. ATF 102 Ia 201 consid. 3 et les arrêts cités), pas plus qu'elle ne peut fonder sa qualité pour recourir en invoquant l'égalité de traitement entre concurrents. En particulier, aucun des opérateurs de transports publics actifs sur le territoire cantonal n'apparaît favorisé par la modification de la LTPG, les TPG subissant au premier titre les baisses tarifaires envisagées, comme l'indiquent les différents courriers adressés au Conseil d'État. Par ailleurs, même s'il est douteux que les TPG et la SMGN se situent dans un rapport de concurrence direct, au regard des prestations complémentaires offertes par chacune d'elles, en particulier le contournement du lac pour la première et la traversée de celui-ci ainsi que de la rade s'agissant de la deuxième (MGC 2001 28/VI 5270), la fixation des tarifs des TPG dans la loi n'est pas de nature à créer une distorsion de concurrence, la recourante ne se voyant pas contrainte de s'aligner sur les prix pratiqués par les TPG, étant précisé qu'en tout état, le contrat de prestations la liant à l'État lui permettrait d'absorber toute perte éventuelle de recettes, de sorte à ne subir aucun préjudice. L'argument consistant à alléguer l'existence d'une double tarification, transitoire, n'est pas davantage fondé, puisque rien n'indique que la modification de la LTPG envisagée s'appliquerait également au réseau de la SMGN, seul celui des TPG étant directement concerné par la loi. En tout état, à supposer que tel soit le cas, la SMGN ne pourrait fonder sa qualité pour agir sur cette base, puisque précisément le recours n'est pas ouvert à un concurrent souhaitant se protéger contre des produits concurrents.

Il résulte de ce qui précède que la SMGN ne disposait à mon sens pas de la qualité pour recourir.