Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.40/2003 /col

Arrêt du 25 septembre 2003
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Aemisegger, Président de la Cour et Président du Tribunal fédéral, Nay, Vice-président du Tribunal fédéral, Aeschlimann, Reeb, Féraud, Catenazzi et Merkli.
Greffier: M. Kurz.

Parties
Comité d'initiative 119, 15, rue du Vieux-Billard,
case postale 232, 1211 Genève 8,
Marie-Paule Blanchard-Queloz,
René Ecuyer,
Pierre Vanek, tous trois p.a. Comité d'initiative 119,
recourants,

contre

Grand Conseil du canton de Genève, Chancellerie d'Etat, rue de l'Hôtel-de-Ville 2, case postale 3964,
1211 Genève 3.

Objet
art. 85 let. a OJ, unité de la matière; initiative populaire 119 "Pour une caisse d'assurance maladie publique à but social et la défense du service public";

recours de droit public contre la décision du Grand Conseil du canton de Genève du 13 décembre 2002.

Faits:
A.
Le 6 mars 2002, le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire intitulée "Pour une caisse-maladie publique à but social et la défense du service public" (ci-après: IN 119). Munie de plus de 12'000 signatures, cette initiative tend à l'adjonction de deux articles dans la Constitution genevoise (Cst./GE), dont le texte est ainsi libellé:
Titre XIIIA
Caisse cantonale d'assurance-maladie
(nouveau, comprenant l'art. 170C)
Art. 170C Caisse cantonale
d'assurance-maladie (nouveau)
1. Le canton est doté d'une caisse d'assurance-maladie et accidents au sens du droit fédéral, ayant pour mission de garantir aux habitant-e-s du canton et aux personnes qui y travaillent, une couverture de soins complète. Cette caisse à but social est constituée sous forme d'établissement public autonome dans le cadre des limites fixées par la loi.
2. Elle a pour dénomination "caisse cantonale d'assurance-maladie" et elle offre comme prestations l'assurance-maladie et accidents de base et l'assurance individuelle d'indemnités perte de gain, conformément aux dispositions du droit fédéral, sous forme d'assurance individuelle ou collective. L'assurance maternité cantonale est réservée.
3. La caisse est tenue d'affilier toute personne domiciliée dans le canton qui en fait la demande; elle est égale-

ment ouverte aux personnes domiciliées hors du canton, mais qui y exercent une activité lucrative ou y paient leurs impôts.
4. Elle fixe ses primes de manière à ce qu'elles soient au moins 10% inférieures à la moyenne des primes des autres caisses-maladie exerçant leur activité sur le territoire du canton. Elle soumet toute augmentation de celles-ci à l'approbation du Conseil d'Etat.
5. Elle doit appliquer le principe du tiers payant et rembourser directement les factures de soins, d'hospitalisation, de médicaments et de rééducation.
6. La caisse est gérée par un conseil formé de six membres désignés par le Conseil d'Etat et d'un membre par parti représenté au Grand Conseil, élus par lui.
7. Elle est soumise au contrôle financier et de gestion de l'Etat. Elle soumet ses comptes, qui sont rendus publics, à un organe de contrôle indépendant désigné par le Conseil d'Etat.
8. Elle bénéficie d'un fonds de réserve constitué par l'Etat, d'une garantie financière de celui-ci et de subventions destinées à diminuer progressivement les primes des personnes seules ou de couples dont le revenu annuel net imposable est inférieur à 50 000 fr., respectivement 75 000 fr., ou ayant plus d'un enfant mineur à charge. Les limites de revenus sont réadaptées chaque année en fonction de l'évolution de l'indice genevois des prix à la consommation.
9. Les personnes dont le canton prend en charge les primes d'assurance-maladie dans le cadre de ses lois de prestations sociales sont tenues de s'affilier à la caisse-maladie publique pour bénéficier de cette prise en charge financière.
Titre XIIIB
Sauvegarde des services publics
(nouveau, comprenant l'art. 170D)
Art. 170D Sauvegarde des services publics
(nouveau)
Aucune privatisation, transfert ou sous-traitance d'une activité relevant de l'Etat, d'un service public, d'un établissement, d'une fondation ou d'une autre institution de droit public à une entreprise ou une institution de droit privé ne peut être effectué sans avoir fait l'objet d'une loi votée par le Grand Conseil soumise au référendum obligatoire. Il en est de même pour toute cessation d'activité ou transfert d'actifs à un établissement public autonome ou à une entreprise ou une institution de droit privé.
Selon le formulaire de signatures, l'initiative tend à réagir contre les hausses de primes injustifiées et non contrôlées, par la création d'une "caisse publique cantonale organisée démocratiquement et soumise au contrôle du Grand Conseil et donc du peuple". Inspirée de la caisse cantonale bâloise, elle devrait répondre notamment aux objectifs suivants: primes d'au moins 10% inférieures à la moyenne des primes des autres caisses exerçant à Genève; contrôle par le Conseil d'Etat de toute augmentation des primes; octroi de subventions pour les personnes ou les couples dont le revenu est inférieur à 50'000, respectivement 75'000 fr., ou qui ont plus d'un enfant mineur à charge; principe du tiers payant. L'initiative prévoit aussi qu'aucune privatisation ou transfert d'activité ne peut être effectué sans l'adoption d'une loi soumise au référendum, "pour assurer la pérennité de cette caisse et des autres établissements publics du canton".
B.
Dans son rapport au Grand Conseil du 29 mai 2002, le Conseil d'Etat a considéré que l'initiative ne respectait pas le principe d'unité de la matière puisqu'elle visait d'une part à créer un établissement cantonal d'assurance-maladie, et d'autre part à assurer la sauvegarde des services publics. Ce second objet était totalement distinct, et inutile en ce qui concernait la caisse cantonale, puisque la suppression de cette dernière nécessitait déjà une modification constitutionnelle soumise au référendum obligatoire. L'initiative pouvait toutefois être scindée en deux volets, conformément à l'art. 66 al. 2 Cst./GE, pour autant que chaque partie soit susceptible d'avoir été signée pour elle-même, et soit en outre valide au regard du droit supérieur.
Se fondant sur l'avis exprimé le 11 avril 2002 par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), le Conseil d'Etat estimait en outre que, sur plusieurs points, l'initiative violait les prescriptions de la LAMal (RS 832.10): l'art. 170C al. 1 et 3 dans la mesure où les assurés peuvent être domiciliés dans un autre canton; l'art. 170C al. 2, en tant qu'il prévoit une assurance collective pour l'assurance obligatoire des soins; l'art. 170C al. 4, car il ne permet pas de fixer les primes en fonction des coûts; l'art. 170C al. 5, qui impose le système du tiers payant aux assureurs et aux prestataires de soins; l'art. 170C al. 7, le canton ne pouvant substituer son contrôle à celui de l'OFAS; l'art. 170C al. 8, dans la mesure où la caisse cantonale ne serait pas gérée de façon autonome

(l'Etat ne pouvant intervenir que comme garant); les subventions devraient en outre bénéficier à tous les assurés de condition modeste; l'art. 170C al. 9 en tant qu'il oblige à s'affilier à la caisse cantonale pour bénéficier du subside intégral. Même si, avec l'annulation de l'art. 170C al. 3, 4, 5, 8 et 9, l'initiative perdait l'essentiel de sa substance, il pouvait se justifier de soumettre au peuple le principe d'une caisse cantonale d'assurance-maladie, soumise aux mêmes contraintes légales et économiques que les autres caisses pratiquant à Genève, avec les désavantages que cela représentait s'agissant d'un établissement se proposant de regrouper des personnes à risque. Le Conseil d'Etat préconisait le rejet de l'initiative, tout en rappelant les démarches entreprises pour enrayer les hausses massives de primes.
S'agissant de l'art. 170D, le Conseil d'Etat l'estimait recevable, tout en se demandant si les signatures recueillies pour l'initiative l'eussent également été pour ce seul objet. Compte tenu de la possible violation de la répartition des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif, ainsi que de l'entrave aux processus de réforme administrative et à la recherche de solutions économiques, le Conseil d'Etat proposait également le rejet de cette partie de l'initiative, ou éventuellement la formulation d'un contre-projet.
C.
Dans son rapport du 19 novembre 2002, la majorité de la Commission législative a estimé que le principe d'unité de la matière était violé et qu'il n'y avait pas lieu de scinder l'initiative en deux parties. L'initiative était entièrement irrecevable, les initiants ayant réuni deux sujets sans rapport afin d'assurer une récolte suffisante de signatures. Selon le rapport de minorité, il existait une connexité suffisante entre les deux objets de l'initiative; dans le cas contraire, ceux-ci devaient être soumis séparément au peuple.
D.
Par décision du 13 décembre 2002, publiée sans motivation dans la Feuille d'Avis Officielle du 18 décembre suivant, le Grand Conseil genevois a déclaré nulle l'IN 119.
E.
Par acte du 16 janvier 2003, le Comité d'initiative, ainsi que ses membres Marie-Paule Blanchard-Queloz, René Ecuyer et Pierre Vanek agissant à titre personnel, forment un recours de droit public par lequel ils concluent à l'annulation de cette dernière décision. Dans une écriture ultérieure du 23 janvier 2003, les recourants ont produit un avis de droit.
Le Grand Conseil genevois conclut au rejet du recours. Les parties ont répliqué et dupliqué.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
En vertu de l'art. 85 let. a OJ, le Tribunal fédéral connaît des recours de droit public concernant le droit de vote des citoyens et de ceux qui ont trait aux élections et aux votations cantonales, quelles que soient les dispositions de la constitution cantonale et du droit fédéral régissant la matière.
1.1 Le recours institué par l'art. 85 let. a OJ permet au citoyen de se plaindre de ce qu'une initiative a été indûment soustraite au scrutin populaire, notamment parce qu'elle a été déclarée totalement ou partiellement invalide par l'autorité cantonale chargée de cet examen, et quelle que soit la motivation de cette décision d'invalidation. La qualité pour recourir dans ce domaine appartient alors à toute personne à laquelle la législation cantonale accorde l'exercice des droits politiques pour participer à la votation en cause, même si elle n'a aucun intérêt juridique personnel à l'annulation de l'acte attaqué (ATF 128 I 190 consid. 1 p. 192; 121 I 138 consid. 1 p. 139; 357 consid. 2a p. 360).
1.2 La qualité pour agir des trois recourants agissant à titre personnel, électeurs dans le canton de Genève, est indiscutable. Il en va de même pour le comité d'initiative, constitué en personne morale (ATF 121 I 334 consid. 1a p. 337; 115 Ia 148 consid. 1b p. 153; 114 Ia 267 consid. 1c p. 270; 112 Ia 208 consid. 1a p. 211 et les arrêts cités).
1.3 L'argumentation du recours concerne d'une part le respect de la règle d'unité de la matière, et, d'autre part, l'obligation de scinder l'initiative et de soumettre au peuple les deux parties qui la composent, en retranchant éventuellement les parties qui seraient contraires au droit fédéral. La réponse du Grand Conseil porte non seulement sur la question de la scission de l'initiative, mais aussi sur sa conformité au droit supérieur. Même si cette dernière question est examinée dans le rapport du Conseil d'Etat, on ne saurait faire grief aux recourants de ne pas l'avoir évoquée d'emblée dans le recours initial. La décision attaquée étant dépourvue de motivation, les recourants n'ont pris connaissance que dans la réponse de l'autorité des motifs qui ont finalement guidé cette dernière (art. 93 al. 2 OJ). Les griefs soulevés en réplique sont par conséquent recevables.

1.4 Saisi d'un recours pour violation des droits politiques, le Tribunal revoit librement l'interprétation et l'application du droit fédéral et du droit constitutionnel cantonal, ainsi que des dispositions de rang inférieur qui sont étroitement liées au droit de vote ou en précisent le contenu et l'étendue (ATF 129 I 185 consid. 2 p. 190); le recours est soumis aux exigences de motivation de l'art. 90 al. 1 let. b OJ.
2.
Rappelant que le but de la réforme de la constitution genevoise de 1992 était de favoriser les droits populaires, les recourants estiment que le principe de l'unité de la matière devrait être appliqué de manière plus souple pour une modification partielle de la Constitution. L'initiative constitutionnelle pouvant consister, selon l'art. 65A Cst./GE, en une modification ou adjonction de plusieurs dispositions, il devrait être possible de proposer simultanément plusieurs objets. L'initiative pourrait ainsi comporter plusieurs volets, pour autant qu'il existe un rapport de connexité suffisant entre chacun d'eux. En l'occurrence, il s'agissait de créer une caisse publique, et d'en assurer la pérennité ainsi que celle des autres services publics, par égalité de traitement. La présentation de l'initiative, en deux titres constitutionnels distincts, était claire. En définitive, le Grand Conseil aurait violé l'obligation, imposée par l'art. 66 Cst./GE, de trouver la solution la plus favorable aux initiants.
2.1 L'exigence d'unité de la matière découle de la liberté de vote et, en particulier, du droit à la libre formation de l'opinion des citoyens et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté (art. 34 al. 2 Cst.). Cette exigence interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globales, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions qui lui sont soumises (ATF 90 I 69 consid. 2c p. 74). Il doit ainsi exister, entre les diverses parties d'une initiative soumise au peuple, un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but (ATF 128 I 190 consid. 3.2 p. 197; 125 I 227 consid. 3c p. 231; 123 I 63 consid. 4b p. 71 et les arrêts cités), c'est-à-dire un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote (ATF 112 Ia 391 consid. 3b p. 395; 104 Ia 215 consid. 2b p. 223-224 concernant le référendum financier).
Ce principe est rappelé à l'art. 66 al. 2 Cst./GE, selon lequel il doit exister un "rapport intrinsèque" entre les diverses parties d'une initiative. Les recourants semblent soutenir que ce principe devrait être appliqué de manière plus souple, notamment compte tenu des buts de la révision de la constitution genevoise de 1992. Le libellé de l'art. 66 al. 1 Cst./GE ne justifie pas une telle interprétation: la notion de "rapport intrinsèque" est commune aux droits constitutionnels genevois et fédéral, et doit s'interpréter de la même manière: le principe d'unité de la matière est inhérent à la notion même d'initiative, celle-ci devant poser une question claire aux citoyens au moment du vote. Le critère déterminant est donc de savoir si, telle qu'elle est proposée, l'initiative permet d'exprimer librement la véritable volonté des citoyens (Grisel, Initiative et référendum populaires, Berne 1997, p. 250-251).
2.2 L'exigence d'unité de la matière est plus contraignante à l'égard d'une initiative portant sur une révision partielle que sur une révision totale de la constitution, soumise à une procédure propre (ATF 113 Ia 46 consid. 4a p. 52). Il y a lieu également de se montrer plus sévère pour une initiative rédigée de toutes pièces que pour une initiative non formulée: cette dernière contient une proposition générale qu'il appartiendra encore au législateur de concrétiser (ATF 123 I 63 consid. 4b p. 72 et les arrêts cités). Contrairement à ce que soutiennent les recourants, l'IN 119, portant sur une révision partielle de la constitution genevoise et rédigée de toutes pièces, est donc de celles pour lesquelles l'exigence d'unité de la matière est la plus élevée (Auer/ Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Berne 2000, n. 795).
2.3 L'unité de la matière est une notion relative qui doit être appréciée en fonction des circonstances concrètes (ATF 123 I 63 consid. 4 p. 70 ss). Une initiative se présentant comme un ensemble de propositions diverses, certes toutes orientées vers un même but (dans l'arrêt précité, la protection de l'emploi), mais recouvrant des domaines aussi divers qu'une politique économique, une réforme fiscale, le développement de la formation, la réduction du temps de travail, la réinsertion des sans-emploi, etc., viole la règle de l'unité de la matière (consid. 5, p. 73/74). En revanche, une initiative populaire peut mettre en oeuvre des moyens variés, pour autant que ceux-ci peuvent être rattachés sans artifice à l'idée centrale défendue par les initiants (ATF 125 I 227 consid. 3c p. 231). L'unité de matière peut ainsi faire défaut lorsque l'initiative présente en réalité un programme politique général (ATF 123 I 63 consid. 5 p. 73/74), lorsqu'il n'y a pas de rapport suffisamment étroit entre les différentes propositions que l'initiative contient, ou encore lorsque les différentes clauses de l'initiative sont réunies de manière artificielle ou subjective (ATF 123 I 63 consid. 4d p. 73 et consid. 5 p. 73/74 ainsi que la doctrine citée).

2.4 L'IN 119 comporte deux volets distincts, le premier relatif à la création d'une caisse cantonale d'assurance-maladie, l'autre interdisant de manière générale la privatisation des services publics sans votation populaire. Tels qu'ils sont présentés, ces deux aspects de l'initiative constituent deux projets politiques de nature différente. Le premier est une action ponctuelle en réaction à l'augmentation des primes d'assurance-maladie. Le second s'apparente davantage à un programme politique plus général, visant à lutter contre le démantèlement du service public. Pour les initiants, ce second élément tendrait à assurer la pérennité de la caisse publique cantonale d'assurance-maladie. Comme le relève avec raison le Conseil d'Etat, cet objectif était de toute façon réalisé puisqu'un changement du statut public de la caisse impliquait une modification de la disposition constitutionnelle correspondante, obligatoirement soumise au référendum. La disposition relative à la protection du service public était par conséquent inutile sous cet angle. Pour les recourants, l'extension de la protection à l'ensemble du service public se justifierait pour des motifs d'égalité de traitement. Il s'agit toutefois, là aussi, d'un choix purement
politique, et en aucun cas d'une nécessité juridique en relation avec le premier objet.
Force est par conséquent d'admettre qu'il n'existe pas un lien objectif suffisant entre, d'une part, les dispositions relatives à la création d'une caisse cantonale d'assurance-maladie, comportant des règles détaillées de gestion de la caisse et, d'autre part, la soumission au référendum facultatif de toute décision relative à la privatisation ou au transfert de l'ensemble des activités de l'Etat. Il n'y a pas en l'occurrence une idée centrale que viendraient concrétiser diverses propositions, mais bien deux projets de nature totalement distincte.
Le principe d'unité de la matière n'est donc manifestement pas respecté, de sorte qu'il convient d'examiner si l'annulation totale prononcée par le Grand Conseil constitue une sanction conforme aux droits politiques, et en particulier à l'art. 66 al. 2 Cst./GE.
3.
Selon cette disposition, le Grand Conseil "scinde ou déclare partiellement nulle l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière, selon que ses différentes parties sont en elles-mêmes valides ou non; à défaut, il déclare l'initiative nulle".
3.1 Pour le Grand Conseil, admettre la scission de l'IN 119 aurait pour conséquence de vider de sa substance le principe d'unité de la matière, puisque sa violation pourrait ainsi toujours être réparée. Une scission serait en outre impossible à réaliser car, pour l'essentiel, l'art. 170C serait contraire au droit supérieur, l'art. 170D n'ayant qu'une portée accessoire. L'initiative se trouverait ainsi privée de son objet principal, et il serait douteux que les citoyens l'eussent signée s'il s'agissait uniquement de défendre le service public. Il ne serait pas non plus envisageable d'inviter les électeurs à se prononcer sur le seul principe d'une caisse cantonale, comme le préconisait le Conseil d'Etat. La démarche consistant à faire signer une initiative juxtaposant deux objets distincts et à tenter ensuite d'en obtenir la scission, constituerait un abus de droit.
3.2 Pour les recourants, l'irrecevabilité ne devrait pas sanctionner la violation du principe d'unité de la matière lorsque le droit cantonal prévoit, comme c'est le cas à Genève, une solution moins radicale. Le Grand Conseil aurait ainsi l'obligation de rechercher une solution permettant de sauver l'initiative.
En réplique, les recourants soutiennent que le texte de l'initiative pourrait faire l'objet d'une interprétation conforme au droit fédéral, compte tenu de la loi cantonale d'application qui devrait être adoptée, ainsi que des diverses réformes que la LAMal pourrait subir. L'adaptation du texte de l'initiative, par la suppression de certains passages, serait possible, ce qui permettrait de soumettre au peuple les trois premiers alinéas de l'art. 170C: l'expression "ou collective" pourrait être supprimée à l'al. 2, ainsi que la mention de l'al. 3 selon laquelle la caisse "est également ouverte aux personnes hors du canton, mais qui y exercent une activité lucrative ou y paient leurs impôts". Le principe du tiers payant (al. 5) devrait être interprété conformément au droit fédéral, ce qui sous-entendrait la conclusion d'accords préalables avec les fournisseurs de prestations. Les alinéas 6 et 7 ne seraient pas contestés, et l'alinéa 8 pourrait être supprimé, le cas échéant, en maintenant l'appui financier de l'Etat. Même amputée des dispositions controversées, notamment ses alinéas 4 et 9, l'initiative garderait un contenu cohérent et pourrait être soumise au peuple. Si tel n'était pas le cas, l'art. 170C devrait être annulé, mais
l'art. 170D devrait en tout cas être soumis au peuple. Les recourants se plaignent enfin d'une inégalité de traitement par rapport à de précédentes initiatives (IN 114 "Pour le libre choix du moyen de transport", IN 113 "Pour une contribution de solidarité temporaire des grandes fortunes et des gros bénéfices", et IN 116 "Pour un toit à soi"), qui ont fait l'objet de diverses scissions de la part du Grand Conseil.
4.

Lorsqu'une initiative populaire ne respecte pas l'unité de la matière, elle doit en principe être annulée. Cette solution est adoptée en droit fédéral (art. 75 al. 1 LDP [RS 161.1]), ainsi que, généralement, dans les cantons, mais elle n'est pas imposée par le droit constitutionnel fédéral; la scission de l'initiative en plusieurs parties, soumises à des votes distincts, peut être prévue par le droit cantonal (ATF 123 I 63 consid. 4c p. 72; 81 I 192 consid. 6 p. 201).

4.1 L'art. 66 al. 2 Cst./GE prévoit précisément la scission de l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière, pour autant que ses différentes parties soient en elles-mêmes valides (à savoir lorsque les exigences de l'unité de la forme, de l'unité du genre et de la conformité au droit supérieur sont remplies). Cette règle a été introduite lors de la révision constitutionnelle du 27 mars 1993, qui portait sur l'ensemble des dispositions relatives à l'initiative cantonale (art. 64 à 68 Cst./GE). Le Grand Conseil s'est prononcé le 25 septembre 1992 sur les nouvelles dispositions constitutionnelles et légales et il a adopté le système de la scission, conformément aux recommandations de sa commission législative, qui présentait cette solution comme la plus favorable aux initiants (cas d'application du principe "in dubio pro populo"; cf. Mémorial, 25 septembre 1992, p. 5031 et 5041). Cette solution est inspirée d'un avis de droit du Professeur Auer, de la réglementation en vigueur dans le canton de Saint-Gall, ainsi que par l'arrêt du Tribunal fédéral P.312/84 / P.422/84 du 18 décembre 1984, concernant l'initiative "L'énergie - notre affaire", dans lequel la possibilité d'une scission avait été réservée.

4.2 Le Grand Conseil tente de limiter la portée de l'art. 66 al. 2 Cst./GE, en l'interprétant de manière conforme - selon lui - à l'art. 34 Cst. L'obligation de scinder ne s'appliquerait pas lorsqu'il n'y a pas de lien entre les différents volets de l'initiative, le vice entachant également, de manière irrémédiable, la récolte de signatures.

La règle d'unité de la matière ne tend pas uniquement à une libre manifestation de la volonté des citoyens au moment de la votation au sujet de l'initiative: elle s'applique également au moment de la récolte des signatures (cf. ATF 116 Ia 466 consid. 5 p. 471), et tend à éviter en particulier que la juxtaposition de réformes différentes ne permette d'atteindre plus facilement le nombre de signatures requises (ATF 123 I 63 consid. 4b p. 72). On peut en effet concevoir que des citoyens signent une initiative lorsqu'ils en approuvent certains aspects qu'ils jugent importants, même s'ils sont opposés aux autres propositions. La manifestation de volonté s'en trouve faussée (ATF 81 I 192 consid. 5 p. 198-199). Sous cet aspect, le vice entachant l'initiative ne serait pas réparable par une scission puisqu'il affecterait aussi la validité de la récolte de signatures (arrêt du 18 décembre 1984 précité, consid. 9d).

En dépit de cette objection, le droit fédéral n'impose pas la nullité d'une initiative non conforme au principe d'unité de la matière: la sanction à prendre en pareil cas peut être définie, de manière plus souple, par le droit cantonal. En l'occurrence, le droit genevois prévoit la scission de l'initiative en différentes parties, pour autant que chacune d'entre elles est en soi valide. Cette possibilité de scinder présuppose que le vice qui peut affecter la récolte de signatures n'est pas considéré comme rédhibitoire. En d'autres termes, si le droit cantonal impose de sauver une initiative, en réparant le défaut d'unité de la matière, cette réparation doit nécessairement s'étendre à la phase préalable de récolte de signatures. Le défaut d'unité de la matière peut certes permettre de contourner les dispositions relatives au nombre de signatures, mais le raisonnement inverse peut aussi être tenu, car il est possible que la réunion d'éléments hétérogènes rende la récolte de signatures plus difficile, les facteurs de désaccord étant alors plus nombreux.

Par ailleurs, l'acte par lequel le citoyen appuie une initiative en la signant n'a pas la même portée que son approbation au moment de la votation. Dans le premier cas, le citoyen manifeste simplement une adhésion de principe, soit sa volonté de voir un objet débattu, puis soumis au scrutin; la récolte de signatures n'est en général précédée d'aucun débat politique, et a lieu dans des conditions qui ne permettent pas aux signataires d'arrêter définitivement leur opinion. C'est seulement au moment du vote que le citoyen prend sa décision sur le fond, en connaissance de cause, notamment après avoir entendu les avis des partisans du projet, de ses opposants et, le cas échéant, de l'autorité. En définitive, le droit fédéral exige que le principe d'unité de la matière soit respecté au moment de la votation, mais n'empêche pas le droit cantonal de réparer une violation de ce principe au stade de la récolte de signatures, l'essentiel restant la liberté de vote au moment du scrutin (Auer, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève, Lausanne 1987, p. 28). Tel est le sens de l'art. 66 al. 2 Cst./GE tel qu'il est déjà implicitement retenu dans l'ATF 123 I 63. L'interprétation du Grand Conseil, qui consiste à refuser la scission

du simple fait qu'il n'y a pas unité de la matière, viderait de tout son sens l'art. 66 al. 2 Cst./GE.

4.3 Cela ne signifie pas pour autant que les auteurs d'une initiative puissent, dans chaque cas, exiger la scission de celle-ci en autant de parties qu'elle contient de propositions. Admettre un tel mode de procéder permettrait

d'ignorer totalement le principe d'unité de la matière, et de contourner systématiquement les règles cantonales relatives au nombre de signatures, ce qui n'est pas admissible. Ainsi, selon la jurisprudence, les auteurs d'une initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière ne sauraient exiger une scission, permettant de sauver leur démarche - lorsque ce procédé est admis par le droit cantonal -, à n'importe quelles conditions (cf. Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBl 83/1982 p. 21). L'abus manifeste ou l'utilisation insensée des institutions démocratiques n'est pas protégé (ATF 128 I 190 consid. 7.1 p. 204), et un abus du droit d'initiative doit en principe être sanctionné par la nullité du projet présenté (cf. Wildhaber, Commentaire de la Constitution fédérale, Bâle/Zurich/Berne 1988, n. 117 ad art. 118 Cst.; Sameli, Treu und Glauben im öffentlichen Recht, RDS 96/1977 II p. 332 ss; Grisel, op. cit., p. 162, 194; cf. également ATF 101 Ia 354 consid. 8).
L'irrecevabilité de l'initiative s'impose lorsque celle-ci comporte de façon abusive plusieurs chapitres qui n'ont aucun lien notoire entre eux (Auer, op. cit., p. 29).
La scission a ainsi été refusée pour une initiative genevoise comportant un grand nombre de propositions différentes s'apparentant au programme d'un parti politique; la démarche des initiants apparaissait comme abusive, et il n'était pas possible, pour des raisons pratiques et de clarté, de séparer les différents volets de l'initiative (ATF 123 I 63 consid. 6 p. 74). L'irrecevabilité peut aussi être prononcée à l'encontre d'une initiative comportant un nombre plus restreint de propositions, lorsqu'il apparaît que la volonté des opposants a été délibérément de profiter de la possibilité d'une scission, en créant par exemple un lien artificiel entre les diverses propositions.
Certes, tel qu'il est rédigé, l'art. 66 al. 2 Cst./GE ne se présente pas comme une norme potestative. On ne saurait toutefois considérer que le Grand Conseil a l'obligation d'opérer la scission de l'initiative à la seule condition que ses différentes parties soient valides. Compte tenu des principes rappelés ci-dessus, le Grand Conseil peut aussi refuser la scission lorsque cela présente des difficultés pratiques insurmontables, ou lorsque le principe d'unité de la matière est violé d'une façon si flagrante que la démarche des initiants ne mérite pas protection. L'autorité cantonale dispose ainsi d'une marge dans l'appréciation de ces critères, et le Tribunal fédéral doit pour sa part s'imposer une certaine retenue dans son contrôle.
4.3.1 Pour le Grand Conseil, les recourants auraient réuni, sous un titre avantageux, des propositions n'ayant rien en commun, dissuadant les citoyens d'étudier le texte attentivement avant de signer. Tel qu'il est présenté dans le formulaire de signatures, le texte de l'initiative fait toutefois distinctement ressortir les deux aspects de celle-ci, soit la création de la caisse publique d'assurance-maladie et la protection du service public. Le titre lui-même de l'initiative est suffisamment clair à ce propos; il apparaît aussi clairement que l'initiative porte sur deux dispositions distinctes et, même si le texte en est relativement long, on ne distingue aucun artifice qui pourrait dissuader les signataires de prendre connaissance des deux objets qui leur étaient soumis. De ce point de vue, l'initiative ne recèle rien de trompeur.
4.3.2 Le Grand Conseil soutient également qu'une scission serait matériellement impossible compte tenu des nombreux éléments de l'art. 170C qui apparaissent contraires au droit fédéral, et du fait que l'art. 170D aurait un caractère accessoire. Toutefois, comme l'a relevé le Conseil d'Etat, on ne voit pas ce qui empêcherait de soumettre au peuple une disposition, même largement expurgée, prévoyant le principe de la création d'une caisse publique cantonale d'assurance-maladie dont les détails devraient être réglés dans une loi. Les ambitions des initiants s'en trouveraient certes réduites, mais non complètement dénaturées. La disposition sur la sauvegarde du service public ne saurait par ailleurs être qualifiée d'accessoire; il s'agit au contraire d'un élément distinct conservant pour lui-même une signification propre. Il n'y a donc pas d'obstacle pratique à la scission.
4.3.3 En revanche, c'est à juste titre que le Grand Conseil a voulu sanctionner le procédé consistant à réunir dans un même texte deux objets fondamentalement différents, et à essayer par la suite d'en obtenir la scission. Comme cela est relevé ci-dessus, les deux propositions de l'initiative sont totalement différentes quant à leur nature, puisque l'une porte sur un projet concret et limité, soit la réalisation d'une institution publique déterminée, l'autre pouvant être assimilée à une partie de programme politique, soit la lutte contre le démantèlement du service public. Ces deux propositions sont à ce point différentes dans leur objet, que rien ne peut permettre de supposer que l'adhésion à la première implique l'acceptation de la seconde. Par ailleurs, comme cela est relevé ci-dessus, il était inutile de prévoir une disposition particulière pour soumettre au référendum obligatoire tout changement dans le statut public de la caisse-maladie cantonale; les justifications des recourants quant à l'utilité de l'art. 170D par rapport à l'art. 170C sont dépourvues de toute pertinence. Cela étant, force est de constater que le lien allégué entre les deux parties de l'initiative est totalement artificiel, ce dont ne pouvaient

manquer de s'apercevoir les auteurs de l'initiative, parlementaires cantonaux. Il apparaissait d'emblée que les deux dispositions constitutionnelles devaient faire chacune l'objet d'une initiative distincte. Le principe d'unité de la
matière est violé de manière particulièrement évidente, et la sanction à apporter pouvait, conformément au principe de la proportionnalité, être à la mesure de cette violation. Dans ces conditions, le refus de scinder en deux l'IN 119 ne viole pas l'art. 66 al. 2 Cst./GE.
4.4 Les recourants reprochent aussi - en réplique - au Grand Conseil de ne pas avoir envisagé la possibilité d'une annulation partielle fondée sur l'art. 66 al. 3 Cst./GE. Ils évoquent la nécessité de soumettre au peuple la partie de l'initiative dont la conformité au droit fédéral n'est pas contestée, soit l'art. 170D Cst. Cet argument ne répond toutefois pas à l'objection soulevée ci-dessus: l'impossibilité de scinder en deux l'initiative empêche également de n'en retenir qu'une partie: la juxtaposition de deux objets distincts ne permet pas de déterminer celui qui, aux yeux des initiants et des signataires, revêtirait un caractère principal. Les recourants eux-mêmes n'expliquent pas pourquoi la disposition sur le maintien du service public devrait être préférée à celle qui concerne la caisse publique cantonale d'assurance-maladie, le cas échéant amputée de ses parties contraires au droit fédéral, voire même réduite à un alinéa unique. Il n'appartient pas au Tribunal fédéral de se livrer à de telles hypothèses, au demeurant invérifiables.
4.5 Les recourants se plaignent enfin - en réplique également - d'une inégalité de traitement en relevant que le Grand Conseil a, à plusieurs reprises, scindé en différentes parties des initiatives qui lui étaient précédemment soumises. Toutefois, conformément à l'art. 90 al. 1 let. b OJ, il leur appartenait de démontrer en quoi ces initiatives présentaient des similitudes telles qu'un traitement identique s'imposait en l'espèce. Cette démonstration fait totalement défaut, ce qui entraîne l'irrecevabilité du grief.
5.
Sur le vu de ce qui précède, le recours de droit public doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2.
Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux recourants et au Grand Conseil du canton de Genève.
Lausanne, le 25 septembre 2003
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: