

*Date de dépôt: 19 novembre 2002*

*Messagerie*

## Rapport

**de la Commission législative chargée d'étudier la validité de l'initiative populaire 119 « Pour une caisse d'assurance-maladie publique à but social et la défense du service public »**

- |   |                          |
|---|--------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le   | <b>13 mars 2002</b>      |
| 2. Débat de préconsultation sur la base du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, <b>au plus tard le</b>  | <b>13 juin 2002</b>      |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, <b>au plus tard le</b>  | <b>13 décembre 2002</b>  |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, <b>au plus tard le</b> | <b>13 septembre 2003</b> |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, <b>au plus tard le</b>   | <b>13 septembre 2004</b> |

## RAPPORT DE LA MAJORITÉ

**Rapporteur: M. Christian Luscher**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission législative a traité l'initiative 119 lors de ses séances des 13 septembre, 27 septembre et 11 octobre 2002. Les procès-verbaux furent tenus de main de maître par M. Christophe Vuilleumier.

Avant d'aborder les travaux entrepris par la commission, il convient de rappeler ce qui suit :

### **1. RAPPEL CHRONOLOGIQUE**

L'Alliance de gauche (Comité d'initiative « pour une caisse d'assurance-maladie publique à but social ») a lancé une initiative populaire intitulée « pour une caisse d'assurance-maladie à but social et la défense du service public », qui a abouti, comme l'a constaté le Conseil d'Etat dans son arrêté du 13 mars 2002.

Le 29 mai 2002, le Conseil d'Etat a déposé son rapport et, lors du débat de préconsultation du mois de juin 2002, le Grand Conseil a renvoyé l'initiative à la Commission législative pour qu'elle statue sur la validité de l'initiative qui, faut-il le rappeler, comporte deux volets distincts, à savoir une double modification de la constitution genevoise : la première emporte la création d'un nouvel article relatif à la création d'une caisse cantonale d'assurance-maladie, alors que la deuxième concerne les privatisations, transferts ou sous-traitances des activités 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.

### **2. RÉSUMÉ DU RAPPORT DU CONSEIL D'ÉTAT DE GENÈVE**

Le 29 mai 2002, le Conseil d'Etat a rendu au Grand Conseil son rapport sur la validité et la prise en considération de l'initiative populaire 119.

Il a tout d'abord constaté que l'initiative 119 ne satisfaisait pas au principe de l'unité de la matière et ce pour deux raisons : d'une part, l'initiative réunit en une seule question posée au peuple deux propositions

qui n'ont pas entre elles de rapport de connexité matérielle, d'autre part, le fait d'avoir réuni deux volets en un seul texte avait facilité la récolte des signatures en captant les voix de tous ceux – et ils sont nombreux – qui souffrent de l'augmentation constante des primes d'assurance-maladie et de tous ceux qui sont opposés à toute privatisation des tâches publiques.

Ensuite, le Conseil d'Etat a considéré qu'il y avait lieu de scinder l'initiative en deux volets, l'un traitant de la création d'une caisse cantonale, l'autre de la sauvegarde des services publics.

Dans son analyse des dispositions relatives à la création d'une caisse d'assurance-maladie publique, le Conseil d'Etat a constaté que certaines dispositions étaient critiquables – c'est le moins que l'on puisse dire – en tant qu'elles violent manifestement le droit fédéral.

Ainsi :

- Les alinéas 1 et 3 de l'article 170C, en tant qu'ils prévoient que la Caisse cantonale est également ouverte aux personnes domiciliées hors du canton, mais qui y exercent une activité lucrative ou y paient leurs impôts, dérogent aux articles 3 et 4 LAMal et à leurs dispositions d'application et doivent donc être déclarés nuls.
- L'article 170C, alinéa 2, ne peut être conforme à la LAMal que pour les dispositions qui concernent l'assurance individuelle d'indemnité perte de gain.
- L'article 170C, alinéa 4, est non seulement nul (car contraire à la LAMal), mais se heurte, de surcroît, au plan pratique, à l'approbation des primes par l'OFAS au cas où l'initiative serait acceptée.
- L'article 170C, alinéa 5, en tant qu'il oblige la Caisse cantonale d'assurance-maladie à pratiquer le système du tiers payant, doit être déclaré nul, car contraire au droit fédéral.
- L'article 170C, alinéa 7, qui viole la LAMal à plusieurs titres, ne peut en particulier être interprété de façon conforme à l'article 8 de la Constitution fédérale et doit dès lors être déclaré nul.
- L'article 170C, alinéa 9, est également contraire au droit fédéral en tant qu'il contraint les personnes au bénéfice d'un subside à s'affilier à la caisse cantonale d'assurance-maladie pour pouvoir bénéficier desdits subsides.

En conclusion, le Conseil d'Etat constatait que seuls quelques éléments épars de l'initiative pouvaient, pris isolément, être considérés comme valides.

Pour ce qui concerne le volet de l'initiative relatif à la sauvegarde des services publics, le Conseil d'Etat a considéré qu'après scission ce volet satisfaisait aux exigences de l'unité de la matière, de la forme et du genre.

Dès lors, le Conseil d'Etat le considère recevable mais estime que l'article 170D doit être rejeté et qu'au cas où le Conseil d'Etat déclare l'initiative 119 partiellement recevable, un contreprojet doit lui être opposé.

### **3. TRAVAUX DE LA COMMISSION**

Comme déjà indiqué en tête du présent rapport, la commission a traité l'initiative 119 durant trois séances.

#### *Séance du 13 septembre 2002*

En présence de M<sup>me</sup> Sarah Currat, du Département de justice, police et sécurité, un tour d'horizon de l'initiative a été fait par les commissaires. Chacun ayant pu donner son avis, il a été convenu de convoquer le comité d'initiative, le président rédigeant une lettre dans ce sens au chef de groupe de l'AdG.

#### *Séance du vendredi 27 septembre 2002*

La commission législative, en présence de M. Michel Gönczy, directeur de l'Action sociale au Département de l'action sociale et de la santé, et M<sup>me</sup> Karine Muller, du même département, de M<sup>me</sup> Sarah Currat, du Département de justice, police et sécurité, a auditionné M. Jean Spielmann, représentant du comité d'initiative. M. Spielmann a exposé la position du comité d'initiative, relevant que le canton comptait 23 000 personnes qui n'avaient pas les moyens de payer leurs cotisations et près de 120 000 personnes qui se faisaient aider par l'Etat.

S'agissant de la disposition de l'initiative qui prévoyait que les primes devaient être de 10% inférieures à la moyenne (art. 170C, al. 4), M. Spielmann s'est référé à l'exemple de la caisse publique du canton de Bâle, dans lequel cette disposition était jugée légale.

M. Spielmann a également évoqué la possibilité d'établir le principe du tiers payant.

En outre, M. Spielmann a été entendu sur l'article 170D relatif aux privatisations et a déclaré que, si une modification législative avait pour but de changer le mandat d'un service public, il devenait nécessaire de munir cette modification du référendum obligatoire.

S'agissant de l'unité de la matière, M. Spielmann a déclaré que la scission entre les deux objets de l'initiative était en effet pertinente.

M. Spielmann s'est ensuite retiré, déclarant qu'il ferait remettre à la commission les divers documents relatifs à la caisse bâloise, notamment les statuts de cette dernière.

La discussion s'est poursuivie en commission sur les mérites de l'initiative.

### *Séance du 11 octobre 2002*

Lors de cette séance, à laquelle M. Gönczy et M<sup>me</sup> Muller ont également participé, la commission a tout d'abord analysé la situation prévalant dans le canton de Bâle.

Il fut alors exposé par le DASS que cette caisse existait depuis 1914 et qu'elle s'était transformée en caisse publique en 1991, c'est-à-dire précédemment à l'entrée en vigueur de la LAMal. A cette occasion, il avait été convenu qu'elle ferait l'objet de subventions pendant 12 ans, délai au terme duquel elle devait répondre aux mêmes conditions que les autres caisses. M. Gönczy a encore précisé que Bâle était le second canton le plus cher après Genève, la prime moyenne cantonale étant pour 2002 de 326 F à Bâle et de 363 F à Genève. Il a ajouté qu'il était impossible de dire si cette caisse avait abaissé les primes des caisses bâloises.

## **4. DÉCISION DE LA COMMISSION LÉGISLATIVE**

- a) La question préalable à trancher par la commission était celle de savoir s'il y avait unité de la matière entre les deux volets de l'initiative. A défaut, fallait-il ou non scinder l'initiative et la soumettre au peuple en ses deux volets distincts, étant rappelé que le premier était, dans sa plus grande partie, contraire au droit fédéral ?
- b) L'exigence d'unité de la matière figure à l'article 68, alinéa 2, Cst. Ge, selon lequel il doit exister un rapport intrinsèque entre les diverses parties de l'initiative.

Une initiative se présentant comme un ensemble de propositions diverses, certes toutes orientées vers un même but, 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 (ATF 123 I 63 consid. 5, p. 73-74).

- a) En l'espèce, la commission législative, dans sa majorité, est du même avis que le Conseil d'Etat : le principe de l'unité de la matière est violé. De toute évidence, l'initiative vise deux buts distincts sans qu'il existe de rapport de connexité étroit entre eux. Le Conseil d'Etat relève à juste titre que l'exposé des motifs qui figure sur la feuille de signature ne contient aucune explication sur le second volet, alors même que celui-ci pose une règle qui, d'un point de vue à la fois matériel et formel, est bien plus importante que celle figurant dans le premier volet.

La majorité de la Commission législative considère aussi que la plupart des électeurs ont signé l'initiative à cause de son premier volet (l'assurance-maladie), tant il est notoire que nombreux sont ceux qui souffrent de l'augmentation constante des primes d'assurance-maladie.

Enfin, la commission est également d'avis que la récolte des signatures a été facilitée par la réunion en un seul texte de deux volets sans rapport entre eux, certains étant attirés par le deuxième volet de l'initiative sans partager l'idée du premier et inversement.

Il est dès lors établi que l'initiative viole le principe de l'unité de la matière. Le représentant du comité d'initiative le reconnaît lui-même, puisqu'il partage l'idée que l'initiative doit être scindée.

- b) Ayant mis au vote la question de l'unité de la matière, la commission s'est déterminée comme suit, étant précisé que la question posée était de savoir qui considérait que l'unité de la matière était respectée :

en faveur : 1 AdG ;

contre : 1 UDC, 2 L, 1 PDC, 1 Ve ;

abstention : 1 S.

- c) La discussion s'est poursuivie ensuite sur la question de savoir s'il convenait de scinder l'initiative et de considérer la recevabilité de chacun de ses volets ou s'il fallait déclarer l'initiative irrecevable dans son ensemble.

Sur ce point, la majorité de la commission a considéré qu'il n'y avait pas de rapport entre les deux volets, un commissaire allant même jusqu'à dire que les initiants s'étaient moqués de la population et que le procédé visant à obtenir des signatures pour deux sujets absolument différents n'était pas correct.

Le rapporteur ne peut à ce sujet que fustiger l'attitude d'un comité d'initiative – composé de juristes éminents et de politiciens rompus aux arcanes de l'exercice des droits populaires – qui n'hésite pas à lancer une initiative en sachant que le principe de l'unité de la matière n'est pas respecté, espérant sans doute que le Grand Conseil la scindera en deux pour la présenter au peuple.

En définitive, la commission s'est prononcée contre la scission de l'initiative par une majorité de 2 L, 1 R et 1 UDC, 1 AdG, 1 Ve et 1 S se déclarant en faveur d'une scission, 1 PDC s'abstenant.

d) Restait donc à trancher la question de la recevabilité de l'initiative. Par 6 voix (1 UDC, 1 PDC, 2 L, 1 R) contre 3 (1 AdG, 1 S, 1 Ve), la Commission législative s'est prononcée contre la recevabilité de l'initiative.

e) En d'autres termes, Mesdames et Messieurs les députés, la majorité de la Commission législative propose au Grand Conseil de déclarer l'initiative irrecevable.

Sa décision a surtout été guidée par le fait qu'il ne pouvait échapper aux initiants que l'initiative ne respectait pas l'unité de la matière.

Le risque est trop grand que les signataires n'aient voulu signer qu'une partie de l'initiative pour que le parlement puisse cautionner une telle pratique.

Ainsi, le parlement doit donner un message clair à ceux qui veulent exercer de droits populaires : l'initiative ne sera recevable que si elle respecte l'unité de la matière. Il faut absolument éviter que des initiants potentiels réunissent en une seule initiative des sujets sans aucun rapport entre eux afin de s'assurer une récolte suffisante de signatures. C'est pour que ce genre de pratique ne se reproduise plus que la majorité de la Commission législative propose de déclarer l'initiative irrecevable dans son ensemble.

## Secrétariat du Grand Conseil

## IN 119

### Lancement d'une initiative

L'Alliance de gauche [Comité d'initiative «Pour une caisse-maladie publique à but social»] a lancé une initiative populaire intitulée «Pour une caisse d'assurance-maladie publique à but social et la défense du service public», qui a abouti.

Le tableau ci-dessous indique les dates ultimes auxquelles cette initiative doit être traitée aux différents stades du processus d'examen des initiatives prévus par la loi.

1.	Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le	<b>13 mars 2002</b>
2.	Débat de préconsultation sur la base du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, <b>au plus tard le</b>	<b>13 juin 2002</b>
3.	Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, <b>au plus tard le</b>	<b>13 décembre 2002</b>
4.	Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, <b>au plus tard le</b>	<b>13 septembre 2003</b>
5.	En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, <b>au plus tard le</b>	<b>13 septembre 2004</b>



## **Initiative populaire**

### **« Pour une caisse d'assurance-maladie publique à but social et la défense du service public »**

Les soussigné-e-s, électrices et électeurs dans le canton de Genève, en application de l'article 65A de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, et des articles 86 à 93 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative de révision partielle de la constitution, ayant la teneur suivante:

#### **Article unique**

La constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, est modifiée comme suit:

### **Le titre XIII A actuel comprenant les articles 171 à 174 devenant le titre XIII C (nouveau)**

#### **Titre XIII A            Caisse cantonale d'assurance-maladie (nouveau, comprenant l'art. 170C)**

##### **Art. 170C            Caisse cantonale d'assurance-maladie (nouveau)**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> La caisse est tenue d'affilier toute personne domiciliée dans le canton qui en fait la demande; elle est également ouverte aux personnes domiciliées hors du canton, mais qui y exercent une activité lucrative ou y paient leurs impôts.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Elle doit appliquer le principe du tiers payant et rembourser directement les factures de soins, d'hospitalisation, de médicaments et de rééducation.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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 F, respectivement 75 000 F, 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.

<sup>9</sup> 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 XIII B          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.

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

### **Assurance-maladie: les hausses de primes injustifiées et non contrôlées, ça suffit!**

Face au monopole de quelques grandes caisses-maladie qui imposent leurs diktats, créons une caisse publique cantonale organisée démocratiquement et soumise au contrôle du Grand Conseil et donc du peuple.

### **Pour une caisse d'assurance-maladie publique à but social et la défense du service public**

La loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) a démontré ses graves lacunes et la nécessité d'instituer à l'échelle nationale un nouveau système d'assurance-maladie avec des cotisations fixées selon le modèle de l'AVS.

Dans l'immédiat, le droit fédéral permet d'autres solutions que celle des caisses privées gérées au détriment des intérêts des assuré-e-s.

La présente initiative vise à instituer une caisse cantonale d'assurance-maladie, à but social, inspirée de la caisse cantonale bâloise forte de 125 000 assuré-e-s, et répondant notamment aux objectifs suivants:

- primes au moins 10 % inférieures à la moyenne des primes des autres caisses-maladie exerçant leurs activités à Genève;
- contrôle par le Conseil d'Etat de toute augmentation des primes;
- octroi de subventions pour diminuer les primes des personnes seules ou des couples dont le revenu annuel net est inférieur à 50 000 F, respectivement 75 000 F, ou qui ont plus d'un enfant mineur à charge;
- remboursement direct par la caisse des factures de soins, d'hospitalisation, de médicaments, etc. (principe du tiers payant).

Pour assurer la pérennité de cette caisse et des autres établissements et services publics du canton, l'initiative prévoit en outre qu'aucune privatisation ou transfert de leurs activités ne puisse être effectué sans qu'une loi, soumise à référendum, ait été adoptée par le Grand Conseil.

*Date de dépôt : 7 novembre 2002*

*Messagerie*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

**Rapporteur: M. Christian Grobet**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission législative a examiné lors de ses séances du 27 septembre et 11 octobre 2002 l'initiative 119 « Pour une caisse d'assurance-maladie publique à but social et la défense du service public », ainsi que le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de cette initiative.

### **1. Position de la Commission législative**

Les députés des partis de droite ont critiqué l'initiative de l'Alliance de gauche, considérant notamment qu'il ne ressortait pas clairement de son texte qu'elle poursuivait deux objectifs, à savoir la création d'une caisse d'assurance-maladie publique, d'une part, et la préservation des services publics d'une privatisation éventuelle, d'autre part. Ils ont considéré que le principe de l'unité de la matière de l'initiative n'était pas respecté et que les citoyennes et citoyens qui l'avaient signée ne pouvaient pas se douter que son texte portait également sur la défense des services publics.

La majorité de la commission a, en conséquence, conclu à l'irrecevabilité de l'initiative, quand bien même il n'y avait pas eu de majorité pour prononcer sa nullité. La commission a, en outre, refusé de scinder l'initiative en deux, comme le préconise le Conseil d'Etat dans son rapport précité du 29 mai 2002.

Indépendamment des contradictions de la majorité de la commission entre ses différents votes, il résulte clairement des débats de la commission que c'est sur la base du grief du non-respect de l'unité de la matière de l'initiative qu'elle recommande au Grand Conseil de soustraire celle-ci au vote populaire du fait qu'elle poursuit les deux objectifs suivants :

- instituer une caisse cantonale d'assurance-maladie, à but social, inspirée de la caisse cantonale bâloise d'assurance-maladie
- et assurer la pérennité de cette caisse et des autres établissements et services publics genevois, en prévoyant qu'aucune privatisation ou transfert de leurs activités ne puisse être effectué sans qu'une loi, soumise à référendum, ait été adoptée par le Grand Conseil.

Il y a lieu de relever que l'initiative 119 est une initiative formulée qui vise à modifier la constitution genevoise en y introduisant un titre XIII A portant sur une caisse cantonale d'assurance-maladie, dont les principes sont fixés dans un article 170C nouveau, et un titre XIII B portant sur la sauvegarde des services publics, dont les principes sont régis par un article 170D nouveau.

## **2. Dispositions constitutionnelles applicables à l'initiative**

Le Grand Conseil a modifié, lors de sa séance du 25 septembre 1992, les dispositions constitutionnelles applicables au droit d'initiative en posant certaines exigences quant à la recevabilité des initiatives populaires. Celles-ci doivent notamment respecter les exigences de l'unité de la forme, de l'unité du genre et de l'unité de la matière. Les deux premières exigences quant à la recevabilité de l'initiative sont remplies, puisque l'initiative 119 est une initiative formulée et ne porte que sur la modification de la constitution.

### ***2.1. Le principe de l'unité de la matière***

En ce qui concerne l'unité de la matière, il y a lieu de relever ce qui suit :

L'article 65A de la constitution relatif à l'initiative constitutionnelle dispose que « l'initiative peut proposer une révision totale ou partielle de la constitution rédigée de toutes pièces ».

Il en résulte qu'une telle initiative peut proposer, dans le cadre d'une révision partielle de la constitution, diverses modifications de celle-ci, au même titre qu'il est possible, dans le cadre de l'initiative législative, de proposer diverses modifications à une même loi, quand bien même ces modifications législatives porteraient sur des objets différents les uns des autres.

Ce principe est rappelé dans le rapport de la Commission législative qui a traité la réforme de notre constitution cantonale, puisque ce rapport relève dans son commentaire de l'article 65A que, dans l'hypothèse d'une initiative constitutionnelle, celle-ci « *propose soit une révision partielle de la*

*constitution (modification d'une ou plusieurs dispositions, adjonction d'une ou plusieurs dispositions, abrogation d'une ou plusieurs dispositions)... soit elle peut tendre à la révision totale de la constitution »* (in *Mémorial du Grand Conseil*, 1992, p. 5038).

## **2.2. L'unité de la matière est respectée**

L'unité de la matière doit donc être interprétée d'une manière relativement souple en ce qui concerne une initiative visant à modifier partiellement la constitution, puisque le législateur a expressément admis que celle-ci pouvait porter sur plusieurs dispositions nouvelles. La situation n'est pas différente en ce qui concerne l'initiative législative dans la mesure où celle-ci pourrait introduire simultanément diverses dispositions nouvelles différentes les unes des autres dans une loi telle que la loi générale sur le logement (par exemple des dispositions sur la protection des locataires, sur le droit de préemption, sur le droit de subventionnement de certaines catégories de logements, sur la création de fondations diverses, etc.).

Le non-respect du principe de l'unité de la matière s'applique en premier lieu à des initiatives visant à modifier simultanément plusieurs lois différentes, ce qui n'est pas le cas en l'espèce puisqu'il n'y a qu'une seule loi constitutionnelle.

A noter que, dans le cas de l'initiative 119, il y a un lien de connexité manifeste entre le premier objectif de celle-ci, qui vise à créer une caisse-maladie de droit public, et le deuxième objectif de l'initiative, qui vise à assurer sa pérennité ainsi que celle, par égalité de traitement, d'autres services publics.

C'est en effet délibérément que les auteurs de l'initiative ont prévu un titre XIII B distinct pour garantir la pérennité de la caisse-maladie qu'elle vise à instituer, en considérant que l'application du référendum obligatoire, tel que cela est prévu en matière fiscale dans l'article 53A de la constitution, devait s'appliquer à l'ensemble des services publics. En effet, les citoyennes et les citoyens ne comprendraient certainement pas la mise en place d'un régime de « protection » de ce service public, sans en faire de même pour les autres services publics genevois, surtout en cette période de démantèlement et de privatisation des services publics qui suscitent un débat animé dans la population.

Le texte de l'initiative et sa présentation sur les feuilles utilisées pour la récolte des signatures sont, au demeurant, particulièrement clairs (cf. annexe). La proposition d'insérer dans la constitution deux titres (XIII A et

XIII B nouveaux) ainsi que deux articles nouveaux distincts l'un de l'autre est mise en évidence et les deux objets en cause sont indiqués très clairement, en caractères gras.

De même, l'intitulé de l'initiative mentionne clairement les deux objets de l'initiative.

Enfin, la motivation de l'initiative présente les objectifs de la caisse-maladie dans un texte encadré, les objectifs relatifs à la pérennité de cette caisse et des autres services publics faisant l'objet d'un texte distinct placé à côté du texte encadré relatif à la caisse-maladie elle-même.

Enfin, ce commentaire met en évidence la connexité entre le contenu du titre XIII B et celui du titre XIII A, que l'initiative propose d'insérer dans la constitution. Il s'agit d'assurer la pérennité de la caisse-maladie, de même que celle des autres établissements et services publics. A ce sujet, les dispositions du titre XIII A, si celle-ci sont adoptées en votation populaire, ne pourront pas s'appliquer d'elles-mêmes. Il faudra encore que le Grand Conseil adopte une loi d'application qui s'inspire directement de la loi bâloise sur la caisse-maladie publique de ce canton, laquelle risque d'être relativement complexe.

Il va sans dire qu'une modification apportée ultérieurement à cette loi d'application pourrait la dénaturer, voire la vider de toute substance. La nouvelle majorité du Grand Conseil est du reste en train de modifier profondément les dispositions de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation, par des lois successives qui, de prime abord, paraissent anodines, mais dont la portée est considérable.

Il se justifie donc pleinement d'avoir précisé dans le texte de l'initiative, par le biais d'une disposition de portée générale (l'article 170D nouveau), que toute modification qui serait apportée à cette loi d'application, laquelle devra être adoptée en vertu de l'article 170C nouveau, soit soumise au vote populaire, au même titre que toute modification des lois fiscales. L'extension du contrôle populaire à l'ensemble des établissements et services publics se justifie donc sur le plan juridique et de l'égalité de traitement de ces services publics, au même titre que le contrôle obligatoire du peuple sur l'ensemble des lois fiscales.

### ***2.3. L'obligation de scinder l'initiative au cas où l'unité de la matière ne serait pas respectée***

Dans l'hypothèse où l'unité de la matière de l'initiative 119 ne serait néanmoins pas réalisée, ce qui est contesté, le Grand Conseil ne saurait pour

autant invalider ladite initiative. Il a l'obligation au contraire d'en assurer la validité en la scindant en deux, comme préconisé par le Conseil d'Etat.

En effet, le commentaire de la Commission législative relatif à l'article 66 de la constitution est particulièrement clair. Si le Grand Conseil a voulu écarter les initiatives dites « bateau » qui portent sur toute une série d'objectifs, ce qui n'est certainement pas le cas de l'initiative 119, le Grand Conseil, en adoptant le texte de l'article 66 de la constitution, a voulu, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, « sauver » les initiatives qui ne respecteraient pas le principe de l'unité de la matière en imposant au Grand Conseil de scinder l'initiative en plusieurs parties, afin que le peuple puisse se prononcer distinctement sur chacun des objets en cause.

*« En vertu du principe de l'unité de la matière, le citoyen a droit qu'on présente à son suffrage une question unique à laquelle il puisse répondre par « oui » ou par « non ». Ce principe n'exclut pas qu'une initiative contienne plusieurs propositions. Elles doivent toutefois avoir entre elles un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule initiative et une seule question soumise au vote. L'exigence d'un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative est nécessaire afin de garantir la libre formation de la volonté populaire tant au stade de la récolte des signatures qu'au stade du vote. Il faut que les citoyens puissent clairement manifester leur volonté, et non pas qu'ils soient induits en erreur par un texte qui comporte plusieurs propositions, dont on ne pourra jamais dire si elles recueillent toutes leur assentiment ».* (in Mémorial du Grand Conseil 1992, p. 5039)

Si le Grand Conseil considère qu'une initiative ne respecte pas l'unité de la matière, mais que ses différentes parties sont en elles-mêmes valides, il est donc tenu de scinder l'initiative afin qu'au moment où celle-ci est soumise en votation populaire les citoyennes et citoyens puissent se prononcer de manière distincte sur chacun des objets en cause. Le Grand Conseil peut, de plus, annuler partiellement l'une ou l'autre des parties de l'initiative s'il considère que des dispositions de celle-ci ne sont pas valides.

A ce sujet, il convient également de se référer au rapport de la Commission législative relatif à la réforme constitutionnelle :

*« c) Lorsque l'initiative ne respecte pas l'unité de matière, le Grand Conseil s'efforcera de la sauver, en la scindant en autant de parties qu'il y a de propositions.*



*Cette procédure, qui constitue un cas d'application du principe selon lequel il convient toujours de rechercher la solution la plus favorable aux initiants (« in dubio pro populo ») est inspiré :*

- *des considérations du professeur Auer et du droit du canton de Saint-Gall ;*
- *des considérants du Tribunal fédéral à propos de l'initiative « l'énergie – notre affaire » (IN 5). Dans son arrêt du 18 septembre 1984, le Tribunal fédéral avait précisé qu'une violation du principe de l'unité de la matière interdisait à l'autorité cantonale de présenter telle quelle l'initiative au peuple, en ne lui posant qu'une seule question. Les juges fédéraux avaient toutefois laissé ouverte la possibilité pour le Grand Conseil de scinder l'initiative en deux parties.*

*La scission de l'initiative n'est toutefois possible que si toutes ses parties sont elles-mêmes valides. Si après scission, il s'avère que l'une des parties est nulle, par exemple parce qu'elle n'est pas conforme au droit supérieur, elle n'est pas soumise au peuple. Et encore faut-il que la partie restante ait suffisamment de substance pour que l'on doive considérer qu'elle aurait été signée pour elle-même par les partisans de l'initiative. Si tel n'est pas le cas, toute l'initiative doit être déclarée nulle.*

*d) Lorsqu'une initiative, formulée ou non, ne respecte manifestement pas le droit supérieur, elle doit être déclarée nulle. On tiendra toutefois compte du principe « le doute profite aux initiants ».*

*Cette constatation de la nullité sera totale si l'ensemble ou l'essentiel du texte est vicié. Si le vice juridique n'affecte qu'une partie de l'initiative, celle-ci doit être sauvée. La partie valide est soumise au corps électoral pour autant qu'elle soit suffisamment importante et que l'on puisse présumer que les signataires de l'initiative l'auraient signée telle quelle. Si la partie valide est insignifiante, toute l'initiative doit être déclarée nulle. On reproduit ici le principe retenu par le Tribunal fédéral. » (in Mémorial du Grand Conseil, 25 septembre 1992, p. 5041-5042).*

### **3. Conclusion**

Il résulte de ce qui précède que le texte de l'initiative met clairement en évidence qu'elle poursuit deux objectifs distincts, mais qui ont un lien de connexité évident entre eux. Ces deux objectifs portent sur deux articles nouveaux qui devraient être insérés **l'un après l'autre** dans une même loi. L'unité de la matière est donc respectée.

Si tel ne devait pas être le cas, l'initiative ne saurait pour autant être déclarée irrecevable. Le Grand Conseil a, en effet, **l'obligation** de faire en sorte que le peuple puisse se prononcer, en scindant l'initiative en deux, comme le préconise le Conseil d'Etat, à savoir en soumettant au peuple :

- une question portant sur l'article 170C nouveau de la constitution, relatif au projet de caisse-maladie publique à but social
- et une autre question portant sur l'article 170D nouveau de la constitution, relatif à la défense du service public.

Il y a lieu de relever à ce sujet que, lors de la récolte des signatures, les initiants ont mis en avant les deux objectifs précités, sachant que ces deux thèmes étaient de nature à convaincre les citoyennes et les citoyens de signer l'initiative, ce qui fut effectivement le cas.

Chacun des deux articles en cause peut concrètement être adopté **indépendamment l'un de l'autre** et chaque article a suffisamment de substance pour qu'il présente un intérêt en lui-même pour une votation populaire, même si l'article 178C devait être amputé d'une partie de son contenu.

Le présent rapport n'abordera, toutefois, pas cette question à propos de laquelle son auteur ne partage pas l'avis exprimé par le Conseil d'Etat. En effet, la commission n'a pas traité l'irrecevabilité partielle d'une des dispositions de l'initiative 119. Elle s'est bornée à prononcer l'irrecevabilité **totale** de l'initiative et a refusé de la scinder en deux pour la « sauver ». C'est seulement dans cette hypothèse que la commission aurait dû examiner **dans un deuxième temps** si l'article 170C devait être partiellement amputé d'une partie de sa matière comme le recommande le Conseil d'Etat.

Dans l'hypothèse où le Grand Conseil viendrait à rejeter les conclusions de la Commission législative, cette question subsidiaire resterait réservée.

Au bénéfice de ces conclusions, la minorité de la Commission législative, formée des députés socialistes, des Verts et de l'Alliance de gauche, vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, de confirmer que l'initiative 119 ne saurait être déclarée nulle et sa recevabilité doit être admise au sens des dispositions constitutionnelles sur le droit d'initiative.



Parti du Travail - Indépendants - Solidarités

**ASSURANCE-MALADIE :****Les hausses de primes injustifiées et non contrôlées, ça suffit !**

Face au monopole de quelques grandes caisses-maladie qui imposent leurs diktats, créons une caisse publique cantonale organisée démocratiquement et soumise au contrôle du Grand Conseil et donc du peuple.

## Pour une caisse d'assurance-maladie publique à but social et la défense du service public

La loi fédérale sur l'assurance maladie (LAMal) a démontré ses graves lacunes et la nécessité d'instituer à l'échelle nationale un nouveau système d'assurance maladie avec des cotisations fixées selon le modèle de l'AVS.

Dans l'immédiat, le droit fédéral permet d'autres solutions que celle des caisses privées gérées au détriment des intérêts des assuré-e-s.

La présente initiative vise à instituer une caisse cantonale d'assurance-maladie, à but social, inspirée de la caisse cantonale bâloise forte de 125 000 assuré-e-s, et répondant notamment aux objectifs suivants:

- primes au moins 10% inférieures à la moyenne des primes des autres caisses-maladie exerçant leurs activités à Genève;
- contrôle par le Conseil d'Etat de toute augmentation des primes;
- octroi de subventions pour diminuer les primes des personnes seules ou des couples dont le revenu annuel net est inférieur à 50 000 francs, respectivement 75 000 francs, ou qui ont plus d'un enfant mineur à charge;
- remboursement direct par la caisse des factures de soins, d'hospitalisation, de médicaments, etc. (principe du tiers payant).

Pour assurer la pérennité de cette caisse et des autres établissements et services publics du canton, l'initiative prévoit en outre qu'aucune privatisation ou transfert de leurs activités ne puisse être effectué sans qu'une loi, soumise à référendum, n'ait été adoptée par le Grand Conseil.

### Initiative populaire cantonale

#### «Pour une caisse d'assurance-maladie publique à but social et pour la défense du service public»

Les soussigné-e-s, électrices et électeurs dans le canton de Genève, en application de l'article 65A de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847 et des articles 86 à 93 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative de révision partielle de la constitution, ayant la teneur suivante:

#### Article unique

La constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, est modifiée comme suit: Le titre XIII A actuel comprenant les art. 171 à 174 devenant le Titre XIII C (nouveau)

#### Titre XIII A

#### 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.

Celui qui appose une autre signature que la sienne ou plus d'une signature est passible d'une amende administrative pouvant s'élever à Fr. 100.-. Les signatures obtenues par un procédé réprimé par la loi doivent être annulées (art.87, al.1, lettre b de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982).

3 La caisse est tenue d'affilier toute personne domiciliée dans le canton qui en fait la demande; elle est également 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 XIII B

#### 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 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.

NOM (en majuscules)	Prénom (usuel)	Année de naissance	Canton d'origine	Commune électorale (code postal et nom)	Domicile (adresse complète)	Signature

**Nota Bene: En matière cantonale, les électrices et électeurs dès 18 ans, de communes différentes, peuvent signer sur la même feuille.**

L'Office cantonal de la population (rôle des électeurs) certifie la validité de \_\_\_\_\_ signatures. Le contrôleur : \_\_\_\_\_ Genève, le : \_\_\_\_\_

Clause de retrait - Le retrait total et sans réserve de l'initiative peut être décidé à la majorité des électrices et électeurs suivants: Marie-Paule Blanchard-Queloz 15 clos de la Fondation 1227 Carouge; Anita Cuénod 39, rue de la Servette 1201 Genève; Erica Deuber-Ziegler 13a ch. de la Croix de Pomb 1281 Russin; René Ecuayer, 8 rue du Vidollet 1202 Genève; Christian Ferrazino 7 rue des Vollandes 1207 Genève; Christian Grobel, 25A, Piant-Bosquet 1218 Grand Saconnex; Nicole Lavandhy, ch. des Bouleaux 3, 1214 Vernier; Jean Spielmann 2, rue Calvin 1204 Genève; Piem Vaneč 3, Cité Vieusseux 1203 Genève; Salika Wenger, 1 rue Adrien-Lachanal 1207 Genève

Liste à renvoyer au Comité d'initiative «Pour une caisse maladie publique à but social», p.a. Case postale 232 1211 Genève 8