Urteilskopf

115 Ia 148

29. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 7 juin 1989 dans la cause Comité d'initiative "soins à domicile", S., G. et T. contre Grand Conseil du canton de Genève (recours de droit public)
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG. Politische Rechte; Konkretisierung einer nicht formulierten Gesetzesinitiative.

1. Die Autoren einer nicht formulierten Initiative können im Rahmen einer gestützt auf Art. 85 lit. a OG erhobenen staatsrechtlichen Beschwerde geltend machen, dass das dem Volk zur Abstimmung vorgelegte Gesetz den Inhalt ihrer Initiative verwässert bzw. kaum mehr widergibt (E. 1a). Ein Initiativkomitee ohne juristische Persönlichkeit ist grundsätzlich nicht zur Stimmrechtsbeschwerde legitimiert (E. 1b).

2. Bei der Behandlung einer nicht formulierten Initiative gemäss Genfer Recht zu beachtende Grundsätze (E. 3).

3. Erfordert eine Initiative die Ausarbeitung eines Gesetzestextes durch den kantonalen Gesetzgeber, so ist sie wie eine nicht formulierte Initiative i.S. des kantonalen Verfassungsrechts zu behandeln (E. 4a). Der Gesetzgeber, der auf eine solche Initiative eintritt, hat Normen auszuarbeiten und zu verabschieden, die den in der Initiative zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen entsprechen (E. 4b).

4. Im konkreten Fall stellte die vorgeschlagene Finanzierungsklausel ein essentielles Element der Initiative dar. Der Gesetzgeber konnte sich somit nicht von ihr entfernen und sich weigern, im Gesetz eine sie konkretisierende Bestimmung mit unmittelbaren und zwingenden Auswirkungen auf das Staatsbudget aufzunehmen (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 85 let. a OJ. Droits politiques; concrétisation d'une initiative législative non formulée.

1. Les auteurs d'une initiative non formulée peuvent invoquer à l'appui d'un recours de droit public fondé sur l'art. 85 let. a OJ le grief que le projet de loi soumis au vote du peuple édulcore leur initiative au point de la dénaturer (consid. 1a). Un comité d'initiative sans personnalité juridique n'a en principe pas qualité pour agir par la voie du recours de droit public pour violation des droits politiques (consid. 1b).

2. Principes relatifs au traitement d'une initiative non formulée en droit genevois (consid. 3).

3. Une initiative qui nécessite un travail d'élaboration de la part de l'autorité législative doit être traitée comme une initiative non formulée au sens du droit constitutionnel cantonal (consid. 4a). Le législateur qui entre en matière sur une telle initiative est tenu d'adopter des règles équivalentes par leur contenu à celles dont les initiants requièrent l'adoption (consid. 4b).

4. En l'espèce, la clause de financement proposée constituait un élément fondamental de l'initiative. Le législateur ne pouvait s'en écarter en refusant d'insérer dans le projet de loi censé la concrétiser une règle fixe et contraignante pour le budget de l'Etat (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG. Diritti politici; concretizzazione di un'iniziativa legislativa non presentata nella forma di progetto già elaborato.

1. Gli autori di un'iniziativa non presentata nella forma di progetto già elaborato possono invocare a sostegno di un ricorso di diritto pubblico fondato sull'art. 85 lett. a OG la censura secondo cui il progetto di legge

sottoposto al voto del popolo toglie sostanza alla loro iniziativa, al punto di snaturarla (consid. 1a). Un comitato d'iniziativa senza personalità giuridica non è, in linea di principio, legittimato a proporre ricorso di diritto pubblico per violazione dei diritti politici (consid. 1b).

2. Principi del diritto ginevrino relativi alla trattazione di un'iniziativa non presentata nella forma di progetto già elaborato (consid. 3).

3. Un'iniziativa che esige un lavoro di elaborazione da parte dell'autorità legislativa va trattata come un'iniziativa non presentata quale progetto già elaborato ai sensi del diritto costituzionale cantonale (consid. 4a). Il legislatore che entra nel merito di tale iniziativa è tenuto ad adottare norme equivalenti nel loro contenuto a quelle di cui gli inizianti richiedono l'adozione (consid. 4b).

4. Nella fattispecie, la clausola di finanziamento proposta costituiva un elemento fondamentale dell'iniziativa. Il legislatore non poteva scostarsene, rifiutando d'inserire nel progetto di legge destinato a concretizzarla una norma fissa e impegnativa per il bilancio preventivo dello Stato (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 149

BGE 115 Ia 148 S. 149

Le 12 mars 1985, un Comité d'initiative "Soins à domicile" a déposé à la Chancellerie d'Etat du canton de Genève une initiative populaire non formulée au sens de l'art. 67 Cst. gen., relative aux soins à domicile, et dont le chiffre 5 prévoyait que: "L'Etat verse aux services d'aide à domicile des subventions qui correspondent au moins à 2% des dépenses de son budget de

BGE 115 Ia 148 S. 150

fonctionnement, et qui couvrent les 80% du coût total de leurs prestations. Pour bénéficier des subventions, ces services doivent:
- fonctionner sans but lucratif;
- pratiquer une politique tarifaire qui permette l'utilisation de leurs prestations par tous les milieux socio-économiques; - être structurés de telle façon que l'aide à domicile constitue au moins les 3/4 de l'ensemble de leurs activités; - garantir que les conditions de travail de leur personnel soient assimilés à celles du personnel des établissements hospitaliers publics, et
- fournir régulièrement des cours de formation à l'intention de leur personnel." Appelé à se prononcer sur cette initiative avant le 12 mars 1986 en vertu de l'art. 67A al. 1 Cst. gen., le Grand Conseil l'a renvoyée pour étude à une commission parlementaire. Celle-ci a examiné l'initiative en conjonction avec un projet de loi sur les soins à domicile déposé antérieurement par deux députés. Au cours de ses travaux, la commission parlementaire a élaboré d'une part un projet de loi constitutionnelle tendant à modifier la constitution cantonale par un article unique ainsi conçu: "Art. 173A (nouveau)
Aide médico-sociale
1 Pour éviter ou écourter les hospitalisations, l'Etat encourage l'aide médico-sociale à domicile aux personnes dont l'état de santé nécessite des soins ou un soutien réguliers. Il y consacre au moins 2% de son budget de fonctionnement. 2 Lorsque l'aide médico-sociale est fournie par des services communaux ou des services pri-

vés, une subvention couvrant au maximum 80% de leurs frais leur est attribuée." et d'autre part un projet de loi sur les soins à domicile, dont le texte était le suivant: "Article 1
But
L'Etat est chargé de favoriser, dans le cadre d'une politique globale de la santé, le développement de l'aide à domicile. Demeurent réservés les articles 397 a à 397 f du code civil suisse. Art. 2
Champ d'application
L'aide à domicile s'adresse aux personnes dont l'état de santé ne nécessite pas ou plus le maintien dans un établissement hospitalier, mais exige des soins, des contrôles ou un soutien temporaires ou durables. Art. 3
Coordination
1 Les services privés ou publics et les aides bénévoles, qui dispensent des soins infirmiers et d'autres prestations évitant l'hospitalisation et le placement dans une institution, coordonnent

BGE 115 Ia 148 S. 151

leurs activités de même que leurs secteurs géographiques d'intervention de façon que l'ensemble du canton soit couvert. 2 En particulier, ils visent à créer des centres de liaisons communs pour faciliter leur accès aux utilisateurs. 3 Si ces conditions ne sont pas remplies, l'Etat et les communes veillent à ce que la coordination soit effectuée. Art. 4
Prestations
1 L'Etat et les communes, en étroite collaboration, apportent un soutien aux divers services concernés en vue de développer le maintien à domicile, à condition que ceux-ci offrent des prestations coordonnées, complémentaires et qu'ils soient accessibles en tout temps. 2 Leurs prestations comprennent également des mesures visant à l'information et à l'éducation en matière de prévention. Art. 5
Conditions à l'octroi de subventions
Pour bénéficier d'un soutien de l'Etat et des communes, les services concernés doivent: a) fonctionner sans but lucratif;
b) pratiquer une politique tarifaire coordonnée;
c) assurer des prestations de qualité;
d) poursuivre une politique salariale conforme aux normes appliquées dans le canton aux professions concernées; e) offrir à leur personnel une formation adéquate.
Art. 6
Financement
La part de l' Etat destinée au financement de l'aide à domicile figure au budget. Art. 7
Rapport au Grand Conseil
3 ans après l'entrée en vigueur de la loi, le Conseil d'Etat présente un rapport au Grand Conseil sur le développement de l'aide à domicile." Le 22 janvier 1988, le Grand Conseil a renvoyé ces deux projets à la commission parlementaire. Celle-ci a dès lors renoncé à proposer une révision de la constitution pour ne conserver que le projet de loi, qu'elle a modifié comme suit: "Art. 7
Disposition transitoire
1 Par des études appropriées portant sur le développement de l'aide à domicile et par les ajustements budgétaires nécessaires, l'Etat prend dans un délai de 3 ans après l'entrée en vigueur de la loi toutes les dispositions propres à en assurer la pleine mise en oeuvre. 2 3 ans après l'entrée en vigueur de la loi, le Conseil d'Etat présente un rapport au Grand Conseil sur le développement

BGE 115 Ia 148 S. 152

de l'aide à domicile."
Elle a rejeté une proposition de sa minorité qui prévoyait le doublement des prestations étatiques dans un délai de trois ans. Le 16 septembre 1988, le Grand Conseil a voté l'entrée en matière sur l'initiative "Soins à domicile", puis a adopté tel quel le projet de loi proposé par la majorité de sa commission, et cela sous le titre "Projet de loi sur les soins à domicile (K 1 2-5719) émanant de l'initiative populaire 14 (soins à domicile)". Ce projet a été publié dans la Feuille d'avis officielle du canton de Genève du 23 septembre 1988 avant d'être soumis au vote du Conseil général à une date qui doit être fixée ultérieurement par arrêté séparé. Agissant par la voie du recours de droit public pour violation de leur droit de vote au sens de l'art. 85 let. a OJ, le Comité d'initiative "Soins à domicile", S., G. et T. demandent au Tribunal fédéral d'annuler le projet de loi voté par le Grand Conseil du canton de Genève le 16 septembre 1988. Le Tribunal fédéral a admis le recours dans la mesure où il était recevable.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. a) Les droits politiques protégés par l'art. 85 let. a OJ désignent l'ensemble des droits que confèrent aux citoyens les dispositions constitutionnelles ou législatives qui définissent les conditions et les modalités de l'exercice des droits politiques ou en précisent le contenu et l'étendue. Ils comprennent notamment le droit d'initiative populaire cantonale et les prétentions concrètes qui en découlent (ATF 114 Ia 271 consid. 3, ATF 113 Ia 158 consid. 2a, et les références citées). Les recourants reprochent à l'autorité intimée de soumettre au vote du peuple une loi qu'elle présente comme la concrétisation d'une initiative non formulée, alors qu'aux yeux des recourants ce projet édulcorerait cette initiative au point de la dénaturer. Un tel grief est recevable dans la procédure du recours de droit public fondé sur l'art. 85 let. a OJ (cf. arrêt non publié du 16 décembre 1986, en la cause R. et consorts, consid. 2). b) Lorsque le recours porte sur une consultation cantonale ou, comme en l'espèce, le traitement d'une initiative populaire, la qualité pour agir appartient à tous les citoyens actifs exerçant leur droit de vote dans la collectivité publique concernée (ATF 113 Ia 49 consid. 1a et les arrêts cités, ATF 107 Ia 218 consid. 1a, ATF 106 Ia 198

consid. 2a). Le recours peut aussi être exercé par les partis politiques ou d'autres organisations, tel un comité formé pour le lancement d'une initiative ou d'un référendum, à condition que ces groupements soient constitués en personnes morales (ATF 114 Ia 270 consid. 2b, ATF 113 Ia 49 consid. 1a, ATF 112 Ia 211 consid. 1a). En l'espèce, les recourants admettent eux-mêmes que le comité d'initiative "Soins à domicile" n'a pas de statuts et n'a pas par conséquent de personnalité juridique. Le recours est donc irrecevable en tant qu'il émane de ce comité. Les autres recourants, électeurs dans le canton de Genève, ont en revanche qualité pour recourir (ATF 113 Ia 149 consid. 1b et les arrêts cités). c) En vertu de l'art. 89 al. 1 OJ, l'acte de recours doit être déposé dans les trente jours dès la communication, selon le droit cantonal, de l'arrêté ou de la décision attaqués. En l'espèce, le recours a pour objet un projet de loi censé concrétiser une initiative populaire non formulée sur laquelle le Grand Conseil est entré en matière (art. 67 al. 1 Cst. gen.). Ce projet, qui doit être soumis au vote du peuple, a été publié dans la Feuille d'avis officielle du canton de Genève du 23 septembre 1988, la date du scrutin devant être fixée par arrêté séparé. Le délai de l'art. 89 al. 1 OJ a commencé à courir dès cette publication, assimilable à un acte préparatoire susceptible d'entacher la régularité du scrutin (cf. ATF 110 Ia 178 consid. a et les arrêts cités). Déposé à un bureau de poste suisse le 14 octobre 1988, le recours a été formé à temps.

2. Saisi d'un recours de droit public fondé sur l'art. 85 let. a OJ, le Tribunal fédéral examine librement l'interprétation et l'application 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 113 Ia 163 consid. 4, 51 consid. 2b, 44 consid. 2 et les arrêts cités). En dehors de ces normes, et pour les constatations de fait, il se limite à vérifier si l'autorité intimée n'est pas tombée dans l'arbitraire. En présence de deux interprétations également défendables, il donne la préférence à celle retenue par la plus haute autorité cantonale (ATF 112 Ia 226 consid. 2, 212 consid. 2a, ATF 111 Ia 117 /118 consid. 2a, et les arrêts cités).

3. Les électeurs genevois disposent du droit d'initiative en matière constitutionnelle et législative (art. 64-68 Cst. gen.). L'art. 64 al. 2 Cst. gen. prescrit que 10000 électeurs peuvent soit proposer un projet de loi, soit demander au Grand Conseil de

BGE 115 Ia 148 S. 154

légiférer sur un objet déterminé. Le premier cas est celui de l'initiative rédigée, le second celui de l'initiative non formulée. S'agissant d'une initiative non formulée, le Grand Conseil peut soit refuser d'entrer en matière pour des raisons de recevabilité ou d'opportunité, soit accepter le principe de l'initiative. En cas de refus, sa décision est soumise au vote du peuple. En cas d'acceptation, il rédige un projet de loi concrétisant l'initiative et le soumet ensuite au vote du peuple. Il en va de même quand la majorité des électeurs s'est prononcée contre le refus du Grand Conseil d'entrer en matière, le peuple ayant alors en quelque sorte arbitré en faveur des premiers le différend qui opposait les initiants au corps législatif cantonal (art. 67 Cst. gen.). En l'espèce, le Grand Conseil a estimé que l'initiative était recevable; se fondant sur l'avis de droit sollicité au cours de la procédure parlementaire, il l'a tenue pour "exécutable" et conforme au droit de rang supérieur. Il a ensuite admis qu'il était opportun de réaliser les propositions contenues dans l'initiative. C'est pourquoi il a adopté le 16 septembre 1988 un projet de loi émanant de l'initiative, destiné à être soumis au vote du peuple en vertu de l'art. 67 al. 1 Cst. gen. (Mémorial des séances du Grand Conseil, 1988 p. 4907).

4. a) Le droit genevois ne pose aucune exigence particulière quant au contenu possible d'une initiative non formulée. Il est donc en principe loisible aux initiants, dans le cadre de l'art. 67 Cst. gen., d'exprimer leurs postulats d'une manière relativement précise, plutôt que sous la forme de voeux conçus en termes généraux. Dans la mesure où l'initiative nécessite un travail d'élaboration de la part de l'autorité législative, elle doit être traitée comme une initiative non formulée au sens du droit constitutionnel cantonal (arrêt non publié du 16 décembre 1986, précité, consid. 2a). b) D'un point de vue concret, l'initiative ne met pas seulement en mouvement l'autorité législative, mais lui trace aussi une voie dont elle ne peut s'écarter ni pour modifier le sens de la proposition, ni pour régler d'autres matières que celle visée par la demande. Le législateur n'agit pas en toute liberté, mais dans l'exécution d'un mandat conféré par le peuple ou par les électeurs signataires de l'initiative. Il n'est certes pas un simple agent de transmission entre les auteurs de l'initiative et le peuple, et le texte qu'il doit soumettre à celui-ci est élaboré en vertu de sa propre compétence. Mais lorsque, comme en l'espèce, il est entré en

BGE 115 Ia 148 S. 155

matière sur la proposition, la faisant sienne, il est tenu de mettre sur pied un projet qui réponde aux intentions des initiants et exprime leur pensée. La marge de manoeuvre du législateur est ainsi limitée par l'obligation

d'adopter des règles équivalentes par leur contenu à celles dont les auteurs de l'initiative requièrent l'adoption (ATF 25 I 73 -75, ATF 73 I 33 s.; ETIENNE GRISEL, Initiative et référendum populaires, Lausanne, 1987, p. 184/185).

5. L'initiative est claire dans sa systématique: elle expose d'abord les objectifs et les modalités d'une intervention accrue de l'Etat dans le domaine des soins à domicile, puis en détermine le financement par l'insertion dans le budget annuel d'un montant global minimum fixé, de manière constante et rigide, proportionnellement aux dépenses de fonctionnement du canton. Ainsi, les subventions versées par l'Etat aux différents services de soins à domicile doivent correspondre au moins à 2% du budget cantonal et couvrir les 80% du coût total des prestations (chiffre 5 de l'initiative). L'intention des initiants à cet égard est sans équivoque: il s'agit de garantir financièrement, pour une durée indéterminée, la mise en oeuvre d'une politique ambitieuse de soins à domicile. Entendus par la commission parlementaire, les représentants des initiants ont certes déclaré que "... le 2% n'est pas un critère absolu et il ne s'agit pas de grignoter quoi que ce soit aux soins hospitaliers" (Rapport de la commission du 4 janvier 1988, p. 14 in fine). Cette nuance n'enlève rien au fait que le texte de l'initiative contient une clause de subventionnement précise qui la rapproche, sur ce point, d'une initiative rédigée. L'autorité intimée a considéré que cette particularité n'affectait pas la validité de l'initiative sous l'angle de l'unité de la forme ou de l'unité de genre. Conformément à l'avis de droit auquel elle s'est référée, elle a aussi admis que le caractère constant des dépenses prévues et le problème posé par les excédents budgétaires éventuels ne mettaient pas en cause la possibilité de réaliser l'initiative. Le caractère fondamental de la clause de financement proposée ne faisait donc aucun doute, ni pour les initiants, ni pour le Grand Conseil. Selon ses auteurs, l'initiative avait pour but d'accélérer l'inscription dans la loi de principes nouveaux en matière de politique sociale, mais surtout d'assurer le développement rapide des soins à domicile par une augmentation massive des subventions étatiques. Cette question préoccupait déjà depuis un certain temps le parlement cantonal, saisi de six motions sur ce sujet entre 1981 et 1984. Si le principe même de l'initiative ne faisait

guère l'objet de contestations, le système de financement était en revanche vivement discuté, et c'est sur ce point qu'a porté l'essentiel des travaux préparatoires et des débats parlementaires. Dans un premier temps, le Grand Conseil a refusé le projet de loi constitutionnelle élaboré par la commission, qui reprenait intégralement le chiffre 5 de l'initiative. Lors de la discussion finale du projet litigieux, il a aussi rejeté la proposition de compromis formulée par la minorité de la commission qui prévoyait de doubler les dépenses de l'Etat en matière de soins à domicile dans un délai de trois ans, alors même que les représentants des initiants avaient admis que cette solution intermédiaire concrétisait l'initiative de manière satisfaisante. L'autorité intimée a ainsi exprimé clairement sa volonté de ne pas édicter en cette matière une règle fixe et contraignante pour le budget de l'Etat. Renonçant à insérer une telle règle dans le projet de loi censé concrétiser l'initiative, elle s'en est écartée sur un point fondamental, ce qui lui faisait perdre une partie importante de sa raison d'être. Ce procédé est d'autant plus critiquable que le Grand Conseil n'a pas contesté la validité formelle de l'initiative, qu'il a considérée au surplus comme réalisable. Les droits politiques des initiants ont été violés dès lors que l'autorité intimée a évité le vote sur l'initiative en appelant les citoyens aux urnes pour se prononcer sur un projet qui s'inscrit sans doute dans le cadre général tracé par les initiants et va dans leur direction, mais écarte un élément essentiel de l'initiative et en dénature ainsi la portée. En pareil cas, les initiants peuvent légitimement voir dans la décision d'entrer en matière un moyen indirect de soustraire le contenu véritable de leur proposition à l'arbitrage du peuple.