



La gratuité des transports publics : entre obstacles juridiques et enjeux de mobilité urbaine

COLLETTE MARLÈNE, Docteur en droit, avocate*

A l'heure où les villes doivent se préparer et faire face à de nouveaux défis environnementaux et sociétaux, la mobilité urbaine n'a jamais été aussi importante. Avec le rôle que jouent les transports publics dans la qualité de vie urbaine, augmenter et faciliter leur accès constitue un défi majeur. Suivant cette logique, le concept de gratuité des transports publics a gagné du terrain dans le discours public et nombre d'initiatives ont été lancées dans plusieurs cantons et villes pour réclamer cette gratuité. Toutefois, si la gratuité totale des transports publics peut se heurter à l'art.81a al. 2 de la Constitution fédérale, il serait tout à fait envisageable de concevoir un modèle de mobilité urbaine basé sur une gratuité partielle ou sur une approche multimodale.

Infolge neuer ökologischer und gesellschaftlicher Herausforderungen, auf die sich die Städte vorbereiten und deren Bewältigung sie angehen müssen, war die urbane Mobilität noch nie so wichtig wie heute. Der öffentliche Verkehr ist für die Lebensqualität in den Städten zentral. Eine Verbesserung und Erleichterung des Zugangs dazu stellt währenddessen eine grosse Herausforderung dar. Das Konzept des kostenlosen öffentlichen Verkehrs ist Gegenstand politischer Diskussionen und in mehreren Kantonen und Städten wurden entsprechende Initiativen lanciert. Auch wenn der gänzlich unentgeltliche öffentliche Verkehr gegen Art.81a Abs. 2 der Bundesverfassung verstossen dürfte, wäre es durchaus möglich, ein städtisches Mobilitätsmodell zu entwickeln, das auf einem teilweise unentgeltlichen Verkehr oder auf einem multimodalen Ansatz beruht.

In un'epoca in cui le città devono prepararsi e affrontare nuove sfide ambientali e sociali, la mobilità urbana è un tema vieppiù importante. Visto il ruolo del trasporto pubblico per garantire la qualità della vita urbana, poterne aumentare e facilitarne l'accesso è indispensabile. Il tema della gratuità del trasporto pubblico ha assunto una grande importanza e diverse iniziative sono state lanciate in diversi cantoni e città per chiedere il trasporto pubblico gratuito. Se l'introduzione della gratuità del trasporto pubblico gratuito per tutti potrebbe essere in contrasto con l'art.81a par. 2 della Costituzione federale, sarebbe invece fattibile sviluppare un modello di mobilità urbana basato sul trasporto parzialmente gratuito o con un approccio multimodale.

Table des matières

I. Quelle gratuité pour les transports publics ?.....	3
1. La gratuité totale et sa conformité avec le droit fédéral	3
2. La gratuité partielle et l'instauration de tarifs réduits ou solidaires	5
II. La mobilité : à quel prix ?	8
1. Une comparaison avec l'étranger : l'exemple français.....	8
2. La mobilité multimodale ou <i>Mobility as a Service (MaaS)</i>	10
Bibliographie	11

I. Quelle gratuité pour les transports publics ?

Le lancement le 24 août 2021 dans le canton de Vaud de l'initiative populaire « Pour des transports publics gratuits, écologiques et de qualité »¹ s'inscrit dans la continuité d'initiatives similaires déjà lancées par le passé dans le canton de Genève en 2005 et, plus récemment, dans les cantons de Neuchâtel en 2017 et Fribourg en 2020². Au niveau communal, des initiatives du même type ont dernièrement été lancées dans les villes de Zurich et de Berne³. Ces initiatives demandant la gratuité totale des transports publics pour l'ensemble des usagers obéissent à des considérations à la fois sociales et écologiques visant à réduire la part modale de la voiture en faveur de l'utilisation des transports publics. Mettre en place la gratuité totale des transports publics peut donc sembler, *a priori*, une façon pertinente de faire bénéficier aux habitants de ces territoires une offre de transport gratuite permettant de limiter le recours à la voiture. C'est en tout cas un moyen de mettre en avant les transports publics, de sensibiliser aux problèmes de pollution et de pouvoir mener en contrepartie une politique plus restrictive sur les déplacements polluants comme la voiture individuelle. Néanmoins, la gratuité totale des transports publics, aussi idéale soit-elle, pose la question de sa conformité avec le droit fédéral, en particulier, avec l'art.81a al. 2 Cst.

1. La gratuité totale et sa conformité avec le droit fédéral

L'art.81a Cst. est issu du contre-projet direct présenté par le Conseil fédéral le 20 juin 2013 en réponse à l'initiative « Pour les transports publics » déposée le 6 septembre 2010 par l'Association Transports et Environnement ATE⁴. Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016, suite à son acceptation par le peuple et la majorité des cantons le 9 février 2014⁵, cet article est à lire en lien avec l'art.83 Cst. relatif à l'infrastructure routière et l'art.87a Cst. relatif à l'infrastructure ferroviaire.

* Collaboratrice scientifique au Centre national de l'Institut du fédéralisme (marlene.collette@unifr.ch).

¹ Initiative constitutionnelle, ajoutant un nouvel art.57bis à la Constitution vaudoise, rédigée ainsi : « L'Etat garantit des transports publics gratuits, de qualité et respectueux de l'environnement ainsi qu'une desserte équitable et cohérente de toutes les régions du canton. Le financement de la gratuité est assuré principalement par les mesures fiscales usuelles, compatibles avec le but recherché par la présente disposition constitutionnelle ».

² Initiative populaire 127 « Pour la gratuité des transports publics genevois », rejetée le 24 février 2008 avec 67.24% des voix ; Initiative législative populaire « Pour des transports publics gratuits » ayant abouti le 12 avril 2018, demandant à ce que le canton de Neuchâtel mène une politique de gratuité des transports ; Initiative constitutionnelle « Pour la gratuité des transports publics » ayant abouti le 5 février 2021, visant l'ajout d'un nouvel art. 78 al. 4 à la Constitution fribourgeoise dont la teneur est la suivante : « Afin de favoriser l'utilisation des transports publics, l'Etat garantit des transports publics gratuits, de qualité et respectueux de l'environnement. Les prestations offertes par les transports publics sont adaptées à l'évolution de la fréquentation. La mesure est financée par l'impôt général ».

³ Initiative populaire « Gratis ÖV für Züri » déposée le 9 février 2021. Le 16 juin 2021, le Conseil de ville de Zurich a proposé au Conseil municipal de déclarer l'initiative invalide pour non compatibilité avec la Constitution fédérale : https://www.stadt-zuerich.ch/dib/de/index/das_departement/medienmitteilungen/mitteilung1/2021/juni/210616a.html (consulté le 19.10.2021). Par la suite, les initiants ont retiré l'initiative : https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/stadtrat/geschaefte-des-stadtrates/stadtratsbeschluesse/2021/Aug/StZH_STRB_2021_0846.html (consulté le 25.10.2021) ; Initiative « Gratis-ÖV-Initiative », https://www.bern.ch/mediencenter/medienmitteilungen/aktuell_ptk/initiative-fuer-kostenlosen-oev-formell-zustande-gekommen (consulté le 19.10.2021) dont l'examen de sa conformité au droit supérieur est en cours.

⁴ Initiative populaire fédérale « Pour les transports publics ». Aboutissement FF 2010 6049-6050.

⁵ Arrêté du CF constatant le résultat de la votation populaire du 9 février 2014, FF 2014 3957-3962 ; arrêté du CF relatif à l'entrée en vigueur conditionnelle de l'arrêté fédéral du 20 juin 2013 portant règlement du financement et

Au terme de son al.2, l'art.81a Cst. dispose que « les prix payés par les usagers des transports publics couvrent une part appropriée des coûts ». A la lecture de cette disposition, une gratuité totale des transports publics, telle que demandée par les initiants, semble exclue⁶. Plus spécifiquement, l'al. 2 met clairement à contribution les usagers des transports publics à travers une participation aux coûts. Cette participation transparait également en filigrane dans la logique des art.19 et 20 LTV⁷ et 57 OTV⁸ qui prévoient que le voyageur doit être muni d'un titre de transport valable, éliminant *de facto* une quelconque gratuité totale des transports.

Dans son message, le Conseil fédéral justifie cette participation des usagers aux coûts des transports d'une manière assez pragmatique puisque l'objectif recherché est de ne pas rendre la mobilité « trop bon marché, sans quoi la demande augmente de manière effrénée et induit des coûts [...] de plus en plus élevés, qui pourraient finir par étouffer le système »⁹. En définitive, le principe directeur du financement des transports publics est donc une répartition des coûts entre les pouvoirs publics et les usagers.

L'art.81a al.2 Cst. ne précise cependant pas les critères permettant de déterminer « la part appropriée » des coûts pris en charge par les usagers. En effet, à la différence de l'art.92 al.2 Cst., l'art.81a Cst. ne contient aucune exigence en matière de prix pour les transports publics. La seule réelle contrainte est de maintenir un certain équilibre puisqu'une participation trop élevée des usagers aux coûts risquerait de les détourner des transports publics alors que, *a contrario*, une part trop faible ne permettrait pas de maintenir une offre de qualité au sens de l'art.81a al.1 Cst. En tout état de cause, cette part appropriée aux coûts semble fixer une limite inférieure sans pour autant viser explicitement une participation à la totalité des coûts. Reste qu'il n'est pas non plus inenvisageable de considérer que l'art.81a al.2 Cst. puisse permettre une participation des usagers qui dépasserait le montant des coûts sur certaines parties du réseau afin de financer par exemple des tronçons non rentables¹⁰.

Par ailleurs, au-delà de l'obstacle que représente l'art.81a al.2 Cst. vis-à-vis de la mise en place d'une politique de gratuité totale des transports publics, il convient aussi de relever que le terme « gratuité » est en lui-même très équivoque puisqu'il laisse entendre que personne ne paierait les transports publics. Toutefois, si les transports publics deviennent entièrement gratuits, ils ne le seraient que pour les usagers, mais non pour l'ensemble des contribuables qui, par leurs impôts, participeraient toujours à leur financement. Ainsi par exemple, les initiatives dans les cantons de Vaud et de Fribourg prévoient que le financement de cette gratuité totale des transports publics

de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (contre-projet direct à l'initiative populaire « Pour les transports publics ») du 2 juin 2014, FF 2014 3953-3954.

⁶ BEYELER MARTIN / DIEBOLD NICOLAS / LUDIN MARTIN, CR CST, art.81a, N 26. Cette non-conformité à la Constitution a d'ailleurs été soulevée par le message du Conseil d'Etat du canton de Fribourg invitant de ce fait le Grand Conseil à constater la nullité de l'initiative « Pour les transports publics gratuits, écologiques et de qualité », Message 2021-DAEC-156 du 17 août 2021. En revanche, le rapport du 22 août 2018 du Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel portant sur la recevabilité matérielle de l'initiative populaire cantonale « Pour des transports publics gratuits » ne relève étrangement pas l'inconstitutionnalité entre la gratuité des transports dans le canton et l'art.81a al.2 Cst, Rapport du Conseil d'Etat, Initiative « Pour des transports publics gratuits », 18.032, 22 août 2018, pp. 4-5.

⁷ Loi fédérale sur le transport de voyageurs du 20 mars 2009 (LTV), RS.745.1

⁸ Ordonnance sur le transport de voyageurs du 4 novembre 2009 (OTV), RS.745.11

⁹ Message relatif à l'initiative populaire « Pour les transports publics » et sur le contre-projet direct du 18 janvier 2012 (Arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, FAIF), FF 2012 1371, 1473.

¹⁰ BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar, Art.81a, N 8 et KERN MARKUS, BSK BV, Art.81a, N15.

soit respectivement assuré par « les mesures fiscales usuelles »¹¹ ou « par l'impôt général »¹². Or, les collectivités publiques sont tenues à certaines contraintes financières et, en particulier, de veiller à ce que le poids des prélèvements obligatoires ne devienne pas insupportable pour les contribuables. Même si les partisans de la gratuité totale des transports publics soulignent le fait que la possibilité de se déplacer ne doit pas dépendre de l'âge, de l'activité professionnelle ou du niveau de revenus, d'une façon générale, la gratuité n'est pas « une baguette magique » et n'est pas nécessairement adaptée à tous les types de services. Il est ainsi économiquement rationnel que beaucoup d'entre eux relèvent du système marchand.

Enfin, la gratuité totale des transports publics n'est pas non plus en elle-même une garantie suffisante pour assurer une égalité d'accès à la mobilité. Sur cet aspect, deux points peuvent être relevés. La premier pose le problème de la desserte des territoires. En effet, les transports publics ne desservent pas tous les territoires de la même façon. Dans la grande majorité des cas, ils sont organisés autour de grandes villes et desservent de manière régulière, si ce n'est satisfaisante, les alentours. Cependant, certains territoires plus ruraux ne bénéficient pas de la même couverture et souffrent clairement d'une offre de desserte insuffisante. La gratuité totale des transports n'aura donc qu'un effet limité par rapport à l'utilisation de la voiture, car moins que la gratuité, c'est surtout l'amélioration de l'offre qui est alors prioritaire en matière de politique des transports. Le second point est celui plus spécifique des initiatives demandant la gratuité totale des transports publics uniquement dans certaines villes¹³. Dans ce cadre, les personnes résidant dans ces villes seraient exemptées de payer les transports publics en zone urbaine mais, cela signifierait alors une inégalité de traitement par rapport aux personnes résidant dans le reste du canton qui elles ne bénéficieraient donc pas de ce privilège. Une telle différence de traitement ne doit par principe être fondée que s'il existe un motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou bien des différences juridiquement significatives. Dans le cas présent, la portée limitée des réglementations urbaines ne semble pas une justification suffisante. De même, il paraît problématique de déduire des objectifs écologiques et sociaux invoqués par les initiants des raisons suffisantes pour justifier une gratuité limitée à la zone urbaine¹⁴.

2. La gratuité partielle et l'instauration de tarifs réduits ou solidaires

Même si la gratuité totale des transports publics présente intrasèquement une valeur symbolique plus forte que la gratuité partielle, sa conformité au droit supérieur est, comme nous venons de le voir, loin d'être évidente. En revanche, la gratuité partielle peut être un outil au service de la mobilité en ciblant par exemple certaines catégories d'usagers. En ce sens, la gratuité partielle s'inscrit alors dans un vrai choix politique tout comme l'instauration d'une tarification sociale ou solidaire. L'avantage non négligeable que représente la gratuité partielle est sa souplesse puisqu'elle peut évoluer dans le temps alors que, par essence, revenir sur une gratuité totale des transports est socialement et politiquement beaucoup plus problématique.

¹¹ Voir le texte du projet d'initiative dans le canton de Vaud, voir note n°1.

¹² Voir le texte du projet d'initiative dans le canton de Fribourg, voir note n°2.

¹³ Initiatives à Zurich (qui a été retirée) et à Berne, voir note n°3.

¹⁴ Sur ce dernier aspect voir également la prise de position du Conseil de la ville de Zurich au regard de l'initiative « Gratis ÖV für Züri » : https://www.gemeinderat-zuerich.ch/Geschaefte/detailansicht-geschaefft/Dokument/048e57f6-2a0a-4eab-aa64-500363cde871/2021_0256.pdf consid.3.3.1 (consulté le 25.10.2021) et l'arrêt du TF 2C_218/2009 du 21.10.2009, consid. 1.2 cité dans le document.

Comme expliqué précédemment, l'objectif de l'art.81a al.2 Cst. est avant tout de contrôler voire de freiner la demande en matière de transports publics. Il ne contient aucune exigence matérielle en ce qui concerne les modalités de fixation du prix à payer par les usagers. En particulier, cet article ne précise aucunement si le prix peut être fixé globalement pour l'ensemble d'un système de transport ou plutôt en fonction des catégories d'usagers, des modes de transports utilisés, des régions, des liaisons ou encore des lignes. Dans la fixation du prix des transports publics, peut aussi potentiellement rentrer en ligne de compte l'évolution de la demande de desserte ou les prix des autres modes de transports qu'ils soient privés ou concurrents.

Dans le domaine des transports collectifs de personnes, l'art.81a Cst. ne modifie pas la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans le secteur des transports¹⁵. S'agissant du rôle qui revient aux cantons dans le domaine des transports publics, la loi sur le transport de voyageurs (LTV) leur attribue des compétences et des tâches diverses : par exemple, en matière de transports de moindre importance de voyageurs (art.7 LTV) et de concessions (art.9 LTV). L'art.28 LTV leur accorde également des compétences pour la commande de prestations. Sur ce dernier point, le droit fédéral impose aux collectivités de financer les offres supplémentaires qu'elles commandent. Ainsi, l'art.28 al. 4 LTV prévoit que la Confédération mais aussi les cantons et les communes peuvent commander des réductions de tarifs mais doivent alors supporter les coûts non couverts de ces offres tels qu'ils résultent du compte planifié¹⁶. Par conséquent en matière de fixation des tarifs des transports, les cantons, voire les communes, se voient reconnaître certains droits d'intervention. Au demeurant, les principes insérés à l'art. 43a al.2 et 3 Cst., selon lequel toute collectivité bénéficiant d'une prestation de l'Etat prend en charge les coûts de cette prestation et, ce faisant, décide de cette prestation, confirme ce droit d'intervention.

Sur la question plus pointue de la compétence des cantons en matière de fixation des tarifs des transports, le Tribunal fédéral est venu préciser que le droit fédéral, et notamment l'art.15 LTV, admet que les cantons puissent établir dans une loi cantonale la tarification applicable aux transports publics¹⁷. En matière de tarifs réduits, l'art.15 al.6 LTV dispose que les entreprises peuvent conclure des accords particuliers prévoyant des réductions de prix ou d'autres avantages. Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral a considéré que « la compétence tarifaire soit attribuée aux entreprises n'entraîne toutefois pas, encore moins de façon univoque, l'exclusion de toute possibilité pour une autorité cantonale de déterminer les tarifs en matière de transports publics ou de participer à leur fixation »¹⁸. Au surplus, il ne contrevient pas à la *ratio legis* de la LTV de conférer

¹⁵ Message du 18 janvier 2012 relatif à l'initiative populaire « Pour les transports publics » et sur le contre-projet direct, FF 2012 1472.

¹⁶ A ce titre, nous pouvons également mentionner les art.30 et 40 LTV ainsi que l'art. 31, 2e phrase, de l'Ordonnance du 11 novembre 2009 sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (OITRV), RS 745.16 ; TANQUEREL THIERRY, Les services publics de transports, in : Tanquerel Thierry, Bellanger François (eds), Le service public, pp. 241-242.

¹⁷ ATF 143 I 109 du 02.09.2016. En l'espèce, il s'agissait d'une modification de la loi sur les transports publics genevois (LTPG/GE) attribuant au Grand Conseil la compétence de fixer les tarifs applicables aux Transports Publics Genevois, pour l'ensemble de son réseau, sur proposition du conseil d'administration des TPG. Il est également à noter que les différentes dispositions de l'art.15 LTV et de l'art.55 OTV figuraient déjà dans les anciens art. 9 à 11 de la loi sur les transports publics (LTP). Voir aussi, le rapport du Conseil d'Etat du canton de Genève au Grand Conseil « IN 127-A » sur la validité et la prise en considération de l'initiative populaire « Pour la gratuité des transports publics genevois », pp. 6-7.

¹⁸ ATF 143 I 109, consid. 6.2.

aux autorités cantonales le droit de fixer elles-mêmes les tarifs applicables aux entreprises de droit public se trouvant sous leur contrôle ou dont elles sont propriétaires¹⁹.

Parmi les exemples de gratuité accordé à certaines catégories d'usagers, il y a notamment les retraités²⁰ mais, une mise en oeuvre de la gratuité des transports publics peut également être décidée pour l'ensemble des usagers dans le cadre d'un évènement déterminé ou pour une durée limitée²¹. Enfin, les initiatives pour les transports publics ont aussi servi de catalyseur aux cantons afin de proposer de nouvelles politiques tarifaires. Ainsi, dans le canton de Neuchâtel, le contre-projet indirect du Conseil d'Etat à l'initiative sur les transports publics gratuits prévoit trois mesures qui s'inscrivent dans une dynamique de tarifs ciblant certaines catégories de la population. Dans le cas où le contre-projet l'emporterait, le tarif abonnement junior par exemple (applicable jusqu'à 25 ans révolu) serait encore réduit, l'objectif avoué étant « de fidéliser les jeunes, les apprentis et les étudiants aux transports publics bien après leur 18 ans »²².

Dans l'ensemble, les cantons disposent donc – dans les limites du droit fédéral – d'une marge de manœuvre pour façonner un régime de tarification, ce qui semble cohérent dans la mesure où le prix est l'un des paramètres les plus importants de la gestion de la demande et donc de la politique des transports. A charge pour les autorités cantonales de supporter la couverture des éventuels déficits d'exploitation des entreprises de transports concessionnaires, ce qui peut être fait sous une forme de subventionnement²³. Il convient de rappeler également que la mise en place par les cantons de tarifs réduits ou d'une gratuité partielle pour les transports publics doivent, à conditions égales, être accordés de la même manière à chaque voyage²⁴.

La gratuité partielle ou une tarification adaptée peut ainsi permettre de donner une facilité d'accès pratique aux transports publics. En ce sens, ces mesures permettent évidemment d'alléger le budget de ceux qui utilisent les transports publics, mais également de rendre mobile des personnes qui, sans cela, ne les prendraient pas ou en limiteraient fortement l'utilisation. Le droit au transport, limité par la participation aux coûts que paie l'usager, revêt donc une dimension particulière dans la mesure où les moyens de transports collectifs mis à la disposition des usagers s'ajoutent, lorsqu'ils ne s'opposent pas, à ceux dont ils sont aussi parfois détenteurs individuellement. Sur ce dernier aspect, ce n'est plus uniquement la gratuité des transports publics qu'il faut considérer mais aussi désormais celle de la mobilité.

¹⁹ ATF 143 I 109, consid. 6.4.3 et 6.5.1.

²⁰ Par exemple, dans le canton de Vaud où la Communauté tarifaire vaudoise propose aux seniors un abonnement à prix avantageux sur les transports publics et, dans une autre mesure, depuis le 1^{er} janvier 2019, les personnes en âge AVS circulent également gratuitement sur le réseau de bus de la commune de Martigny : <https://www.martigny.ch/fr/gratuite-pour-seniors-26108.html> (consulté le 14.10.2021).

²¹ En 2017, le canton du Tessin avait ainsi rendu les transports publics gratuits en raison d'un fort pic de pollution : <https://www4.ti.ch/dt/da/spaas/uacer/temi/aria/aria/provvedimenti-pm10/pm10-100-ugm3/> (consulté le 14.10.2021).

²² Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de décret soumettant au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale « Pour des transports publics gratuits » du 25 janvier 2021, p. 12.

²³ TANQUEREL THIERRY, *op. cit.*, pp. 230-231 et pp. 238-240.

²⁴ Message sur la réforme des chemins de fer 2 FF 2005 2269, 2342.

II. La mobilité : à quel prix ?

La question de la gratuité totale ou partielle des transports publics nécessite de s'interroger sur la place de la mobilité dans notre société. La mobilité est-elle un service et un droit universel au même titre que la santé ou l'éducation ? C'est en tout état de cause un enjeu majeur dans nos sociétés contemporaines. En France, la gratuité des transports publics s'inscrit dans l'idée que la mobilité peut être envisagée comme un droit et, de ce fait, elle peut être reliée aux principes juridiques régissant le service public. La mobilité entraîne également des coûts à la fois internes, supportés directement par les usagers (prix du billet, etc.) et externes, payés par l'ensemble de la collectivité et non par les seuls usagers (pollution, impacts sur l'environnement, la santé, etc.). En Suisse, les coûts externes liés au système de transport ont atteint plus de 13,7 milliards de francs en 2018²⁵. La circulation routière en est la principale responsable, avec une part d'un peu plus de 80 %, et, sur ce pourcentage, environ 71% sont dus au transport motorisé privé par la route contre 2 % pour les transports publics²⁶. Dès lors, réduire les coûts externes liés en particulier à l'utilisation de la voiture individuelle ne peut uniquement passer par la gratuité des transports publics mais par une offre de mobilité multimodale avec un nouveau système de tarification destiné à influencer de manière ciblée la demande de transport et les habitudes de déplacement.

1. Une comparaison avec l'étranger : l'exemple français

Parmi les expériences étrangères couramment citées sur la mise en place de la gratuité totale des transports publics en Suisse, les initiants mentionnent fréquemment certaines villes françaises comme Dunkerque. L'exemple français est intéressant mais largement paradoxal.

A titre liminaire, il convient de rappeler que le fonctionnement d'un réseau de transport urbain est financé de trois manières en France : les recettes liées à la billetterie, les subventions des collectivités locales et le versement transport, une contribution locale versée par les employeurs de plus de onze salariés. Sur ces trois sources de financement, la marge de progression est donc forcément limitée.

En droit français, la gratuité ne s'inscrit pas dans le fonctionnement des services publics et notamment dans celui des transports. Ainsi, l'art. L.1221-12 du code des transports précise que « le financement des services de transports public régulier de personnes est assuré par les usagers, le cas échéant par les collectivités publiques et, en vertu de dispositions législatives particulières, [...] par les autres bénéficiaires publics et privés qui, sans être usagers des services, en retirent un avantage direct ou indirect ». Les seules exceptions prévues par loi sont celles réservées aux usagers les plus démunis ou encore à des usagers particuliers, limitées à certains événements, à des créneaux horaires ou des lignes du réseau (art. L.1113-1 du code des transports). Cependant, si une collectivité publique entend instaurer une gratuité de son réseau de transports et en assurer la charge financière, elle ne peut faire l'économie des trois grands principes qui constituent le régime juridique commun à tous les services publics.

²⁵ OFFICE FEDERAL DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL (ARE), Coûts et bénéfices externes des transports en Suisse. Transports par la route et le rail, par avion et par bateau 2018, juillet 2021, p.8.

²⁶ *Ibidem*, p.8.

Dégagés par la plus haute juridiction de l'ordre administratif français, le Conseil d'Etat, et appelés par la doctrine les « lois de Rolland », du nom du Professeur Rolland qui les a systématisés²⁷, ces trois grands principes sont : la continuité du service public, la mutabilité et enfin l'égalité d'accès. La gratuité se révèle, en particulier dans le cadre des transports, être un complément utile, un vecteur, pour atteindre les principes susmentionnés, à commencer par celui d'égalité. En effet, la gratuité mise en place dans les transports en France doit répondre à l'exigence d'égalité et d'accessibilité aux transports publics. Quant aux finalités poursuivies, les autorités publiques qui ont fait le choix de la gratuité doivent aussi pouvoir satisfaire aux autres principes tels que celui de mutabilité et de continuité, lesquels visent à garantir un fonctionnement régulier du service qui doit continuellement s'adapter aux changements. Le service devant être continu, il doit nécessairement évoluer en fonction des nouvelles circonstances d'exercice. Protégé par le Conseil constitutionnel depuis 1979²⁸, ce principe de continuité permet à l'autorité de prévoir des mesures particulières d'organisation du service public, sous le contrôle toutefois du juge administratif²⁹. Par conséquent, la question de la gratuité doit être nécessairement envisagée au regard de l'égalité, de la continuité et de la pérennité des offres de mobilité, surtout lorsque cela suppose la prise en charge financière intégrale des coûts des transports par les collectivités publiques.

Compte-tenu de ce qui précède, la gratuité totale des transports publics n'a été mise en œuvre que sur une trentaine de réseaux en France et les transports publics des collectivités ayant instauré cette gratuité sont marqués par deux spécificités : des réseaux de bus relativement peu performants et sous-utilisés et des recettes commerciales faibles (avec notamment de faibles recettes de billetterie et un versement transport élevé), dont il était relativement facile de se passer³⁰. De ce fait, la gratuité totale est clairement inapplicable aux agglomérations ayant des modes de transports lourds (trains, trains régionaux, métro comme Paris, Lyon ou Bordeaux) à forte fréquentation et dont l'importance des recettes serait difficile à compenser, entraînant une augmentation des coûts d'exploitation difficilement supportable pour ces collectivités. Celles-ci optent alors pour des systèmes de tarification sociale dans le cadre des dispositions de l'art. L.1221-5 du code des transports qui prévoit que « l'autorité organisatrice définit la politique tarifaire de manière à obtenir l'utilisation la meilleure, sur le plan économique et social, du système de transports correspondant. Sous réserve des pouvoirs généraux des autorités de l'Etat en matière de prix, elle fixe ou homologue les tarifs ». Concrètement, ces collectivités vont alors procéder par voie de délibérations en fixant la politique tarifaire à respecter par l'opérateur (les délibérations fixant également, le plus souvent, le montant de la compensation accordée en contrepartie)³¹.

²⁷ ROLLAND LOUIS, Précis de droit administratif, Dalloz, Paris, 1934, n° 23, pp. 15-16.

²⁸ Décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1979, Continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail, décision n° 79-105 DC.

²⁹ Arrêt du Conseil d'Etat du 7 août 1909, Winkell, requête n° 37317.

³⁰ VULLIEN MICHÈLE (présidente), GONTARD GUILLAUME (rapporteur), Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur le thème : « Gratuité des transports collectifs : fausse bonne idée ou révolution écologique et sociale des mobilités ? » Sénat, République française, enregistré à la présidence du Sénat le 25 septembre 2019, p. 48.

³¹ Par ce biais, les autorités publiques recourent au mécanisme des obligations de service public car « si [l'entreprise de transport] considérait son propre intérêt commercial, [elle] n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ni dans les mêmes conditions ses obligations ». Cette définition des obligations de service public se retrouve à l'art. 2 du Règlement 1191/69 du Conseil du 26 juin 1969, relatif à l'action des Etats 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, Journal officiel des Communautés européennes du 28 juin 1969, L 156/3.

D'une façon générale, tant les pouvoirs publics français que les associations d'usagers sont très réservés sur l'opportunité de la gratuité totale des transports publics. Ces dernières notamment préféreraient une nette amélioration et un développement de l'offre de transports plutôt qu'une gratuité totale³². En ce sens, les réflexions engagées par les différents acteurs publics en France tendent désormais vers une nouvelle approche plus multimodale de la mobilité.

2. La mobilité multimodale ou *Mobility as a Service (MaaS)*

La «*Mobility as a Service*» est un concept apparu récemment, mais elle est aujourd'hui au cœur de toutes les réflexions sur les mobilités urbaines. Elle consacre ainsi une approche des transports publics plus ouverte qui intègre les offres des services privés comme l'autopartage, le covoiturage et les deux-roues en *free floating*. Derrière ce concept, se cache donc par exemple la possibilité de souscrire un abonnement permettant d'utiliser tous les transports publics, une voiture de location et un vélo en libre-service.

La *MaaS* n'est pas encore une réalité en Suisse, mais de nombreuses réflexions portant sur une réforme la mobilité ont eu lieu³³ ou sont en cours. Ainsi, le 1^{er} juillet 2020, le Conseil fédéral a décidé de promouvoir la mobilité multimodale dans l'intérêt d'un système de transport plus efficace et plus durable³⁴. Par ailleurs, le projet de loi fédérale sur les projets pilotes de tarification de la mobilité s'inscrit nettement dans cette nouvelle perspective en permettant d'introduire de nouvelles formes de tarification³⁵. Cette base légale autorise les cantons, villes et communes à réaliser localement et pendant une période de temps délimitée des projets de tarification de mobilité en fonction par exemple de l'heure ou du lieu mettant ainsi fin à un système de tarification unitaire ou forfaitaire. Combiner différents modes de transport doit devenir plus facile et les offres de transport disponibles pourraient ainsi être mieux utilisées et exploitées en facilitant l'accès de la population aux transports publics tout en éliminant des structures tarifaires parfois très complexes. Concrètement, l'ouverture de la vente de billets à des acteurs extérieurs à la branche des transports publics serait l'une des mesures phare de ce projet de mobilité multimodale et, comme l'a d'ailleurs proposé le secteur des transports publics lors de la consultation³⁶, devrait se faire par le biais d'une réglementation sectorielle. Au surplus, il appartiendra au Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication de mettre en place, au sens d'un service public, une infrastructure nationale de données mobilitaires (NaDIM)³⁷. Celle-ci permettra de recueillir des données concernant la mobilité et de fixer les mesures à cet effet.

Une étude faite en Suisse en 2019 sur près de 3500 habitants de grandes agglomérations a été menée pour identifier les effets de la tarification des transports publics ou privés basée sur les coûts externes qu'ils engendrent pour la société. Il apparaît que lorsque les usagers des transports

³² VULLIEN MICHÈLE (présidente), GONTARD GUILLAUME (rapporteur), *op. cit.*, pp. 32-33.

³³ WALDMANN BERNHARD, Pilotprojekte zu Mobility-Pricing – Einführung ohne Verfassungsänderung?, newsletter IFF 2/2021.

³⁴ https://www.mobilservice.ch/admin/data/files/news_section_file/file/5019/mm_br_fr.pdf?lm=1601298132 (consulté le 02.11.2021).

³⁵ DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS, DE L'ÉNERGIE ET DE LA COMMUNICATION, Loi fédérale sur les projets pilotes de tarification de la mobilité, Rapport explicatif destiné à la procédure de consultation, 3 février 2021, p. 2.

³⁶ OFFICE FÉDÉRAL DES TRANSPORTS (OFT), Prestations de mobilité multimodale. Rapport sur les résultats de la consultation, juin 2020, p.22.

³⁷ <https://www.bav.admin.ch/bav/fr/home/themes-generaux/mmm.html> (consulté le 26.10.2021).

sont informés des coûts externes de leurs trajets et incités financièrement à les faire baisser, ils modifient leur comportement dans le mode de transport, le choix de l'itinéraire ou encore l'heure de départ faisant baisser de façon significative ces coûts³⁸. Néanmoins, la gratuité des transports publics ne semble pas relevante pour promouvoir une mobilité réduisant le montant des coûts externes liés notamment à la voiture individuelle.

Si la question de la gratuité totale des transports publics semble donc réglée avec l'art.81a al. 2 Cst., les outils que représentent la gratuité partielle et les réductions de tarifs permettent au législateur cantonal de bénéficier d'une certaine souplesse dans la gestion des besoins. Mais au-delà de ces considérations, l'avenir des transports publics réside sans doute plus dans leur intégration au sein d'une mobilité urbaine axée sur la multimodalité plutôt que dans l'instauration d'une gratuité totale qui pourrait à terme se révéler finalement être une fausse bonne idée.

Bibliographie

BEYELER MARTIN / DIEBOLD NICOLAS / LUDIN MARTIN, CR CST, art.81a, 2021 ; BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar, Art.81a, 2017, pp. 748-752; BÜHLER CHRISTINE, Energieeinsparungen mit «Mobility Pricing»? , in : Jusletter 12 novembre 2018; KERN MARKUS, BSK BV, Art.81a, 2015; MARTIN SEBASTIEN, La gratuité du service public des transports, in : L'Actualité juridique. Droit administratif (AJDA), Dossier Gratuité des services publics, n°18, Paris 2020, p. 999 ; ROLLAND LOUIS, Précis de droit administratif, Dalloz, Paris, 1934, n° 23, pp. 15-16 ; THIERRY TANQUEREL, Les services publics de transports, in : Tanquerel Thierry, Bellanger François (eds), Le service public, Genève/Zürich/Bâle 2006, pp. 221-252 ; UHLMANN FELIX / HINDERLING REGULA, Transportrecht, in: Müller Georg (ed.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, vol. IV, Bâle, 2008, pp. 67-104 ; UHLMANN FELIX, SKG BV, art.81a, 2014; VULLIEN MICHÈLE (présidente), GONTARD GUILLAUME (rapporteur), Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur le thème: « Gratuité des transports collectifs : fausse bonne idée ou révolution écologique et sociale des mobilités? » Sénat, République française, enregistré à la présidence du Sénat le 25 septembre 2019 ; Note de synthèse n° 203 (2018-2019), Transports collectifs : la mobilité à quel prix ?, Sénat, République française, 2019 ; WALDMANN BERNHARD, Pilotprojekte zu Mobility-Pricing – Einführung ohne Verfassungsänderung?, newsletter IFF 2/2021 ; TOBIAS ZELLWEGER, Les transports d'agglomération, in: Tanquerel Thierry, Bellanger François (eds), Les agglomérations, Genève/Zürich/Bâle 2015, pp. 215-256; CAFE SCIENTIFIQUE DE L'UNIVERSITE DE NEUCHÂTEL, Transports publics gratuits : une source d'inégalités ?, podcast du mercredi 27 janvier 2021 ; DEPARTEMENT FEDERAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS, DE L'ENERGIE ET DE LA COMMUNICATION (DETEC), Empirical Analysis of Mobility Behavior in the Presence of Pigovian Transport Pricing, Axhausen Kay W., Molloy Joseph, Tchervenkov Christopher, Becker Felix (ETH Zürich, Institute for Transport Planning & Systems), Hintermann Beat, Schoeman Beaumont, Götschi Thomas, Castro Alberto (University of Basel, Faculty of Business & Economics), Tomic Uros (ZHAW, Institute for Sustainable Development), juillet 2021 ; DEPARTEMENT FEDERAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS, DE L'ENERGIE ET DE LA COMMUNICATION (DETEC), Loi fédérale sur les projets pilotes de tarification de la mobilité, Rapport explicatif destiné à la procédure de consultation, 3 février 2021 ; GROUPEMENT DES AUTORITES RESPONSABLES DE TRANSPORT (GART), Gratuité(s) des transports publics pour les usagers, rapport d'analyse, Paris,

³⁸ DEPARTEMENT FEDERAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS, DE L'ENERGIE ET DE LA COMMUNICATION (DETEC), Empirical Analysis of Mobility Behavior in the Presence of Pigovian Transport Pricing, Axhausen Kay W., Molloy Joseph, Tchervenkov Christopher, Becker Felix (ETH Zürich, Institute for Transport Planning & Systems), Hintermann Beat, Schoeman Beaumont, Götschi Thomas, Castro Alberto (University of Basel, Faculty of Business & Economics), Tomic Uros (ZHAW, Institute for Sustainable Development), juillet 2021.

octobre 2019 ; OFFICE FEDERAL DES TRANSPORTS (OFT), Prestations de mobilité multimodale. Rapport sur les résultats de la consultation, juin 2020 ; OFFICE FEDERAL DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL (ARE), Coûts et bénéfices externes des transports en Suisse. Transports par la route et le rail, par avion et par bateau 2018, juillet 2021.