



Commune de  
**Val-de-Ruz**

# INITIATIVE « CORRIGER LES LACUNES DES TRANSPORTS PUBLICS »

Rapport au Conseil général relatif à la recevabilité  
matérielle

Version : 1.0 - TH 704463

Auteur : Conseil communal

Date : 07.10.2024



## Table des matières

1.	Introduction .....	3
1.1.	Les statuts et l'ampleur de la desserte actuelle .....	3
1.2.	Compétences .....	4
1.3.	Démarches politiques récentes .....	4
1.4.	Dépôt de l'initiative .....	5
2.	Recevabilité matérielle .....	6
2.1.	Respect du principe de l'unité de la matière .....	6
2.2.	Respect d'autres principes .....	6
2.2.1	Respect du principe de l'unité de la forme .....	6
2.2.2	Conformité au droit supérieur .....	6
2.2.3	Exécutabilité .....	7
2.2.4	Principe de la bonne foi .....	7
3.	Procédure .....	7
4.	Conclusion .....	7
5.	Projet d'arrêté .....	9

## Liste des abréviations principales

<b>Abréviation</b>	<b>Signification</b>	<b>Abréviation</b>	<b>Signification</b>
<i>LDP</i>	<i>Loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984</i>	<i>LTP</i>	<i>Loi sur les transports publics, du 1<sup>er</sup> octobre 1996</i>



## Initiative « Corriger les lacunes des transports publics » Rapport au Conseil général relatif à la recevabilité matérielle

Monsieur le président,  
Mesdames les conseillères générales, Messieurs les conseillers généraux,

### 1. Introduction

---

#### 1.1. Les statuts et l'ampleur de la desserte actuelle

---

En préambule, il convient de résumer l'ampleur de la desserte actuelle de Val-de-Ruz en transports publics, tout en rappelant de quelle manière l'offre est organisée et financée.

L'offre cantonale, couverte par la communauté tarifaire « Onde Verte », se matérialise par les lignes :

- 223 (train) : Col des Roches – Le Locle – La Chaux-de-Fonds – Neuchâtel
- 21.370 (bus) : La Chaux-de-Fonds – La Vue-des-Alpes
- 21.380 (bus) : Le Locle – La Tourne – Neuchâtel
- 21.421 (bus) : Neuchâtel – Cernier
- 21.422 (bus) : Villiers – Neuchâtel
- 21.423 (bus) : Les Hauts-Geneveys – Cernier / Engollon
- 21.424 (bus) : Cernier – Les Geneveys-sur-Coffrane – Montmollin – (Rochefort)

Le statut des courses à disposition de la population dans ce cadre est divers. Pour l'essentiel, il s'agit de « trafic régional voyageurs » (TRV), mais on y trouve également du trafic « grandes lignes » (la liaison directe BLS Berne – La Chaux-de-Fonds) et du trafic urbain (la liaison La Chaux-de-Fonds – La Vue-de-Alpes).

La gestion financière de l'exploitation des lignes ci-dessus est aujourd'hui assurée par « Onde Verte ». Les recettes proviennent de la billetterie, de subventions fédérales et cantonales selon des modalités diverses ainsi que de la participation finale des communes, qui couvrent le solde selon une clé de répartition relativement complexe.

En 2023, la fréquence cumulée des lignes 21.421, 21.422, 21.423 et 21.424 s'est montée à 1'604'131 personnes transportées, qui ont parcouru 10'761'296 km. Cela représente une moyenne de 6.7 km par trajet.

Au surplus, des offres supplémentaires, qui font l'objet d'une tarification *ad hoc*, sont proposées au public. Il s'agit des lignes :

- 21.154 (bus) : Neuchâtel – Val-de-Travers (NoctamBUS)
- 21.450 (bus) : Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds – Le Locle (NoctamRUN)
- 21.425 (bus) : Neuchâtel – Savagnières (Snowbus)
- 21.426 (bus) : Cernier – La Vue-de-Alpes

Ces dernières prestations sont financées exclusivement par la Commune, seule ou en collaboration avec d'autres, ou avec l'appui de partenaires volontaires. Si certaines font l'objet d'une subvention cantonale, il faut bien distinguer celle-ci de la participation obligatoire de l'État à l'offre des transports.



## Initiative « Corriger les lacunes des transports publics »

### Rapport au Conseil général relatif à la recevabilité matérielle

Pour compléter le tableau brossé ci-devant, il semble important de mentionner qu'une commune a la possibilité de procéder à une « commande de tiers » greffée sur l'offre cantonale. Il peut s'agir par exemple de courses supplémentaires ou du prolongement de certaines d'entre elles à des horaires qui n'ont pas été retenus. Dans ce cas, les coûts supplémentaires incombent dans leur totalité à la commune qui commande la prestation, sans aucune subvention ni contribution d'Onde Verte. Les recettes de billetterie restent, elles, acquises à Onde Verte.

La Commune de Val-de-Ruz a procédé de la sorte par le passé, notamment en commandant des liaisons supplémentaires entre Cernier et Les Hauts-Geneveys sur la ligne 21.423 et en prenant à sa charge la prolongation de la ligne 21.421 jusqu'à Cernier pour certains créneaux horaires alors que la commande cantonale prévoyait le terminus à Savagnier.

### 1.2. Compétences

---

Demeure le fait qu'en dépit de la compétence accordée par la loi sur les transports publics (LTP) à une commune, ou à un groupement de communes, de contracter avec une entreprise de transports, deux contraintes demeurent :

- 1) lorsqu'une ligne de transport public fait l'objet d'une concession, l'entreprise au bénéfice de la concession dispose du monopole sur la ligne en question. Il n'est donc pas possible de choisir son prestataire ;
- 2) la validation des horaires des transports publics est de compétence du Canton de Neuchâtel ; il est par conséquent impossible d'obtenir une prestation sans concertation étroite avec le service cantonal des transports.

### 1.3. Démarches politiques récentes

---

La desserte en transports publics de Val-de-Ruz est un sujet politique récurrent. Pour ne citer que les deux exemples les plus connus, le village du Pâquier ne bénéficie pas d'une desserte réclamée depuis longtemps et Montmollin a connu une dégradation de sa situation depuis la suppression de la halte CFF, malgré les mesures de compensation mises en place via la ligne 21.244.

Le 22 février 2021, le Conseil général de Val-de-Ruz a adopté par 20 voix contre 19 la motion M21.002 « Desserte du Pâquier en transports publics », sous réserve de l'entrée en vigueur du nouveau coefficient fiscal communal. Cette condition ne s'étant pas réalisée, la proposition est restée lettre morte.

Au Grand Conseil, la motion 21.131, intitulée « Pour un réseau de transports publics sans lacune », a été acceptée par 62 voix contre 33 le 1<sup>er</sup> septembre 2021. Son but est que « toutes les localités (villes et villages) du canton de Neuchâtel soient reliées au réseau de transports publics ». À ce jour, l'objectif ne s'est concrétisé que partiellement pour Val-de-Ruz, avec la desserte de Malvilliers qui entrera en service le 15 décembre 2024.



## Initiative « Corriger les lacunes des transports publics » Rapport au Conseil général relatif à la recevabilité matérielle

### 1.4. Dépôt de l'initiative

---

Le 4 mars 2024, l'initiative communale intitulée « Corriger les lacunes des transports publics », a été annoncée auprès du Conseil communal. Le texte en est le suivant :

« Les électrices et électeurs soussignés, domiciliés dans la Commune de Val-de-Ruz, faisant application des articles 115 et suivants de la loi cantonale sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, demandent au Conseil général, sur la base d'un projet du Conseil communal, l'adoption d'un arrêté concrétisant la proposition générale suivante :

- la Commune entreprend toute démarche nécessaire en vue de corriger les principales lacunes de l'offre des transports publics qui desservent son territoire ;
- à cet effet, elle a notamment pour objectifs d'assurer :
  - une offre, au minimum à cadence horaire de 05h45 à 00h15 les jours ouvrables, respectivement de 06h45 à 23h15 les dimanches et jours fériés, pour les dessertes de l'axe Neuchâtel Cernier – Neuchâtel Place Pury, via Savagnier et Neuchâtel Gare Nord, ainsi que pour les localités du Pâquier et de Montmollin ;
  - une offre, comprenant au minimum cinq allers retours quotidiens, entre Les Hauts-Geneveys et La Vue-des-Alpes d'une part, entre Villiers et Les Bugnenets d'autre part ;
  - une offre de correspondances aux Hauts-Geneveys, entre bus et train, non seulement de/vers La Chaux-de-Fonds, mais également de/vers Neuchâtel ;

au besoin, la Commune fait usage de la LTP, article 16b, qui stipule que « *Des communes, des particuliers ou d'autres organisations peuvent convenir de prestations supplémentaires avec les entreprises de transport à condition qu'ils prennent entièrement en charge les dépenses supplémentaires non couvertes* ».

Cette initiative a abouti et a été déposée en temps utile avec 1'649 signatures, dont 1'578 sont valables et 71 nulles. La publication y relative est intervenue dans la Feuille officielle le 5 juillet 2024.

Le rapport qui vous est soumis invite votre Autorité à se prononcer sur la recevabilité matérielle de l'initiative, en application de l'article 1.11, alinéa 5, du règlement général.



## **2. Recevabilité matérielle**

---

### **2.1. Respect du principe de l'unité de la matière**

---

L'initiative ne concerne qu'une seule matière, à savoir la desserte du territoire de la Commune de Val-de-Ruz par les transports publics. La condition de recevabilité est remplie sous cet angle.

### **2.2. Respect d'autres principes**

---

Par analogie avec les dispositions relatives au traitement de l'initiative législative populaire cantonale, l'initiative peut être également examinée sous l'angle du respect du principe de l'unité de la forme et de la conformité au droit supérieur. Enfin, il convient de mentionner que l'examen porte aussi sur l'exécutabilité de l'initiative et sur son respect du principe de la bonne foi.

#### **2.2.1 Respect du principe de l'unité de la forme**

---

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

En l'espèce, l'initiative ne comprend pas une suite d'articles rédigés selon une structure rigide ; elle revêt donc la forme d'un projet conçu en termes généraux et satisfait ainsi au principe de l'unité de la forme au sens de l'article 115 alinéa 2 de la loi sur les droits politiques (LDP).

#### **2.2.2 Conformité au droit supérieur**

---

Pour être valides, les initiatives doivent être conformes au droit supérieur (droits fédéral et cantonal), respecter les droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale et par les traités internationaux. Le contenu de l'initiative n'est pas incompatible avec une norme de rang supérieur qui la rendrait sans objet.

Si le texte de l'initiative n'est pas incompatible par nature avec le droit supérieur, il est nécessaire de rappeler que la commande des transports publics (à savoir les horaires, les fréquences et les véhicules engagés) est de responsabilité de l'État, même en cas de commande de tiers.

D'autre part, l'entreprise de transport au bénéfice d'une concession pour une ligne en détient le monopole. Si elle ne peut pas être en mesure de répondre à la demande formulée par la Commune, l'offre ne pourrait pas être réalisée.



## Initiative « Corriger les lacunes des transports publics »

### Rapport au Conseil général relatif à la recevabilité matérielle

#### 2.2.3 Exécutabilité

---

Le principe de l'exécutabilité d'une initiative est une règle générale qui s'impose dans tous les cas et qui est reconnue tant par la doctrine et la jurisprudence même à défaut de disposition expresse. Il a pour fondement le fait de ne pas organiser de votations si la décision qui en découle ne peut pas être suivie d'effets.

Toutefois, les instructions formulées par l'initiative ne peuvent pas être considérées comme absolument contraignantes pour le Conseil communal. Elles ne déploient qu'un effet de directives. La mise en œuvre doit les concrétiser de façon à se conformer au droit supérieur et aux autres intérêts publics et privés en jeu. Du moment que d'une part les entreprises au bénéfice d'une concession disposent du monopole sur une ligne et que d'autre part la validation des horaires est une compétence cantonale, aucune autorité communale ne peut se porter garante du respect de la lettre du texte de l'initiative.

**Il s'agit par conséquent d'interpréter l'initiative, quant aux directives précises qu'elle comporte, comme une obligation de moyens et non pas comme une obligation de résultats.**

#### 2.2.4 Principe de la bonne foi

---

L'initiative doit répondre aux exigences de la bonne foi et, partant, ne pas être abusive. Tel est le cas en l'espèce puisque celle-ci n'a pas pour objet de soumettre au vote du peuple une question qui lui a déjà été soumise à plusieurs reprises et a été clairement tranchée.

L'initiative n'a pas non plus pour but de remplacer une demande de référendum dont les délais seraient échus ni ne constitue une utilisation insensée de l'appareil démocratique qui aboutit à la remise en question de celui-ci. L'initiative remplit donc cette condition de recevabilité.

### 3. Procédure

---

Si votre Autorité admet la recevabilité matérielle de cette initiative, ce sont les dispositions sur l'initiative législative en matière cantonale qui sont applicables par analogie (article 1.12, alinéa 1, du règlement général).

Ainsi, saisi d'une proposition générale, le Conseil général peut :

- l'approuver et y donner suite. Il rédige alors un texte qu'il adopte dans un règlement ou un arrêté ;
- la soumettre directement au vote du peuple accompagnée ou non d'une proposition de rejet et, le cas échéant, d'un contre-projet. En cas d'acceptation par le peuple, il rédige dans un délai d'un an un texte qu'il adopte dans un règlement ou un arrêté.

### 4. Conclusion

---

À ce stade, il ne s'agit pas pour le Conseil général de se déterminer sur le fond de l'initiative, mais uniquement sur la forme.



**Initiative « Corriger les lacunes des transports publics »**  
Rapport au Conseil général relatif à la recevabilité matérielle

Si le Conseil général partage l'avis du Conseil communal, à savoir que l'initiative est à comprendre comme une obligation de moyens et non de résultat, alors le texte proposé respecte les principes qu'il y a lieu d'examiner et votre Autorité est invitée à admettre la recevabilité matérielle de l'initiative communale « Corriger les lacunes des transports publics ».

Pour les raisons qui précèdent, nous vous remercions de bien vouloir prendre le présent rapport en considération et d'adopter le projet d'arrêté qui l'accompagne.

Veuillez croire, Monsieur le président, Mesdames les conseillères générales, Messieurs les conseillers généraux, à l'expression de notre haute considération.

Val-de-Ruz, le 7 octobre 2024

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL  
Le président                      Le chancelier  
D. Geiser                              P. Godat



