Urteilskopf

143 I 109

10. Extrait de l'arrêt de la IIe Cour de droit public dans la cause A. et B. contre Grand Conseil et Conseil d'Etat de la République et canton de Genève (recours en matière de droit public) 2C_62/2015 du 2 septembre 2016

Regeste (de):
Art. 49 Abs. 1, 81a, 87 und 92 BV; Art. 15 und 28 PBG; Art. 36 LTPG/GE; Vorrang des Bundesrechts; Zuständigkeit des kantonalen Gesetzgebers zur Festsetzung der Tarife der Genfer Verkehrsbetriebe.

Vorrang des Bundesrechts (E. 4.2). Frage offengelassen, ob Art. 87 und 92 BV dem Bund eine ausschliessliche oder konkurrierende Kompetenz im Bereich des Transportwesens einräumen (E. 5). Die Änderung von Art. 36 LTPG/GE, der dem Grossen Rat die Kompetenz einräumt, den Tarif der Genfer Verkehrsbetriebe festzusetzen, verletzt das PBG nicht (E. 6).

Regeste (fr):
Art. 49 al. 1, 81a, 87 et 92 Cst.; art. 15 et 28 LTV; art. 36 LTPG/GE; primauté du droit fédéral; compétence du législateur cantonal de fixer les tarifs des Transports publics genevois.

Principe de la primauté du droit fédéral (consid. 4.2). Controverse laissée indécise de savoir si les art. 87 et 92 Cst. confèrent à la Confédération une compétence exclusive ou concurrente non limitée aux principes en matière de transports publics (consid. 5). La modification de l'art. 36 LTPG/GE, qui donne au Grand Conseil la compétence de fixer les tarifs des Transports publics genevois, ne viole pas la LTV (consid. 6).

Regesto (it):
Art. 49 cpv. 1, 81a, 87 e 92 Cost.; art. 15 e 28 LTV; art. 36 LTPG/GE; preminenza del diritto federale; competenza del legislatore cantonale a fissare le tariffe dei Trasporti pubblici ginevrini.

Principio della preminenza del diritto federale (consid. 4.2). Lasciata indecisa la questione di sapere se gli art. 87 e 92 Cost. conferiscano alla Confederazione una competenza esclusiva oppure concorrente non limitata ai principi in materia di trasporti pubblici (consid. 5). La modifica dell'art. 36 LTPG/GE, che attribuisce al Gran Consiglio la competenza a fissare le tariffe dei Trasporti pubblici ginevrini, non viola la LTV (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 110

A.

A.a En 2010, l'Association de défense et de détente de tous les retraité(e)s et des futur(e)s retraité(e)s (l'AVIVO) a lancé une initiative populaire législative cantonale genevoise intitulée "Stop aux hausses des tarifs des Transports publics genevois!" (ci-après: l'initiative 146) tendant à la modification des art. 36 et 37 de la loi cantonale du 21 novembre 1975 sur les Transports publics genevois (LTPG/GE; rs/GE H 1 55), dont le but principal

consistait à faire inscrire dans la loi la tarification des titres des Transports publics genevois (ci-après: les TPG) et à proposer une nouvelle grille tarifaire. L'initiative 146 a été acceptée lors de la votation cantonale du 3 mars 2013. Saisie de recours contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 6 mars 2013 constatant ce résultat, la Cour de Justice de la République et canton de Genève (ci-après: la Cour de Justice) a, le 26 mars 2013, admis celui interjeté par A. et a invalidé la votation populaire du 3 mars 2013, annulé l'arrêté du Conseil d'Etat et invité ce dernier à organiser un nouveau scrutin, au motif que, par suite d'erreurs, le texte complet de l'initiative n'avait jamais été publié. Par arrêt du 26 novembre 2013, le Tribunal fédéral a, sur recours des initiants contre l'arrêt de la Cour de Justice, rejeté celui-ci dans la mesure de sa recevabilité (arrêt 1C_457/2013).

A.b L'initiative 146 a été publiée, puis soumise à la votation cantonale le 18 mai 2014. Par arrêté du 21 mai 2014, le Conseil d'Etat a constaté son acceptation. Le recours formé par A. à l'encontre de

cet arrêté auprès du Tribunal fédéral a été déclaré irrecevable, car prématuré, par arrêt 1C_285/2014 du 10 juin 2014.

A.c Par arrêté du 25 juin 2014, publié dans la Feuille d'avis officielle genevoise (ci-après: la FAO) du 27 juin 2014, le Conseil d'Etat a promulgué la loi cantonale modifiant la LTPG/GE émanant de l'initiative 146 et a fixé son entrée en vigueur au 19 juillet 2014. Le texte modifié prévoit: "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
Le Grand Conseil fixe les tarifs de transport applicables aux Transports publics genevois, à l'exclusion des tarifs 1re classe, pour l'ensemble de son réseau, sur proposition de leur conseil d'administration. Les propositions de tarifs sont transmises au Conseil d'Etat 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 1re classe. Ces tarifs sont les suivants: [...]. Art. 36 al. 4 (nouveau) - Modification des tarifs
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 let. a (abrogée)
[Le texte abrogé avait la teneur suivante (art. 105 al. 2 LTF): "Sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat: a) 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 %"]. 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)". Par loi urgente 11'469 du 27 juin 2014, le Grand Conseil de la République et canton de Genève a modifié l'art. 42 LTPG/GE pour reporter l'entrée en vigueur de la novelle au 14 décembre 2014, date correspondant au changement d'horaire des TPG.

B.

B.a Par acte du 2 juillet 2014, A. et B., tous deux domiciliés dans le canton de Genève, ont saisi la Chambre constitutionnelle de la Cour de Justice d'un recours contre la modification de la LTPG/GE, concluant, au fond, au constat de la contrariété au droit fédéral de l'art. 36 al. 3 et 4 LTPG/GE, à la nullité de cette disposition et de l'abrogation de l'art. 37 let. a LTPG/GE, subsidiairement à leur annulation, ainsi qu'à l'annulation de l'arrêté du 25 juin 2014 du Conseil

d'Etat. Par actes séparés du 16 juillet 2014, la Société C. SA, de même que D. ont également formé recours auprès de la Cour de Justice contre la modification de la LTPG/GE, dont elles ont chacune demandé l'annulation intégrale. Ces différentes causes ont été jointes.

B.b Le 10 octobre 2014, le Grand Conseil a publié dans la FAO, avec un délai référendaire au 26 novembre 2014, la loi 11'138 modifiant la LTPG/GE et prévoyant, notamment, ce qui suit: "Art. 36 al. 3 (nouveau) - Tarif des TPG
Le Grand Conseil fixe les tarifs de transport applicables aux Transports publics genevois, à l'exclusion des tarifs 1re classe, pour l'ensemble de leur réseau, sur proposition de leur conseil d'administration. Les propositions de tarifs sont transmises au Conseil d'Etat 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 1re classe. Ces tarifs sont les suivants: [suit une grille tarifaire nouvelle]. Art. 36 al. 5 (nouveau)
Les titres de transport et les facilités tarifaires des entreprises partenaires donnant accès au réseau des Transports publics genevois sont reconnus. Le Conseil d'Etat en fixe la liste par voie réglementaire. Art. 42 - Entrée en vigueur (nouvelle teneur)
1 Le Conseil d'Etat fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi. 2 Les modifications de la présente loi issue de l'IN 146 entrent en vigueur le 14 décembre 2014". Cette modification, ainsi que la modification du 27 juin 2014 sont entrées en vigueur le 14 décembre 2014.

B.c Par arrêt du 17 novembre 2014, la Chambre constitutionnelle de la Cour de Justice a rejeté les recours dirigés contre la modification de la LTPG/GE arrêtée par le Conseil d'Etat le 25 juin 2014 (let. B.a supra).

C. Contre cet arrêt, A. et B. forment un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral. Ils lui demandent, (...) principalement, de dire que l'art. 36 al. 3 et 4 LTPG/GE est contraire au droit fédéral supérieur, d'annuler l'arrêt querellé, de déclarer nuls les art. 36 al. 3 et 4 et art. 42 LTPG/GE, ainsi que l'abrogation de l'art. 37 let. a LTPG/GE, et d'annuler l'arrêté de promulgation du 25 juin 2014; subsidiairement, de constater la contrariété de l'art. 36 al. 3 et 4 LTPG/GGE et d'annuler l'ensemble des actes ou dispositions précités; plus subsidiairement, de leur permettre de prouver les faits allégués dans leurs écritures. (...)

Le Tribunal fédéral a délibéré en séance publique le 2 septembre 2016 et a rejeté le recours dans la mesure de sa recevabilité. (extrait)

Erwägungen

Extrait des considérants:

4. (...)

4.2 Invoquant les art. 3, 5, 49 al. 1 et 87 Cst., ainsi que l'art. 15 al. 1 de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV; RS 745.1), les recourants reprochent en substance à l'art. 36 al. 3 et 4

LTPG/GE et à l'acte abrogeant l'art. 37 let. a LTPG/GE, en tant qu'ils attribuent au Grand Conseil genevois la compétence de définir la tarification des TPG dans la loi, de violer la compétence exclusive dont jouit la Confédération dans le domaine du transport de voyageurs, en particulier en matière ferroviaire, et dont celle-ci a fait usage en confiant, à l'art. 15 al. 1 LTV (intitulé "Obligation d'établir les tarifs"), le soin d'établir les tarifs aux entreprises de transport. C'est partant de manière arbitraire (art. 9 Cst.) que la Cour de Justice aurait qualifié de conforme au droit supérieur la modification législative issue de l'initiative 146, alors que, en inscrivant les tarifs dans la loi, le Grand Conseil faisait de la fixation du prix des transports publics à Genève une "décision de nature politique".

4.2.1 Les divers griefs dont se prévalent les recourants, à savoir la violation de la clause de répartition des compétences entre la Confédération et les cantons (art. 3 Cst.), celle des principes constitutionnels de la légalité (hiérarchie des normes; art. 5 al. 1 Cst.), de l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.) et de la primauté du droit fédéral (art. 49 al. 1 Cst.), et celle de la compétence attribuée à la Confédération en matière de transports (art. 87 Cst.), que cette dernière a notamment concrétisée à travers la LTV, reviennent à contester, au regard du droit fédéral, la compétence du canton de Genève de confier à ses organes politiques, en particulier au Grand Conseil, la tâche d'établir dans la loi cantonale la tarification applicable aux transports publics. Cet argumentaire concerne dans son ensemble le principe de la primauté du droit fédéral (art. 49 Cst.), sous l'angle duquel les griefs susmentionnés seront partant examinés (cf. ATF 137 I 167 consid. 3.7 p. 176).

4.2.2 Garanti à l'art. 49 al. 1 Cst., le principe de la primauté du droit fédéral 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 oeuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive. Cependant, même si la législation fédérale est considérée comme exhaustive dans un domaine donné, une loi cantonale peut subsister dans le même domaine en particulier si elle poursuit un autre but que celui recherché par le droit fédéral. En outre, même si, en raison du caractère exhaustif de la législation fédérale, le canton ne peut plus légiférer dans une matière, il n'est pas toujours privé de toute possibilité d'action. Ce n'est 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 même en accord avec celui-ci (ATF 140 I 218 consid. 5.1 p. 221; ATF 140 V 574 consid. 5.1 p. 578; arrêt 2C_28/2015 du 19 juin 2015 consid. 4, non publié in ATF 141 I 235 mais in RDAF 2015 II p. 247). En outre, même dans les domaines dans lesquels la législation fédérale a mis en oeuvre une compétence non limitée aux principes de la Confédération, des compétences réservées ou déléguées en faveur des cantons peuvent néanmoins subsister; ceux-ci peuvent de plus se voir attribuer des tâches résultant de l'exécution du droit fédéral en vertu de l'art. 46 Cst. (ATF 138 I 435 consid. 3.4.1 p. 448).

5. Les dispositions cantonales en matière de tarification contestées relèvent du domaine des transports, que la Constitution fédérale réglemente sectoriellement; elles risquent partant d'entrer en collision avec le droit fédéral. A cet égard, il convient de rappeler que, selon l'art. 3 Cst., les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération (cf. aussi art. 42 al. 1 et 43 Cst.; ATF 140 I 218 consid. 5.4 p. 222).

5.1 Dans le domaine des transports collectifs de personnes, la Constitution fédérale confère une double compétence à la Confédération, étant d'emblée précisé que l'art. 81a Cst., selon lequel "la Confédération et les cantons veillent à ce qu'une offre suffisante de transports publics par rail, route, voie navigable et installations à câbles soit

proposée dans toutes les régions du pays", et qui est du reste entré en vigueur le 1er janvier 2016, soit postérieurement à l'adoption de la loi cantonale et au prononcé de l'arrêt attaqués (FF 2014 3953), ne modifie pas la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans le secteur des transports (Message du 18 janvier 2012 relatif à l'initiative populaire 'Pour les transports publics' et sur le contre-projet direct [Arrêté fédéral portant règlement

du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, FAIF], FF 2012 1371 ss, 1472 s.).

5.1.1 En premier lieu, la Confédération tire sa compétence de l'art. 87 Cst., en vertu duquel "la législation sur le transport ferroviaire, les téléphériques, la navigation, l'aviation et la navigation spatiale relève de la compétence de la Confédération". L'exploitation d'une ligne de tramway urbain, notamment, entre dans le champ de cette disposition (LENDI/UHLMANN, in Die schweizerische Bundesverfassung, Ehrenzeller et al. [éd.], 3e éd. 2014, n°33 ad art. 87 Cst. p. 1700; TOBIAS ZELLWEGER, Les transports d'agglomération, in Les agglomérations, Tanquerel/Bellanger [éd.], 2015, p. 215 ss, 218).L'art. 87 Cst. autorise, sans l'y obliger, la Confédération à instaurer un monopole en réservant le transport de personnes à un établissement étatique ou en confiant son exécution à des tiers via un système de concessions et d'autorisations (cf. GIOVANNI BIAGGINI, in BV [...], 2007,n°2 ad art. 87 Cst. p. 459; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8e éd. 2012, n. 716 ss. p. 224 s.; LENDI/UHLMANN, op. cit., n°6 ad art. 87 Cst. p. 1692; TOBIAS ZELLWEGER, Les transports collectifs de personnes dans l'agglomération franco-genevoise, 2008, p. 25 s.). La Confédération a fait usage de cette prérogative par l'adoption de l'art. 4 LTV, en vertu duquel elle se réserve "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" (cf. aussi ALEXANDER RUCH, Öffentliche Werke und Verkehr, in Droit constitutionnel suisse, Thürer/ Aubert/Müller [éd.], 2001, n. 30 p. 938).

5.1.2 A la compétence précitée s'ajoute, en second lieu, celle tirée de l'art. 92 al. 1 Cst., qui prévoit que "les services postaux et les télécommunications relèvent de la compétence de la Confédération". Bien qu'elle figure, sous la Constitution fédérale de 1999, dans la section 6 consacrée à l'énergie et à la communication, cette clause confère, entre autres, à la Confédération la régale des transports de personnes dans les domaines qui ne sont pas soumis à des dispositions spéciales, telles que les art. 87 et 81a Cst. (cf. Message du 10 juin 1996 relatif à la loi fédérale sur la poste, FF 1996 III 1201 ss, 1207; JEAN-FRANÇOIS AUBERT, in Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Aubert/ Mahon [éd.], 2003, n°2 ad art. 92 Cst. p. 712; ALAIN GRIFFEL, Verkehrsverfassungsrecht, in Verkehrsrecht, Georg Müller [éd.], 2008, n. 71 p. 3 ss, 39; MARKUS KERN, in Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, n°5 ad art. 92 Cst. p. 1473; THIERRY TANQUEREL,

Les services publics de transports, in Le service public, Tanquerel/Bellanger [éd.], 2006, p. 221 ss, 227; ZELLWEGER, op. cit., 2015, p. 218; le même, op. cit., 2008, p. 25). La Confédération est partant autorisée à instaurer un monopole dérogeant au principe de la liberté économique au sens de l'art. 94 al. 4 Cst. (ATF 127 II 8 consid. 4c p. 17; HÄFELIN/HALLER/KELLER, op. cit., n. 717 p. 225; RUCH, op. cit., n. 36 p. 940).

5.2 Il y a controverse sur le point de savoir si les art. 87 et 92 al. 1 Cst. confèrent à la Confédération une compétence exclusive de réglementer les modes de transport visés par ces dispositions ou si ces dispositions se contentent d'attribuer à la Confédération une compétence concurrente non limitée aux principes lui permettant (sans l'y obliger) de réglementer exhaustivement une matière. La première hypothèse aurait pour conséquence d'évincer entièrement et dès l'adoption des normes constitutionnelles les compétences cantonales propres, la seconde à restreindre progressivement les compétences cantonales propres, à moins d'une délégation ou réserve qui serait insérée en leur faveur dans la loi (cf., pour ces notions, ATF 140 I 218 consid. 5.6 p. 223 s.; ATF 127 I 60 consid. 4a p. 68; ATF 122 I 70 consid. 2a p. 74; arrêt 1C_187/2008 du 21 avril 2009 consid. 3.2.1; AUBERT, op. cit., n°8 ad art. 42 Cst. p. 387). A l'origine de cette incertitude se trouve la circonstance que ces dispositions constitutionnelles rassemblent (et complètent, en les mettant à jour) plusieurs articles épars qui figuraient dans l'ancienne Constitution fédérale de 1874. L'art. 87 Cst. succède ainsi aux art. 24ter (navigation), 26 (construction et exploitation de chemins de fer) et 37ter aCst. (navigation aérienne), tandis que l'art. 92 Cst. correspond en grande partie aux al. 1 et 3 de l'art. 36 aCst. (postes et télégraphes). La jurisprudence et une partie de la doctrine ne qualifient pas toujours les compétences qui sont attribuées à la Confédération de façon globale, en fonction de la disposition constitutionnelle en jeu, mais selon la matière ou le secteur de transport concernés. Par exemple, en matière d'aviation et de navigation, l'opinion majoritaire retient l'existence de compétences concurrentes non limitées aux principes (sous l'aCst.: ATF 122 I 70 consid. 2b p. 75; MARTIN LENDI, in Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874, Aubert et al. [éd.], 1987, n°6 ad art. 24ter aCst. p. 3; le même, ibidem, n°4 ad art. 37ter aCst. p. 3; sous la nCst.: arrêt 2P.191/2004 du 10 août 2005 consid. 2.2, in RDAF 2007 I p. 569 [aviation]). En revanche, en matière de transport de personnes et de chemins de fer, certains auteurs plébiscitent des compétences exclusives (cf., sous

l'aCst.: WALTER BURCKHARDT, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3e éd. 1931, p. 190; FRITZ FLEINER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tubingue 1923, p. 472; contra : LENDI, op. cit., nos 4 et 6 ad art. 26 aCst. p. 3; sous la nCst.: arrêt 1C_187/2008 du 21 avril 2009 consid. 3.2.1 [chemins de fer]; JAAG/LIENHARD/TSCHANNEN, Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts, 7e éd. 2009, p. 87; HETTICH/STEINER, in Die schweizerische Bundesverfassung, Ehrenzeller et al. [éd.], 3e éd. 2014, n°4 ad art. 92 Cst. p. 1762; KERN, op. cit., n°4 ad art. 92 Cst. p. 1473; BLAISE KNAPP, La répartition des compétences et la coopération de la Confédération et des cantons, in Droit constitutionnel suisse, Thürer/Aubert/Müller [éd.], 2011, n. 16 p. 457 ss, 460; TANQUEREL, op. cit., p. 227; PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3e éd. 2011, § 20 n. 32 p. 291; contra : BIAGGINI, op. cit., n°2 ad art. 87 Cst. p. 459 et n°3 ad art. 92 Cst. p. 471).

5.3 La qualification précise des compétences fédérales découlant des art. 87 et 92 Cst. et la question de savoir s'il est possible ou non de distinguer plusieurs types de compétences selon le domaine de transports concerné, alors même que ceux-ci sont réglementés dans une même disposition constitutionnelle, souffrent de demeurer indécises. Indépendamment, en effet, de la nature exclusive ou concurrente non limitée aux principes des clauses constitutionnelles précitées, force est d'admettre que les TPG constituent un établissement de droit public cantonal que le constituant et le législateur genevois ont doté d'une certaine autonomie organisationnelle et auquel la Confédération a octroyé une concession et a conféré, par le biais de l'art. 15 LTV, des compétences tarifaires. De même, s'agissant du rôle qui revient aux cantons dans le domaine des transports publics, la LTV leur attribue ou réserve de nombreuses compétences et tâches diverses (cf., par exemple, les art. 7 [transports de moindre importance de voyageurs]; 9 [concessions]; 28 ss [prestations de transport commandées]LTV); savoir à qui du canton ou - à supposer que la gestion des transports publics ait été confiée à une entité distincte - de cette dernière revient le droit de fixer les tarifs requiert donc en premier lieu une interprétation de la loi fédérale. En résumé, la réponse au point de savoir si le législateur cantonal a outrepassé ses compétences en fixant les

tarifs des TPG dans la loi cantonale attaquée doit donc être recherchée non tant dans les rapports entre le droit cantonal et le droit fédéral au niveau du droit constitutionnel, mais dans les limites particulières posées dans la LTV (consid. 6 infra).

BGE 143 I 109 S. 118

6. Selon les règles générales d'interprétation, on examinera la loi en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Le Tribunal fédéral ne se fonde cependant sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste. En revanche, lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause, il y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair (ATF 137 I 257 consid. 4.1 p. 262); il en va de même lorsque le texte conduit à des résultats que le législateur ne peut avoir voulus et qui heurtent le sentiment de la justice et le principe de l'égalité de traitement (ATF 142 III 402 consid. 2.5.1 p. 409; ATF 135 IV 113 consid. 2.4.2 p. 116). De tels motifs peuvent découler des travaux préparatoires, du but et du sens de la disposition, ainsi que de la systématique de la loi (ATF 135 II 78 consid. 2.2 p. 81; arrêt 1C_584/2015 du 1er mars 2016 consid. 4.1). Si le texte n'est ainsi 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 (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme (cf. ATF 141 IV 262 consid. 3.1 p. 266; ATF 139 II 49 consid. 5.3.1 p. 54; ATF 139 IV 270 consid. 2.2 p. 73).

6.1 Entrée en vigueur le 1er janvier 2010 (RO 2009 5631) et partiellement révisée en 2012 (RO 2012 5619), la LTV, que le Conseil fédéral a concrétisée dans son ordonnance du 4 novembre 2009 sur le transport de voyageurs (OTV; RS 745.11; cf. art. 63 LTV), régit tant le transport régulier et professionnel de voyageurs par chemin de fer, que, notamment, celui par route ou sur l'eau (cf. art. 1 al. 2 LTV). D'après l'art. 4 LTV, la Confédération a, en principe (cf. art. 4 in fine et art. 5 LTV), le droit exclusif d'assurer le transport régulier de voyageurs et dispose ainsi d'un monopole de droit pour ce qui est de l'exploitation des lignes de transports publics (cf. TANQUEREL, op. cit., p. 233); celui-ci lui permet d'octroyer des concessions à des entreprises de transport (cf. art. 6 al. 1 LTV). Les art. 7 LTV et 34 OTV délèguent toutefois aux cantons la compétence d'accorder des autorisations pour des offres de transports de moindre importance (non concernées in casu); dans ce cas, les entreprises sont dispensées

BGE 143 I 109 S. 119

des obligations fondamentales visées aux art. 12-16 LTV (art. 7 al. 3 LTV et 30a OTV). L'art. 52 LTV soumet quant à lui les transports publics à la surveillance de l'Office fédéral des transports (ci-après: l'Office fédéral; voir à ce sujet: TSCHANNEN/LOCHER, Einflussmöglichkeiten des Bundes auf die Tarifgestaltung im Personenverkehr, Droit public de l'organisation - responsabilité des collectivités publiques - fonction publique, Annuaire 2009, svvor/asdpo [éd.], p. 131 ss,136).

6.2 En matière de tarifs des transports, plus spécifiquement, l'art. 15 LTV érige en une "obligation fondamentale" à charge des entreprises celle d'établir les tarifs. Sa teneur est la suivante: "1 Les entreprises établissent les tarifs de leurs prestations. Le tarif énumère les conditions auxquelles est applicable le prix défini pour le transport et les autres prestations y afférentes. 2 Les tarifs sont définis en fonction de l'ampleur et de la qualité

de la prestation ainsi que des coûts de l'offre. Ils servent à obtenir des recettes adéquates. 3 Ils prévoient des conditions comparables pour les clients qui se trouvent dans des situations comparables. Ils ne restreignent pas de manière disproportionnée le choix entre diverses offres de prestations. 4 Les entreprises peuvent fixer leurs tarifs: a. de sorte qu'un équilibrage des produits de lignes d'un même secteur soit possible; b. 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 toutes les catégories d'un moyen de transport, indépendamment du créneau horaire. 5 Les tarifs doivent être appliqués à tous de manière identique. Ils doivent être publiés. 6 Les entreprises peuvent conclure des accords particuliers prévoyant des réductions de prix ou d'autres avantages. 7 Elles présentent à [l'Office fédéral], sur demande, toutes les bases de calcul, notamment les comptes de résultats par ligne". L'art. 55a OTV précise que "les tarifs sont déterminés notamment en fonction de la distance de voyage, du confort des véhicules, de l'attrait de l'offre de transport et des correspondances" (al. 1), et que "les entreprises se concertent sur leur tarification destinée à l'atténuation des pics de demande et à l'équilibrage du taux d'utilisation des véhicules et de l'infrastructure" (al. 2). En outre, d'après l'Annexe OTV, les demandes de concession (cf. art. 6 LTV) doivent contenir l'horaire et le tarif (ch. I let. i) et les demandes d'autorisation fédérale (cf. art. 8 LTV), de même que le barème des tarifs (ch. VI let. h).

BGE 143 I 109 S. 120

A la lecture des textes normatifs, il apparaît que le législateur fédéral a confié l'établissement des tarifs aux entreprises de transports publics (art. 15 al. 1 ["Les entreprises établissent les tarifs"], al. 4 ["Les entreprises peuvent fixer leurs tarifs..."], al. 6 ["Les entreprises peuvent conclure des accords particuliers..."], al. 7 ["Elles présentent (...) toutes les bases de calcul,..."]), en érigeant cette tâche en une obligation fondamentale à charge de celles-ci (section 3 LTV). En outre, la surveillance des transports publics revient en principe à l'Office fédéral, l'autorité concédante de la Confédération (cf. art. 6 al. 4 LTV) qui, "si les décisions et les instructions des organes ou des services des entreprises lèsent des intérêts fondamentaux du pays ou violent la présente loi, la concession, l'autorisation ou des conventions internationales", est compétente pour les abroger ou en empêcher l'application (cf. art. 52 LTV). 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. En effet, le terme "entreprises" (en all.: "die Unternehmen"; en it.: "le imprese") définit une activité économique, plus précisément une activité économique indépendante qui est exercée en vue d'un revenu régulier (art. 2 let. b de l'ordonnance fédérale du 17 octobre 2007 sur le registre du commerce [ORC; RS 221.411]; cf. ATF 130 III 707 consid. 4.1 p. 710). Il peut ainsi englober tant les entreprises privées que des entreprises (publiques) d'Etat. En outre, le terme "entreprises" ne renseigne pas en lui-même sur la forme juridique, le degré d'autonomie ou le mode de gestion et de prise de décisions qui caractérisent ces entités économiques. A cet égard, même des établissements de droit public dépourvus de la personnalité juridique sont susceptibles d'être qualifiés d'entreprises, pour autant qu'ils disposent d'un minimum d'autonomie organisationnelle, c'est-à-dire d'indépendance par rapport au pouvoir central (cf. BEAT KRÄHENMANN, Privatwirtschaftliche Tätigkeit des Gemeinwesens, 1987, p. 9 s.; ANDREAS STÖCKLI, Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen: ein Beitrag zum Organisationsrecht öffentlicher Unternehmen, 2012, p. 11; STEFAN VOGEL, Der Staat als Marktteilnehmer: Voraussetzungen der Zulässigkeit wirtschaftlicher Tätigkeit des Gemeinwesens in Konkurrenz zu Privaten, 2000, p. 43 s.). A défaut d'un texte légal clair qui interdirait aux autorités des collectivités territoriales de déterminer les tarifs, il convient partant

BGE 143 I 109 S. 121

d'examiner la compétence pour ce faire à la lumière des autres méthodes d'interprétation susmentionnées (consid. 6 supra).

6.3 Du point de vue historique (cf., notamment, Message du 26 juillet 1949 concernant les principes généraux pour l'établissement des tarifs des entreprises suisses de chemins de fer, FF 1949 II 198 ss), la Cour de Justice a pertinemment retenu que la législation fédérale en matière de transports publics n'a, à aucun stade de son évolution, entendu confier un blanc-seing ou une compétence tarifaire exclusive aux entreprises de transports, toutes formes juridiques confondues, sans que ne fût maintenu un droit de participation ou de contrôle des autorités fédérales, voire cantonales. Les autorités se sont au contraire toujours vu reconnaître un rôle important dans le processus de tarification, comme le démontre l'évolution historique en la matière.

6.3.1 Ainsi, dans la loi fédérale du 27 juin 1901 concernant les tarifs des chemins de fer fédéraux (RO 18 722), les principes uniformes relatifs à l'élaboration des tarifs des chemins de fer et des tarifs maxima étaient fixés par l'Assemblée fédérale (art. 1, 2 et 8), tandis que le Conseil fédéral devait approuver les tarifs et leur modification avant leur application par les entreprises (art. 3). Par arrêté fédéral du 25 juin 1920 concernant des mesures tarifaires temporaires pour les entreprises de chemins de fer suisses (RO 36 368), l'Assemblée fédérale a autorisé les chemins de fer fédéraux (CFF) et les entreprises de chemins de fer concessionnaires à déroger aux tarifs maxima fixés dans la loi de 1901, en plafonnant les majorations possibles, et a délégué la compétence de fixer certaines catégories de taxes au Conseil fédéral. En vertu de la loi fédérale du 23 juin 1944 sur les chemins de fer fédéraux (RO 61 771), l'Assemblée fédérale a confié la gestion et l'exploitation des chemins de fer à une administration fédérale, désignée comme autonome dans les limites fixées par la législation fédérale (art. 1), délégué l'élaboration des principes généraux en matière de tarifs au Conseil fédéral (art. 7 let. a) et chargé les CFF de tenir compte "des besoins de l'économie nationale dans leurs tarifs et par leurs horaires, autant que leurs ressources financières le permettent" (cf. art. 3). Sous l'empire de l'arrêté du Conseil fédéral du 24 mars 1947 concernant la perception de suppléments de taxes par les entreprises de chemins de fer et de navigation, la compétence d'autoriser les entreprises de transports à percevoir des suppléments de taxes, dans le respect des proportions fixées par la loi ou par la concession, a été attribuée à un département fédéral (art. 1

al. 1; RO 63 206). Ce régime a été repris dans l'arrêté de l'Assemblée fédérale du 27 octobre 1949 concernant la fixation des principes généraux pour l'établissement des tarifs des entreprises suisses de chemins de fer (RO 1949 II 1611). Faisant usage des compétences déléguées et abandonnant le système des tarifs maxima, le Conseil fédéral a précisé les principes applicables en matière de tarification, tout en réservant l'établissement concret des tarifs aux entreprises de chemins de fer (cf. arrêté du Conseil fédéral du 16 août 1950 concernant l'établissement des tarifs des entreprises suisses de chemins de fer, RO 1950 1548, notamment art. 2; arrêté sur la formation des tarifs des chemins de fer du 17 octobre 1967, FF 1967 II 988, art. 3 et 24; arrêté du 5 mars 1968 sur la formation des tarifs, RO 1968 427).

6.3.2 L'entrée en vigueur, en 1987, de l'ancienne loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le transport public (LTP; RO 1986 II 1974) a marqué un tournant vers l'octroi de compétences plus étendues à l'ensemble des entreprises de transport, soumises à une concurrence économique accrue. Dans ce contexte, la LTP s'est départie du principe de l'homologation tarifaire par l'Etat au profit de la simple surveillance exercée par l'Office fédéral et de la faculté pour ce dernier d'intervenir, si besoin, en annulant des tarifs manifestement abusifs (cf. Message du 23 février 1983 sur le transport public, FF 1983 II 187 194 ch. 151 et 202 s. ch. 213). A son art. 9 al. 1 (cf. aussi art. 13 al. 2), la LTP a notamment indiqué que "les entreprises établissent les tarifs de leurs prestations", que celles-ci "peuvent conclure des accords particuliers prévoyant des réductions de prix ou d'autres avantages" (art. 10 al. 2 LTP). Cela dit, l'art. 11 LTP autorisait la Confédération, les cantons et les communes, sous réserve d'un arbitrage par l'Office fédéral (art. 10 al. 3 LTP) et moyennant indemnisation complète des entreprises (al.

2), d'exiger "des facilités tarifaires lorsque sans celles-ci, des objectifs culturels, sociaux, écologiques, énergétiques, économiques ou relevant de la politique de sécurité, ne pouraient pas être atteints ou ne pourraient l'être qu'à des conditions notablement plus onéreuses" (al. 1; cf. FF 1983 II 187, 202 et 204 ch. 213). Tel qu'il ressort des travaux parlementaires entourant la LTP, le législateur fédéral a rejeté une proposition de minorité tendant au retour vers un système d'homologation des tarifs par le Conseil fédéral sur la base de principes tarifaires établis par l'Assemblée fédérale; la majorité parlementaire a notamment estimé que cette procédure aurait aussi été appliquée aux entreprises de

transport concessionnaires détenues par les cantons et les communes, lesquels, en tant que collectivités tenues de supporter seules les déficits de leurs entreprises de transport locales, devaient pouvoir veiller eux-mêmes à la pérennité desdites entreprises; en outre, ce projet aurait retiré aux entreprises leur responsabilité primordiale en matière de tarification, qui faisait partie intégrante de la liberté d'entreprise dont la Confédération avait décidé de les investir dorénavant (cf. interventions Kühne, Dünki, Bühler, Aliesch, Bircher, Clivaz, Aregger, Massy et l'ancien Conseiller fédéral Schlumpf, BO 1985 CN I 369 ss, p. 370-374 et p. 382 ss; intervention Cavelty, BO 1985 CE 472 ss, p. 474 s.).

6.3.3 Tel que l'a à juste titre relevé la Cour de Justice, la liberté des entreprises en matière de tarifs et, en contrepartie, la diminution des possibilités d'intervention de l'Etat, couplée néanmoins au droit pour les collectivités publiques de commander à leurs frais (principe de la commande) des prestations de transport supplémentaires qui, à défaut, ne pourraient être fournies selon les principes de l'économie de marché (cf., notamment, RO 1995 III 3680; 1998 III 2835; 1999 III 3071; arrêt 2A.571/2004 du 22 mars 2005 consid. 2.1), ont été reprises, voire renforcées dans le cadre des réformes ultérieures des chemins de fer (cf. Message du 19 octobre 1994 sur les mesures d'assainissement des finances fédérales 1994, FF 1995 I 85, 133; Message du 23 février 2005 sur la réforme des chemins de fer 2, FF 2005 2269, 2327 s. [indépendance des entreprises et principe de commande]et 2342; Message complémentaire du 9 mars 2007 sur la réforme des chemins de fer 2, FF 2007 2517, 2555; cf. aussi arrêt 2C_43/2012 du 24 avril 2012 consid. 3.2.2). Bien que la question ait été l'objet de vives discussions, les débats parlementaires concernant l'actuelle LTV (RO 2012 5619) traduisent la volonté de la majorité parlementaire et du Conseil fédéral de concéder une grande autonomie tarifaire aux entreprises de transports, de manière à leur permettre d'atteindre les objectifs, en particulier de service public, que leur fixent les pouvoirs publics, en dépit du risque de voir les prix des transports augmenter. Simultanément, le législateur a toutefois maintenu un contrôle étatique résiduel, afin d'empêcher des abus (en particulier, par l'intermédiaire de l'Office fédéral, voire du Surveillant des prix au sens de l'art. 10 de la loi fédérale du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix [LSPr; RS 942.20]), et de tenir compte d'intérêts prépondérants de l'Etat (voir, notamment, les interventions in BO 2011 CE I 418 ss, p. 422, 428; BO 2012 CN I 252 ss; BO 2012 CE I 27, p. 28 ss).

6.3.4 Les considérations historiques susmentionnées conduisent, en particulier, aux observations suivantes: les pouvoirs politiques, y compris les cantons, se sont toujours vu reconnaître un droit de participation et de contrôle en matière de tarification des prestations de transports publics. Au fil des révisions législatives et du processus de libéralisation du secteur public, les compétences d'intervention étatiques sur les tarifs se sont cependant amenuisées au profit d'une autonomie accrue des entreprises de transports (cf. arrêt 2C_43/2012 du 24 avril 2012 consid. 3.3; TSCHANNEN/LOCHER, op. cit., p. 137: "Die Tarifgestaltung fällt (...) in den Autonomiebereich der Transportunternehmen" et p. 142 ss et 147); en témoigne notamment l'abolition, sous le

nouveau droit, de la procédure d'homologation des tarifs par le législateur fédéral à la faveur d'une procédure de surveillance et d'intervention ponctuelle de la part des autorités en cas d'abus. Toutefois, aucun élément ne permet de considérer que le législateur ait entendu dissocier strictement les entreprises de transports de leurs éventuels propriétaires de droit public, respectivement qu'il ait - au-delà du souhait que les entreprises de transports soient gérées dans le respect d'un certain esprit entrepreneurial et sous réserve d'éventuelles autres dispositions spécifiques du droit fédéral - interdit aux autorités des collectivités territoriales d'imposer une politique tarifaire aux entreprises de droit public se trouvant sous leur contrôle, étant rappelé que les TPG, établissement autonome de droit public dans le canton de Genève, constituent une telle entreprise dont l'autonomie est, dans les limites du droit supérieur, réglementée par le droit cantonal.

6.4 Du point de vue téléologique, conférer aux autorités, fédérales ou cantonales, le droit d'intervenir en matière de tarification en fixant elles-mêmes les tarifs applicables aux entreprises de droit public se trouvant sous leur contrôle ne contrevient pas à la ratio legis de la LTV.

6.4.1 En dépit du but de libéralisation accrue du secteur des transports publics, les cantons, voire les communes, se voient reconnaître certains droits d'intervention en matière de tarification. En effet, la législation fédérale (cf., notamment, art. 28, 30 et 40 LTV; art. 31, 2e phrase, de l'ordonnance du 11 novembre 2009 sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs [OITRV; RS 745.16])impose aux collectivités de financer les offres supplémentaires qu'elles commandent. Celles-ci instaurent en outre fréquemment une forme de

subventionnement en faveur des entreprises de transports concessionnaires, souvent créées et détenues par elles (cf. TANQUEREL, op. cit., p. 230 s., 238 s., 240 s.; cf. arrêts 2C_735/2014 du 7 août 2015 consid. 1.2.1, résumé in SZS 2015 p. 564; 2C_43/2012 du 24 avril 2012 consid. 3.2.1; KASPAR SOLLBERGER, Konvergenzen und Divergenzen im Landverkehrsrecht der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz, 2003, p. 160 s. et 416; THIERRY TANQUEREL, Le contrôle du respect des contrats de prestations en Suisse, in Contracts, Performance Measurement and Accountability in the Public Sector, Drewry/Greve/Tanquerel [éd.], 2005, p. 115 ss, 121, 125 et 128;ZELLWEGER, op. cit., 2008, p. 48-54). Les principes directeurs 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, sans toutefois dicter au constituant ou au législateur la manière dont il conviendra de le mettre en oeuvre dans un domaine spécifique (cf. FEDERICA DE ROSSA GISIMUNDO, Il servizio pubblico, strumento di effettività dei diritti fondamentali del cittadino, 2009, p. 333 s.; SCHWEIZER/MÜLLER, in Die schweizerische Bundesverfassung, Ehrenzeller et al. [éd.], 3e éd. 2014, nos 13 ss ad art. 43a Cst. p. 955 ss). Tel que le confirme le Grand Conseil dans sa réponse du 9 mars 2015 (ch. 46) et que le corrobore la LTPG/GE (cf. art. 1 al. 7 LTPG/ GE: "contribution annuelle de l'Etat"; art. 3 al. 1 LTPG/GE: "capital de dotation des TPG fourni par l'Etat"; art. 6 LTPG/GE: "la décision sur la liquidation et ses modalités appartient au Grand Conseil"; art. 36 al. 1 let. a LTPG/GE: "contributions financières de l'Etat"), les rapports entre le canton de Genève et les TPG constituent une mise en application de ces principes. Le canton de Genève est en effet le propriétaire de l'établissement de droit public dénommé "Transports publics genevois" et ses autorités définissent, par le biais de la LTPG/GE et, notamment, des contrats de prestations, le degré d'autonomie dont dispose cette entreprise de transports. Cette dernière possède certes la personnalité morale de droit public (cf. art. 2 al. 1 LTPG/GE), mais sa survie financière n'en dépend pas moins de la couverture des déficits d'exploitation par le canton, qui a pour corollaire logique, dès lors qu'une baisse des ressources à disposition des TPG entraîne en principe une augmentation de leur déficit à charge de l'Etat, que les autorités compétentes des collectivités publiques puissent influer de façon déterminante sur la fixation

des tarifs de transports. C'est par ailleurs à juste titre que le Grand Conseil expose dans sa réponse que la modification législative attaquée ne change pas matériellement la situation antérieure à la novelle cantonale, en ce sens que le dernier mot en matière de tarification revient toujours aux autorités politiques; la différence - avant tout formelle - réside dans le fait que l'approbation des tarifs par le Grand Conseil intervient désormais, selon la novelle querellée, sous la forme d'une loi cantonale spécifique.

6.4.2 S'ajoute à ces éléments la circonstance que, comme il a été vu dans le cadre de l'interprétation historique de la LTV, la notion d'entreprise ne prescrit aucun statut juridique particulier; elle n'exclut pas non plus que les transports publics soient mis en oeuvre par une entreprise de droit public appartenant aux cantons, voire aux communes. Dans la mesure où les cantons ont le droit de créer des entreprises de transport, tel que cela est le cas pour les TPG, qui sont un établissement de droit public cantonal chargé d'accomplir les tâches liées aux transports publics sur le territoire genevois, il est logique que ces mêmes cantons puissent, d'une part, déterminer l'organisation et les compétences de celles-ci et, d'autre part, réserver des compétences d'intervention et de surveillance aux autorités de leurs administrations centrales respectives. L'art. 2 al. 1 LTPG/GE illustre cette approche dans le canton de Genève, en ce que les TPG y sont "dotés de la personnalité juridique et sont autonomes dans les limites fixées par la présente loi", laquelle est adoptée et peut donc aussi être modifiée par le législateur cantonal.

6.4.3 Il s'ensuit que la loi cantonale attaquée, par laquelle le corps électoral a décidé d'attribuer directement au législateur cantonal la compétence d'édicter les tarifs applicables aux TPG (à l'exclusion des tarifs de 1re classe) pour l'ensemble de leur réseau et, partant, de modifier la procédure légale qui avait jusqu'alors confié l'adoption des tarifs aux organes sociaux des TPG, sous réserve de leur approbation par l'exécutif cantonal et de l'approbation des contrats de prestations par le Grand Conseil, ne contredit pas le but de la LTV. Tel que le prescrit en outre l'art. 15 LTV, les tarifs sont établis de façon transparente (al. 1) et font l'objet d'une publication (al. 5) au travers de la publication de la loi cantonale litigieuse les contenant.

6.5

6.5.1 A l'instar de ce qui a été vu pour l'interprétation téléologique (consid. 6.4 supra), l'interprétation systématique de la LTV tend à confirmer le droit des autorités politiques cantonales à intervenir

dans la détermination des tarifs des entreprises de transports publics dont le canton est le propriétaire et qui ne seraient pas soumises à un régime légal fédéral particulier. En effet, il a été vu que la LTV laissait aux cantons de nombreux modes d'intervention et compétences en matière de transports publics; de plus, cette loi n'impose à aucun stade le statut juridique dont les entreprises doivent être revêtues, la manière concrète dont il convient de les gérer ou les acteurs qui seraient (seuls) compétents pour ce faire.

6.5.2 En partant d'une interprétation systématique des art. 15 et 28 LTV, qui suit l'avis exprimé par l'Office fédéral dans ses observations du 29 août 2014 devant la Cour de Justice, celle-ci a quant à elle estimé que la nouvelle grille tarifaire figurant à l'art. 36 al. 3 LTPG/GE devait être "traitée comme une réduction de tarif au sens de l'art. 28 al. 4 LTV". L'art. 28 LTV, qui concrétise le principe de la commande, prévoit:
"Art. 28 LTV - Indemnisation des coûts non couverts des prestations de transport commandées 1 Pour la pre-

station du transport régional de voyageurs qu'ils commandent conjointement, la Confédération et les cantons (commanditaires) indemnisent les entreprises pour les coûts non couverts selon les comptes planifiés. 2 Le trafic local et les lignes sans fonction de desserte sont exclus des prestations fédérales. 3 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. 4 La Confédération, les cantons et les communes peuvent commander d'autres offres, des améliorations de l'offre ou des réductions de tarif. Ils supportent les coûts non couverts de ces offres, tels qu'ils résultent du compte planifié". Or, les art. 28 ss LTV n'entrent pas en ligne de compte pour justifier la modification de la LTPG/GE qui a été opérée au niveau cantonal. Il sied de rappeler que l'objet de la contestation devant le Tribunal fédéral ne porte pas tant sur la réduction (partielle) des tarifs consécutive à l'adoption de l'initiative 146, mais sur le droit ou non des autorités politiques du canton, en particulier du Grand Conseil, de déterminer la tarification en matière de transports publics à Genève. De telles compétences ne sauraient découler, d'un point de vue à la fois fédéraliste et systématique, du principe de la commande

ancré dans la législation fédérale, mais bien de la manière dont le canton de Genève, qui s'est engagé légalement, voire aussi contractuellement à couvrir le déficit d'exploitation général des TPG, a choisi d'organiser l'autonomie et l'administration de cet établissement de droit public cantonal.

6.5.3 Il suit de ce qui précède qu'une interprétation systématique de la LTV confirme, en principe et dans certaines limites, le droit des autorités politiques cantonales d'intervenir dans la fixation des tarifs des transports publics par leurs entreprises de droit public. En revanche, ce droit se détermine en premier lieu à l'aune du droit cantonal qui régit le statut juridique et l'autonomie de l'entreprise de transports qui est en mains des collectivités, ainsi que de la couverture de son déficit d'exploitation. Cette prérogative ne dérive en revanche pas du principe de la commande en tant que tel, lequel connaît des processus et règles de droit fédéral spécifiques que chaque entreprise et autorité doit respecter lorsqu'il est recouru à ce mécanisme (cf. art. 31a al. 1 LTV; chapitre 2 OITRV; voir déjà sous la LTP: arrêt 2C_735/2014 du 7 août 2015 consid. 1.2.3 s. et 3.1).

6.6 A la lumière des différentes méthodes d'interprétation qui ont été appliquées à la LTV, force est de retenir que l'introduction par le canton de normes permettant à ses autorités non pas uniquement de soumettre la tarification à un contrôle a posteriori, voire à une approbation préalable (la solution qui valait sous l'empire de l'art. 37 let. a LTPG/GE avant son abrogation par la novelle attaquée), mais de fixer, comme en l'espèce au moyen d'une loi formelle, les tarifs des TPG, en limitant le rôle de cet établissement de droit public en mains de l'Etat à celui de simple proposant ou auxiliaire des autorités exécutive et législative (cf. art. 36 al. 3 LTPG/GE: "sur proposition de leur conseil d'administration"), ne contrevient ni à la lettre ni à l'esprit de la législation fédérale en matière de transports publics et, par voie de conséquence, ne viole pas le principe de la primauté du droit fédéral. Les considérants qui précèdent conduisent donc au rejet du recours, dans la mesure où il est recevable. (...)