

Date de dépôt: 31 octobre 2006

Messagerie

Rapport

de la Commission législative chargée d'étudier la validité de l'initiative populaire 135 « anti-dette »

- | | |
|--|-------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 20 février 2006 |
| 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, au plus tard le | 20 mai 2006 |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la Commission législative, au plus tard le | 20 novembre 2006 |
| 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 contre-projet, au plus tard le | 20 août 2007 |
| 5. En cas d'opposition d'un contre-projet, adoption par le Grand Conseil du contre-projet, au plus tard le | 20 août 2008 |

Rapport de M^{me} Sandra Borgeaud

Mesdames et
Messieurs les députés,

La présente initiative a été étudiée en Commission législative lors de ses séances des 2, 16 juin et 6 octobre 2006, sous la présidence de MM. Guillaume Barazzone et Damien Sidler. La commission a été assistée dans ses travaux par M. Frédéric Scheidegger, secrétaire adjoint du département des institutions, M. Jean-Marc Verniory, directeur adjoint de la direction des affaires juridiques de la chancellerie d'Etat, et par M. Christophe Vuilleumier et M^{me} Eliane Monnin qui ont tenu les procès-verbaux avec précision. Qu'ils en soient ici remerciés.

Préambule.

M. Verniory explique que le Conseil d'Etat recommande de déclarer cette initiative recevable, moyennant l'interprétation de certains éléments. Il pense cependant que l'initiative ne réduit pas la dette mais qu'elle vise à améliorer les finances publiques. Il ajoute que l'article 5 pose un problème quant à son interprétation au vu des assurances données aux associations. Il remarque qu'un non-respect du droit supérieur pourrait en découler.

Une commissaire socialiste remarque que la votation du 21 mai dernier sur le frein à l'endettement répond en partie à cette initiative. M. Verniory répond que des liens existent effectivement mais qu'il n'y a pas d'opposition particulière quant à la recevabilité de cette initiative.

Une autre commissaire socialiste signale que cette initiative présente, selon elle, plusieurs problèmes juridiques, notamment à l'égard de l'unité de la matière et des articles 4 et 5.

La commission accueille les initiants. MM. Blaise-Alexandre Le Comte, ancien président du PLG et Olivier Jornot, avocat, député du comité d'initiative.

M. Jornod expose la prise de position des initiants sur la recevabilité de l'IN 135 :

Reproduction de la « Note sur la recevabilité de l'IN 135 « anti-dette » du 16 juin 2006, M^e O. Jornod, député, membre du Comité d'initiative.

Le parti libéral genevois a pris connaissance du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de l'initiative populaire 135 « anti-dette » (IN 135-A). Dans le cadre de son audition par la

Commission législative du Grand Conseil, il fait part ci-après de la prise de position sur la seule question de la recevabilité de l'initiative.

De manière générale, le parti libéral genevois constate que le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'accepter la recevabilité formelle de l'initiative, moyennant interprétation conforme de certaines de ses dispositions. Il se bornera dès lors à prendre position sommairement sur les points soumis à la sanction de la Commission législative.

1. Unité de la matière

Le Conseil d'Etat note à juste titre que l'IN 135 constitue une gerbe de 5 propositions qu'il définit comme suit :

- gestion économe et efficace respectant le principe de subsidiarité ;
- introduction d'une planification financière quadriennale ;
- majorité de deux tiers des membres du Parlement pour approuver un budget déficitaire ;
- légalité des prestations et subventions ;
- vérification périodique des prestations et subventions quant à leur caractère efficace, nécessaire et financièrement supportable.

Le Conseil d'Etat joue en revanche sur les mots lorsqu'il affirme qu'aucune de ces mesures ne permet de réduire directement la dette publique. Peu importe, dès lors que le Conseil d'Etat admet que les cinq mesures proposées poursuivent un but unique, en ce sens qu'elles « *visent à limiter les déficits de fonctionnement, et à conférer au Grand Conseil un plus grand contrôle sur la gestion des finances publiques* ». Cette interprétation du but de l'initiative est partagée par le parti libéral genevois.

Le Conseil d'Etat relève toutefois que le principe de subsidiarité tel qu'énoncé à l'alinéa 1 de l'article 174A ne peut concerner que les finances publiques, et non la répartition générale des tâches entre l'Etat et les communes, sans quoi cette disposition ne respecterait pas l'unité de matière. Bien que la distinction soit quelque peu byzantine, le parti libéral genevois se range à l'interprétation du Conseil d'Etat et admet que le principe de subsidiarité dans l'IN 135 ne vise que le domaine du financement.

L'unité de la matière est ainsi respectée.

2. Unité de la forme

L'IN 135 est entièrement rédigée. L'unité de la forme est ainsi respectée

3. Unité du genre

L'IN 135 est entièrement constitutionnelle. L'unité du genre est ainsi respectée

4. Conformité au droit supérieur

L'IN 135 porte sur l'organisation de l'activité étatique cantonale. Son champ d'application relève de la souveraineté exclusive du canton de Genève. Il saute dès lors aux yeux qu'aucune difficulté particulière ne saurait se poser en matière de conformité au droit supérieur.

Le Conseil d'Etat a toutefois buté sur deux points, lesquels concernent respectivement la légalité des prestations et subventions et le respect du principe de la bonne foi.

Légalité des prestations et subventions

S'agissant de la légalité des prestations et subventions, le parti libéral genevois estime que le Conseil d'Etat a interprété de manière trop restrictive le texte de l'initiative. Les initiants considèrent en effet que la loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005 (D 1 11 ; LIAF), adoptée par le Grand Conseil après le dépôt de l'IN 135, remplit les objectifs de l'initiative. Elle constitue en effet elle-même la base légale qui permet l'attribution d'une subvention sans vote d'une loi de subventionnement spécifique.

S'agissant toujours de la question de la légalité, le Conseil d'Etat affirme qu'il serait difficilement réalisable de fonder chacune des activités de l'Etat, « même la plus minime », sur une base légale. Cette réflexion est pour le moins étrange. Le principe de la légalité, dans l'aspect que l'on désigne d'ordinaire par l'expression « réserve de la loi », s'applique en effet de manière universelle à l'activité d'un Etat fondé sur le droit. Il est par exemple décrit ainsi par la doctrine : « *La réserve de la loi signifie que l'autorité ne peut agir, par du droit public ou par des actes matériels, que si une loi valable l'y autorise. Elle doit faire ce que la loi prescrit, mais rien que cela et rien de plus* » (B. Knapp, *Précis de droit administratif*, Lausanne 1991⁴, n° 468, page 99)

Que l'Etat fasse ce que la loi prescrit, rien que cela et rien de plus, c'est exactement ce que les initiants demandent en proposant l'inscription du principe de la légalité dans la Constitution genevoise. On rappellera que ce

principe n'implique pas nécessairement l'adoption systématique de lois formelles, la réserve de la loi s'accommodant, dans certains domaines, de lois matérielles, c'est-à-dire de réglementations adoptées par l'exécutif. Proposer que l'alinéa 4. de l'article 174A soit interprété comme un rappel du principe de la légalité des prestations étatiques, « *tel que consacré notamment à l'article 5, alinéa 1, de la Constitution* » (fédérale en l'occurrence) est une tautologie. Le parti libéral, dans ce sens, ne peut que se rallier à l'interprétation du Conseil d'Etat.

Principe de la bonne foi

S'agissant du respect du principe de la bonne foi, il est évident qu'il ne saurait être violé sur le fondement de l'alinéa 5 de l'article 174A. L'abandon des prestations qui ne sont plus efficaces, nécessaires et supportables financièrement ne doit pas nécessairement intervenir instantanément ; il suppose bien évidemment l'abrogation des bases légales mettant en place les prestations concernées, respectivement le respect du principe de la bonne foi vis-à-vis des bénéficiaires des prestations étatiques. En ce sens, le parti libéral genevois se range à l'interprétation du Conseil d'Etat.

C'est l'occasion de noter que le Conseil d'Etat évoque, sans y voir de difficulté particulière, la proposition de l'alinéa 3 qui vise à instaurer une majorité des deux tiers pour l'adoption d'un budget de fonctionnement déficitaire ou dont le montant des dépenses dépasse le plafond fixé par la planification financière quadriennale. Le Conseil d'Etat relève que cette disposition ne pose pas de problème particulier sous l'angle de sa conformité au droit supérieur et le parti libéral genevois ne peut que se ranger à cette appréciation.

Il ajoute toutefois que les mécanismes de frein aux dépenses instaurés par plusieurs collectivités publiques se fondent sur l'instauration d'une majorité qualifiée pour l'adoption de certaines décisions. Tel est en particulier le cas de la Confédération (majorité absolue des membres des deux conseils exigée pour les dépenses nouvelles) ou, plus récemment, du canton de Neuchâtel (majorité qualifiée des $\frac{3}{5}$ des membres présents du Grand Conseil pour les nouvelles dépenses). En proposant une majorité qualifiée pour l'adoption d'un budget déficitaire, le parti libéral genevois s'inscrit dans cette tendance.

5. Exécutabilité

L'exécutabilité de l'IN 135 ne pose aucun problème particulier.

Discussion

Une commissaire socialiste souligne en préambule, en ce qui concerne la base légale sur les subventions, que le système préconisé au travers de l'IN 135 est déjà en pratique aujourd'hui. En effet, les associations doivent être au bénéfice d'un contrat de prestations.

S'agissant de la majorité des deux tiers des membres du Grand Conseil pour l'approbation du budget de fonctionnement, en introduisant ce principe, les initiants ne craignent-ils pas que l'Etat court le risque de se retrouver sans budget pendant plusieurs années ?

Enfin, sur le ton de la boutade, la même commissaire socialiste trouve quelque peu étonnant que ceux-là mêmes qui ont lancé une initiative pour réduire les impôts, privant ainsi le canton de dizaines de millions de rentrées fiscales, fassent aujourd'hui la morale « anti-dette ».

Un commissaire libéral admet que la loi sur les subventions est venue concrétiser le principe de la légalité. Toutefois, l'IN 135 est un argument en plus en faveur de la révision totale de la Constitution. En effet, il apparaît de plus en plus incongru d'avoir une constitution cantonale dans laquelle on ne trouve rien sur la manière dont les finances doit être gérées et sur les grands principes qui doivent être suivis. De ce point de vue, la disposition de la subsidiarité, de la légalité, vise simplement à ne mettre dans la Constitution que les prestations et les subventions doivent avoir une base légale.

En ce qui concerne le principe des deux tiers, le même commissaire libéral répond volontiers, bien que la remarque de la commissaire socialiste touche au fond de l'IN 135, puisqu'elle entraîne sur l'opportunité de mettre en œuvre ou non ce type de mécanisme. Le but de la disposition est de favoriser ce qui est dans l'air du temps, à savoir la concertation entre les groupes politiques sur le budget. Le budget doit faire l'objet d'un consensus plus large, d'où l'objectif de la règle des deux tiers, soit de réunir suffisamment de gens autour d'un budget de manière à pouvoir exiger, cas échéant, des mesures de redressement, et non pas seulement d'attendre l'année suivante.

Une commissaire socialiste rappelle que, lors du vote du budget 2006 en commission des finances, le groupe libéral a annoncé un rapport de minorité. Le commissaire libéral répond que c'est précisément parce que les mesures de redressement sont encore convalescentes et non encore chiffrées.

Une autre commissaire socialiste se réfère aux réserves exprimées en matière d'interprétation. Même si le Conseil d'Etat admet l'unité de la matière, ne pourrait-on pas supposer que le citoyen soit favorable au principe exprimé à l'alinéa 4 concernant les subventions et non pas sur l'introduction du principe des deux tiers. Le commissaire libéral souligne qu'il partage entièrement l'avis du Conseil d'Etat lorsqu'il dit que les mesures visent à atteindre un même objectif. C'est donc bien là l'unité de la matière et le citoyen ne devrait pas se retrouver devant le dilemme de devoir préférer l'un ou l'autre alinéa puisque tous contribuent à améliorer les finances.

Le président rappelle que cette initiative ne rencontrait pas de problèmes majeurs pour le Conseil d'Etat et que les initiants ont été entendus. Remarquant que la commission ne souhaite pas procéder à de nouvelles auditions, il passe aux différents votes de recevabilité :

L'IN 135 respecte-t-elle l'unité de la forme ?

En faveur : 1 R
 2 L
 1 Ve
 1 MCG
 2 S

A l'unanimité.

L'IN 135 respecte-t-elle l'unité du genre ?

En faveur : 1 R
 2 L
 1 Ve
 1 MCG
 2 S

A l'unanimité.

L'IN 135 respecte-t-elle l'unité de la matière ?

En faveur : 1 R
 2 L
 1 Ve
 1 MCG
Abstention : 2 S

L'IN 135 est-elle conforme au droit supérieur ?

En faveur : 1 R
 2 L
 1 Ve
 1 MCG
Abstention : 2 S

L'IN 135 est-elle exécutable ?

En faveur : 1 R
 2 L
 1 Ve
 1 MCG
 2 S

A l'unanimité.

Le président procède au vote d'ensemble sur l'IN 135 :

**En faveur : 1 R
 2 L
 1 Ve
 1 MCG**
Abstention : 2 S

Conclusion

Nous vous invitons donc, Mesdames et Messieurs les députés, à suivre les préavis de la Commission législative concluant à la validité de cette initiative.

Secrétariat du Grand Conseil

IN 135

Lancement d'une initiative

Le Parti libéral a informé le Conseil d'Etat de son intention de lancer une initiative populaire cantonale formulée intitulée «anti-dette», 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 | 20 février 2006 |
| 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, au plus tard le | 20 mai 2006 |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la Commission législative, au plus tard le | 20 novembre 2006 |
| 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 contre-projet, au plus tard le | 20 août 2007 |
| 5. En cas d'opposition d'un contre-projet, adoption par le Grand Conseil du contre-projet, au plus tard le | 20 août 2008 |

Initiative populaire

«Anti-dette»

Les citoyennes et citoyens soussignés, électrices et électeurs dans le canton de Genève, en application des articles 64 et 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 modifiant la constitution (A 2 00):

Article unique

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

Art. 174A Gestion de l'Etat (nouveau, l'art. 174A ancien devenant l'art. 174B)

¹ La gestion de l'Etat doit être économe et efficace; elle respecte le principe de subsidiarité, notamment à l'égard des communes et des particuliers.

² L'Etat se dote d'une planification financière quadriennale.

³ L'approbation d'un budget de fonctionnement déficitaire ou dont le montant des dépenses dépasse le plafond fixé par la planification financière quadriennale requiert la majorité des deux tiers des membres du Grand Conseil.

⁴ Toute prestation ou subvention doit reposer sur une base légale.

⁵ L'Etat vérifie périodiquement que les prestations qu'il fournit et les subventions qu'il octroie sont efficaces, nécessaires et supportables financièrement. Il renonce aux prestations et subventions qui ne répondent pas à ces conditions.

EXPOSÉ DES MOTIFS

La dette de l'Etat de Genève culmine aujourd'hui à quelque 13 milliards de F, soit plus de 40 000 francs par habitant. C'est un héritage empoisonné que nous nous apprêtons à léguer à nos enfants. Un héritage annonciateur de **coupes dans les prestations** et de **hausse d'impôts**. Si nous ne réagissons pas maintenant, c'est l'avenir même de Genève qui est en danger.

Pour mettre un terme à cette dangereuse dérive, il faut des moyens contraignants. L'initiative «anti-dette» propose notamment de :

- mieux gérer l'Etat: la gestion de l'Etat doit être fondée sur les principes d'**économie**, d'**efficacité** et de **subsidiarité** ;
- imposer une règle stricte au Grand Conseil: un budget déficitaire doit recueillir l'**approbation des deux tiers des députés** au moins. En d'autres termes, les forces politiques ne peuvent voter un budget déficitaire que si elles se sont préalablement réunies autour d'un **plan de redressement** ;
- ancrer dans la Constitution le plan financier quadriennal et un examen périodique de l'**efficacité**, de la **nécessité** et du caractère **financièrement supportable** des prestations et subventions.

L'endettement n'est pas une fatalité!

Pour éviter les **hausse d'impôts**

Pour préserver les **prestations**

Pour **mieux gérer** l'Etat

Signez et faites signer «l'initiative anti-dette»