

Date de dépôt: 14 novembre 2006

Messagerie

Rapport

de la Commission législative chargée d'étudier la validité de l'initiative populaire 136 « Touche pas à mon Hôpital et aux services publics! »

- | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 10 mars 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 | 10 juin 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 | 10 décembre 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 contreprojet, au plus tard le | 10 septembre 2007 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 10 septembre 2008 |

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Christian Luscher

Mesdames et
Messieurs les députés,

C'est sous la présidence de M. Damien Sidler que la Commission législative a traité de l'initiative 136 dans ses séances des 2 et 30 juin, 6 octobre et 10 novembre 2006.

A l'exception de la dernière séance lors de laquelle la commission a pu apprécier l'efficacité et la rapidité de M^{me} Eszter Major, c'est le procès-verbaliste attitré de la commission, M. Christophe Vuilleumier, qui a assuré avec sa compétence habituelle la tenue des procès-verbaux.

A. TRAVAUX DE LA COMMISSION

Le 2 juin 2006, l'initiative 136 a été traitée à titre incident. La commission s'est bornée à constater que l'initiative posait quelques problèmes, la chancellerie expliquant qu'elle présentait quelques ressemblances avec les questions soulevées lors de l'initiative 119, qui avait fait l'objet d'un arrêt du Tribunal fédéral (ATF 129 I 381).

Toutefois, n'étant pas encore formellement saisie, la Commission législative a décidé d'attendre que l'initiative lui soit renvoyée par le Grand Conseil.

Le 30 juin 2006, la Commission législative a procédé à l'audition de représentants du comité d'initiative, à savoir MM. Christian Grobet et René Ecuyer.

En substance, MM. Grobet et Ecuyer ont expliqué les motifs qui présidaient au lancement de leur initiative et se sont largement référés à l'exposé des motifs de l'initiative 136 (IN 136, p. 3).

Interpellés sur la question du respect d'unité de la matière, MM. Grobet et Ecuyer ont contesté formellement toute violation de ce principe.

Interrogé sur la dernière phrase de l'article 53 b objet de l'initiative selon laquelle devrait être soumise au peuple « toute modification du statut ou des organes des institutions autonomes ainsi que toute cession d'objet immobilier les concernant » et sur le fait qu'il en résulterait 30 à 40 votations

supplémentaires par année (changement d'administrateur au sein d'une institution autonome, vente des objets immobiliers transférés à la fondation, etc.), M. Grobet répond que l'augmentation du nombre de votations dans une telle proportion « serait absurde ».

Une fois les représentants du comité d'initiative entendus, la commission a procédé à un premier débat. Le représentant du Conseil d'Etat, M. Verniory, explique que la difficulté de cette initiative, par ailleurs formulée, réside dans le flou de son texte. Il ajoute que le Conseil d'Etat considère que la question des statuts peut être interprétée de manière conforme à la Constitution. Il précise que c'est plutôt la modification de la composition des organes qui semble difficile et qui paraît dénuée de lien avec la question de la privatisation. A l'issue de cette séance, la commission décide de se laisser le temps de la réflexion et de poursuivre les travaux sur cet objet après les vacances d'été.

L'initiative a dès lors été traitée une nouvelle fois le 6 octobre 2006 où un tour d'horizon des positions de chaque parti est effectué. Les commissaires demandent une semaine supplémentaire de réflexion afin d'analyser sereinement la problématique traitée par l'arrêt du Tribunal fédéral rendu dans le cadre de l'initiative 119, dont la similitude avec l'initiative 136 est flagrante.

C'est donc le 10 novembre 2006 que l'initiative 136 est abordée une dernière fois et fait l'objet d'un vote de la commission sur lequel il sera revenu plus tard (cf. *infra*, litt. C).

Dès lors que deux rapports sont rendus sur cette question, la position de la majorité sera décrite ci-dessous, le rapporteur de la majorité laissant à madame le rapporteur de minorité le soin d'exposer sa position.

B. MOTIFS RETENUS PAR LA MAJORITÉ DE LA COMMISSION POUR CONCLURE À L'IRRECEVABILITÉ DE L'INITIATIVE 136

Afin de réduire le débat à l'essentiel, il sied de préciser d'emblée que l'initiative 136 ne pose aucun problème sous l'angle de l'unité du genre et de la forme, la question de la conformité au droit supérieur ayant été partiellement contestée (4 pour, 4 abstentions et 1 contre ; cf. ci-après litt. C).

Ont en revanche été discutées (i) la question de l'unité de la matière et des conséquences qu'il fallait tirer de sa violation ainsi que (ii) la question de l'exécutabilité de l'initiative.

i) L'unité de la matière

Il faut souligner d'emblée qu'aucun commissaire n'a considéré que l'initiative respectait le principe de l'unité de la matière.

Il n'est pas inutile de rappeler que l'exigence d'unité de la matière découle de la liberté de vote et du droit à la libre formation de l'opinion des citoyens à l'expression fidèle et sûre de leur volonté (art. 34, al. 2 Cst. féd.). 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 et à une opposition globales, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions qui lui sont soumises. Il doit ainsi exister entre les diverses parties de l'initiative soumises au peuple un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but, 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 129 I 381, p. 384 consid. 2.1 et les références citées ; pour rappel, il s'agit de l'arrêt du Tribunal fédéral qui a confirmé la décision du Grand Conseil déclarant totalement irrecevable l'initiative 119).

Dans le cas présent et comme déjà dit *supra*, pas un seul commissaire n'a considéré que l'initiative respectait l'unité de la matière. Même le Conseil d'Etat, qui s'évertue à appliquer le plus largement possible le principe *in dubio pro populo*, a constaté plusieurs violations du principe de l'unité de la matière s'agissant de ce projet rédigé de révision constitutionnelle partielle (IN 136-A, pp. 2 à 5).

Il est patent que ne respecte pas l'unité de la matière l'initiative visant à soumettre obligatoirement au peuple des objets aussi différents que la privatisation, la cessation d'activité, la modification du statut des établissements autonomes, toute modification des organes des établissements publics autonomes et enfin la cession d'objets immobiliers concernant les établissements publics autonomes. En particulier, la modification des organes des établissements publics autonomes est sans aucun lien avec le but principal de l'initiative, de sorte qu'il n'y a pas unité du but entre les propositions, comme le reconnaît justement le Conseil d'Etat. Par surabondance, on relèvera également que la question de « toute cession d'objet immobilier concernant l'établissement public autonome » est non seulement peu précise, pour ne pas dire « extrêmement floue » comme le retient le Conseil d'Etat, mais est encore sans lien avec l'idée générale de l'initiative. Le Conseil d'Etat relève même certains cas dans lesquels elle irait à l'encontre de ce but !

Confronté à une initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière, le Grand Conseil a plusieurs choix, notamment celui de scinder l'initiative et de la déclarer partiellement nulle. La majorité a précisément refusé ces deux hypothèses. C'est pour les raisons suivantes.

Confronté au même problème (objets différents d'une initiative qui violait le principe d'unité de la matière) dans l'analyse de l'initiative 119, le Grand Conseil avait refusé de scinder l'initiative, au demeurant présentée par le même groupe politique que l'initiative 136, et avait déclaré cette initiative totalement irrecevable. Saisi d'un recours, le Tribunal fédéral avait considéré ce qui suit :

« 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, à essayer par la suite d'en obtenir la scission (...). 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 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'initiative 119 ne viole pas l'article 66, alinéa 2, Cst./GE. » (ATF 119 I 381, p. 391 *in fine* et 392 *in limine*, consid. 4.3.3).

Ce qui a été relevé ci-dessus par le Tribunal fédéral s'applique sans réserve à la présente initiative. Ce sont les mêmes initiants, rompus à l'exercice des droits démocratiques et aux conditions constitutionnelles qui s'y appliquent, qui ont tenté, dans une sorte de « fourre-tout » intitulé Article 53 b, de faire passer plusieurs idées sans lien les unes avec les autres dans un but qui ne saurait être protégé par la loi. Par ailleurs, les auteurs de l'initiative 136 sont ceux-là mêmes qui ont porté l'initiative 119 devant le Tribunal fédéral et qui, une fois l'arrêt rendu, connaissaient parfaitement la sanction que le Grand Conseil est en droit de réserver à des initiatives formulées qui violent sciemment le principe d'unité de la matière.

Perseverare diabolicum : les initiants ne sauraient de bonne foi se prévaloir d'un droit à la scission dont l'abus est d'autant plus manifeste que la jurisprudence rendue à l'occasion de l'initiative 119 avait pour but (et aurait dû avoir pour effet) de les en dissuader.

La majorité considère dès lors que le Grand Conseil doit adresser un message clair à ceux qui, refusant l'évidence, continuent, *nolens volens*, à

lancer des initiatives qui ne respectent pas l'unité de la matière. C'est au bénéfice des explications qui précèdent que la majorité de la commission a refusé de scinder l'initiative.

Pour les mêmes motifs, la majorité de la commission a refusé de prononcer la nullité partielle de l'initiative.

L'initiative 136 présente sciemment des objets différents, l'un visant à soumettre les privatisations au peuple, l'autre à soumettre à l'approbation obligatoire du peuple les cessations d'activité, les modifications de statut ou des organes des institutions autonomes, de même que la cession d'objets immobiliers les concernant.

Il y a manifestement deux groupes de propositions, le deuxième groupe comprenant de surcroît plusieurs propositions sans véritable lien entre elles. Sans entrer dans la question de savoir si la deuxième phrase de l'article 53 b doit être considérée comme valide pour elle-même (exercice auquel se livre le Conseil d'Etat : Initiative 136-A, p. 5, 3^e paragraphe, pour conclure que tel n'est pas le cas), le Tribunal fédéral a également répondu à cette question dans son arrêt portant sur l'initiative 119. Selon notre Haute Cour, l'impossibilité de scinder en deux une initiative empêche également de n'en retenir qu'une partie : la juxtaposition de deux ou plusieurs objets distincts ne permet pas de déterminer celui qui, aux yeux des initiants et des signataires, revêtirait un caractère principal (ATF 129 I 381, p. 392, consid. 4.4). En tout état de cause, déposer une initiative partiellement nulle en toute connaissance de cause et exiger ensuite du Grand Conseil qu'il se livre à des frappes chirurgicales au sein des diverses propositions des initiants relève manifestement de l'abus de droit.

ii) L'inexécutabilité de l'initiative

Un commissaire libéral a soutenu avec succès que l'initiative violait également le principe de l'exécutabilité.

Selon cette thèse, si l'on devait appliquer l'article 53 b de l'initiative, la gestion de l'Etat serait totalement paralysée. Il suffirait en effet qu'un établissement public décide de réduire l'activité de l'administration pour qu'une loi formelle doive être adoptée par le législateur et soumise obligatoirement à l'approbation du peuple. Par exemple, si l'Office des poursuites décidait d'ouvrir ses guichets à 9h30 au lieu de 9h00, l'article 53 b de l'initiative exigerait qu'une loi fût adoptée, ce qui est totalement absurde.

Il en irait de toute réorganisation d'un service, de décisions administratives courantes, dont la soumission au peuple entraverait à tel point

l'activité de l'Etat qu'elle doit conduire à retenir l'inexécutabilité de l'initiative.

De surcroît, l'initiative demande que soit soumise au peuple toute modification du statut ou des organes des institutions autonomes, notion totalement incompréhensible s'agissant des organes. A suivre le texte de l'initiative, un changement d'administrateur à l'hôpital ou même à la Banque cantonale (exposé des motifs à l'appui de l'initiative : Initiative 136, p. 3, point 3) conduirait obligatoirement à un vote populaire ! Ce sont ainsi des dizaines, pour ne pas dire des centaines de votations supplémentaires qui devraient être organisées, ce qui n'est évidemment pas raisonnable, à supposer même que l'initiative soit exécutable, ce qui n'est pas le cas.

Dès lors, au bénéfice des explications qui précèdent, la Commission législative vous demande, Mesdames et Messieurs les députés, de déclarer l'initiative totalement irrecevable.

C. VOTES DE LA COMMISSION

Le 10 novembre 2006, la Commission législative a voté sur la recevabilité formelle de l'initiative 136. Le résultat des votes est le suivant :

Le président met aux voix l'initiative 136 quant au respect de l'unité du genre : l'initiative 136 respecte-t-elle l'unité du genre ?

- Pour : 9 (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 R, 2 L, 1 UDC, 1 MCG)
- Contre : –
- Abstention : –

L'initiative 136 respecte donc l'unité du genre.

Le président met aux voix l'initiative 136 quant au respect de l'unité de la forme : l'initiative 136 respecte-t-elle l'unité de la forme ?

- Pour : 8 (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 R, 2 L, 1 MCG)
- Contre : –
- Abstention : 1 (1 UDC)

L'initiative 136 respecte l'unité de la forme.

Le président met aux voix l'initiative 136 quant au respect de l'unité de la matière: l'initiative respecte-t-elle l'unité de la matière ?

- Pour : -
- Contre : 5 (1 PDC, 1 R, 2 L, 1 UDC)
- Abstention : 4 (2 S, 1 Ve, 1 MCG)

L'initiative 136 viole l'unité de la matière.

Le président indique que la commission a trois possibilités : scinder l'initiative, la déclarer nulle ou la déclarer partiellement irrecevable.

Le président met aux voix la proposition de scinder l'initiative 136.

- Pour : -
- Contre : 9 (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 R, 2 L, 1 UDC, 1 MCG)
- Abstention : -

La proposition est refusée.

Le président met aux voix la proposition de principe de déclarer l'initiative 136 partiellement nulle.

- Pour : 4 (2 S, 1 Ve, 1 MCG)
- Contre : 5 (1 PDC, 1 R, 2 L, 1 UDC)
- Abstention : -

La proposition est refusée.

Le président met aux voix l'initiative 136 quant à la conformité au droit supérieur : l'initiative 136 est-elle conforme au droit supérieur ?

- Pour : 4 (2 S, 1 Ve, 1 MCG)
- Abstention : 4 (1 PDC, 1 R, 2 L)
- Contre : 1 (1 UDC)

L'initiative 136 est déclarée conforme au droit fédéral.

Le président met aux voix l'initiative quant à son exécutabilité :
l'initiative est-elle exécutable ?

- Pour : 4 (2 S, 1 Ve, 1 MCG)
- Contre : 5 (1 PDC, 1 R, 2 L, 1 UDC)
- Abstention : –

L'initiative 136 est donc déclarée inexécutable.

Le président pose la question de la recevabilité de l'initiative 136 dans son ensemble.

- Pour : 4 (2 S, 1 Ve, 1 MCG)
- Contre : 5 (1 PDC, 1 R, 2 L, 1 UDC)
- Abstention : –

L'initiative 136 est donc déclarée totalement irrecevable.

Secrétariat du Grand Conseil

IN 136

Lancement d'une initiative

L'Alliance de gauche a informé le Conseil d'Etat de son intention de lancer une initiative populaire cantonale formulée intitulée «Touche pas à mon Hôpital et aux services publics!», 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	10 mars 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	10 juin 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	10 décembre 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 contreprojet, au plus tard le	10 septembre 2007
5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le	10 septembre 2008

Initiative populaire

«Touche pas à mon Hôpital et aux services publics!»

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:

Article 53B Sauvegarde des services publics (nouveau)

Afin d'assurer la sauvegarde des services publics et de leur statut démocratique, aucune privatisation ou sous-traitance, même partielle, et aucun transfert d'activités assumées régulièrement par l'Etat, un service public, une institution, une fondation ou un établissement cantonal de droit public, tels que hôpitaux, écoles, postes de police, fondations de logement, les Transports publics, les Services industriels, la Banque cantonale, l'Aéroport, le Palais des expositions, ne peut être effectué au profit de personnes de droit privé sans avoir fait l'objet d'une loi adoptée par le Grand Conseil et soumise obligatoirement à l'approbation du peuple. Il en va de même pour toute cessation d'activités assumées régulièrement par ces entités ou toute modification du statut ou des organes des institutions autonomes ainsi que toute cession d'objets immobiliers les concernant.

Article 182, alinéa 2 Disposition transitoire (nouveau)

²Le présent article s'applique avec effet immédiat dès son adoption en votation populaire. Les lois ou décisions qui sont adoptées et entrées en vigueur entre le dépôt de l'initiative populaire et l'entrée en vigueur de l'article 53B qui contreviennent à cet article sont soumises au vote populaire dans un délai de quatre mois à compter de l'adoption de l'initiative. A défaut, elles sont annulées de plein droit.

EXPOSÉ DES MOTIFS

La majorité de droite qui gouverne notre canton voudrait privatiser certains établissements et services publics ou du moins avoir les coudées franches pour **supprimer** certaines prestations, **comme les postes de police**, à l'image du mauvais exemple donné par La Poste.

En ligne de mire figurent les établissements hospitaliers publics, qui sont fortement mis à contribution avec l'augmentation des patients qui ne peuvent plus payer les primes d'assurance complémentaire permettant d'accéder aux cliniques privées.

En raison des délais d'attente qui deviennent excessifs pour des traitements à l'Hôpital cantonal, il est question, au lieu d'engager le personnel nécessaire, de sous-traiter des prestations à des cliniques privées, comme la sous-traitance de lignes des TPG votée par la majorité du Grand Conseil qui a été refusée par le peuple en avril dernier à la suite d'un référendum lancé par les milieux qui défendent les services publics.

Souvenez-vous des deux référendums lancés par l'Alliance de gauche, l'un contre le projet de fermeture de la Clinique de Montana, qui a été sauvée par la volonté du peuple, et l'autre contre le projet de fusion de notre Hôpital cantonal avec celui du canton de Vaud (projet RHUSO) qui a été refusé par le peuple.

Aujourd'hui, le Conseil d'Etat revient à la charge avec un projet de loi permettant à un petit comité de notables de supprimer des services à l'Hôpital cantonal au profit d'autres cantons, sans que le Grand Conseil et le peuple ne puissent se prononcer. Les partis de droite ont déposé un projet de loi pour supprimer la représentation de certains partis dans les conseils d'administration des établissements publics pour pouvoir éliminer ceux qui pourraient contester leurs projets, comme cela vient d'être le cas pour le conseil d'administration de la Banque cantonale!

Deux projets de loi prévoient la privatisation de Palexpo et de l'Aéroport qui rapporte de l'argent (bien nécessaire) à l'Etat, alors que celui-ci a investi des centaines de millions pour leur construction avec les deniers des contribuables.

Face à cette volonté de privatiser et réduire les prestations essentielles des services publics au profit de certains milieux économiques, notre initiative a pour but de faire en sorte que les décisions prises à cet égard soient soumises à l'approbation du peuple (référendum obligatoire).

Date de dépôt : 13 novembre 2006

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Anne Emery-Torracinta

Mesdames et
Messieurs les députés,

Rappelons que le rôle de la Commission législative se borne uniquement à examiner la recevabilité tant formelle que matérielle d'une initiative. Il ne s'agit donc en aucun cas d'une prise de position quant au fond de la question soulevée par les initiants.

En l'occurrence, la commission s'est divisée sur deux points : **l'unité de la matière et l'exécutabilité** de l'initiative 136. Si la majorité de la commission en a déduit que l'initiative devait être déclarée totalement irrecevable, la minorité a estimé qu'elle pouvait parfaitement être soumise au peuple, moyennant une invalidation très partielle du texte. En cela, la minorité a suivi l'avis du Conseil d'Etat.¹

Ce rapport se propose donc de répondre à deux questions, puis d'en tirer les conséquences que le cadre légal nous impose:

- L'initiative 136 respecte-elle l'exigence de l'unité de la matière ?
- L'initiative 136 est-elle exécutable ?

L'initiative 136 respecte-elle l'exigence de l'unité de la matière ?

La jurisprudence du Tribunal fédéral a développé la question de l'unité de la matière à plusieurs reprises, notamment dans un arrêt de 2003 (ATF 129 I 381) dont voici quelques extraits² :

¹ Voir : <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00136A.pdf>

² Le lecteur intéressé trouvera le texte complet sur le site du TF :

<http://www.bger.ch/fr/index/juridiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht/jurisdiction-recht-leitentscheide1954-direct.htm>

« Il doit ainsi exister, entre les diverses parties d'une initiative soumise au peuple, un **rapport intrinsèque** ainsi qu'une **unité de but**, 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. »

« L'unité de la matière est une **notion relative** qui doit être appréciée en fonction des circonstances concrètes. 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. En revanche, **une initiative populaire peut mettre en œuvre des moyens variés, pour autant que ceux-ci peuvent être rattachés sans artifice à l'idée centrale défendue par les initiants**. L'unité de matière peut ainsi faire défaut lorsque l'initiative présente en réalité un programme politique général, 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**. »

« **L'abus manifeste** ou l'utilisation insensée des institutions démocratiques n'est pas protégé, et un abus du droit d'initiative doit en principe être sanctionné par la nullité du projet présenté. **L'irrecevabilité de l'initiative s'impose lorsque celle-ci comporte de façon abusive plusieurs chapitres qui n'ont aucun lien notoire entre eux**. »

En l'occurrence, le Tribunal fédéral avait confirmé l'invalidation totale d'une initiative, l'initiative 119, car l'exigence de l'unité de la matière n'était pas respectée. Dans ce cas de figure, il s'agissait de proposer à la fois une caisse cantonale d'assurance-maladie et la sauvegarde des services publics (avec un article très semblable à celui qui nous est proposé aujourd'hui). Pour le Tribunal fédéral, ces deux objets n'avaient aucun lien notoire entre eux.

L'initiative 136 cherche à permettre au peuple de se prononcer en cas de privatisation ou d'abandon de tâches publiques, en proposant qu'une loi soit adoptée par le Grand Conseil, puis que cette loi soit automatiquement soumise au peuple (référendum obligatoire) dans toute une série d'hypothèses. La question est donc de déterminer s'il y a unité de la matière entre les différentes hypothèses proposées par cette initiative. Les situations visées sont :

- la privatisation d’activités assumées régulièrement par l’Etat, les institutions ou fondations de droit public, les établissements cantonaux de droit public, les services publics ;
- la sous-traitance complète ou partielle d’activités concernant lesdites entités ;
- le transfert d’activités les concernant ;
- la cessation d’activités les concernant ;
- la modification du statut des institutions autonomes ;
- la cession d’objets immobiliers les concernant ;
- la modification des organes des institutions autonomes.

Le Conseil d’Etat a estimé que l’exigence de l’unité de la matière n’était pas respectée dans la mesure où les deux dernières situations envisagées aborderaient des questions autres que celles formant le cœur de l’initiative, à savoir la privatisation de tâches publiques. La minorité de la commission reconnaît qu’on peut effectivement légitimement se demander si la vente d’un objet immobilier est du même ordre qu’une privatisation ou une cessation d’activités. De même, quel est le rapport intrinsèque entre la modification des organes d’une institution, qui relève de la gouvernance de cette institution, et la privatisation de tâches publiques ? **On peut dès lors admettre qu’il n’y ait pas de rapport suffisamment étroit entre ces différentes hypothèses et que l’exigence de l’unité de la matière ne soit donc pas suffisamment respectée.**

Toutefois, on ne peut parler d’abus manifeste ou de chapitres n’ayant absolument aucun lien notoire entre eux. L’article 53B énumérant les situations à prendre en compte s’intitule « Sauvegarde des services publics ». Peut-on, par exemple, objectivement affirmer que vouloir soumettre à référendum la question de la gouvernance d’une institution autonome ne relève absolument et catégoriquement pas d’une volonté de sauvegarder les services publics ? Dans leur exposé des motifs, les initiants expriment clairement l’idée que la suppression des partis politiques dans les conseils d’administration des institutions autonomes est un premier pas vers la privatisation ou l’abandon de tâches publiques.³

En ce sens, il serait aberrant de nier absolument tout lien entre les différentes hypothèses proposées par cette initiative. Nous sommes loin de la

³ « *Les partis de droite ont déposé un projet de loi pour supprimer la représentation de certains partis dans les conseils d’administration des établissements publics pour pouvoir éliminer ceux qui pourraient contester leurs projets (...)* ». Voir : <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00136.pdf>

situation qui avait amené le Tribunal fédéral à invalider l'initiative 119. **L'initiative 136 ne peut donc être déclarée totalement irrecevable au seul motif que l'exigence de l'unité de la matière est insuffisamment respectée.**

C'est pourquoi la minorité de la commission suit la proposition du Conseil d'Etat d'une invalidation partielle, à savoir que pour être soumise au peuple, la deuxième phrase de l'article 53B devrait avoir la teneur suivante : « *Il en va de même pour toute cessation d'activités assumées régulièrement par ces entités ou toute modification du statut des institutions autonomes.* » Seraient donc supprimés « *ou des organes* » et « *ainsi que toute cession d'objets immobiliers les concernant* ».

L'initiative 136 est-elle exécutable ?

Pour le Tribunal fédéral (ATF 128 I 190), « *une initiative doit être invalidée si son objet est impossible. Il ne se justifie pas de demander au peuple de se prononcer sur un sujet qui n'est pas susceptible d'être exécuté. L'invalidation ne se justifie toutefois que dans les cas les plus évidents. L'obstacle à la réalisation doit être insurmontable ; une difficulté relative est insuffisante, car c'est avant tout aux électeurs qu'il appartient d'évaluer les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative. Par ailleurs, l'impossibilité doit ressortir clairement du texte de l'initiative ; si celle-ci peut être interprétée de telle manière que les vœux des initiants soient réalisables, elle doit être considérée comme valable.* »⁴

Qu'en est-il de l'initiative 136 ? Le Conseil d'Etat a estimé que son acceptation « *alourdirait de manière très sensible l'agenda électoral (...), mais qu'il n'y a pas d'obstacle d'ordre factuel absolument insurmontable à la réalisation de l'initiative, si bien que celle-ci doit être considérée comme exécutable au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral.* »⁵ Quant à la majorité de la commission, elle craint que l'activité de l'Etat ne soit empêchée par la nécessité de voter une loi chaque fois qu'un service sera réorganisé ou fermé. Elle en déduit donc que l'initiative 136 n'est pas exécutable.

L'interprétation de la majorité de la commission ne nous semble pas conforme au vœu des initiants. Effectivement, dans leur exposé des motifs,

⁴ Voir la note N° 2.

⁵ Voir la note N° 1.

les initiants ne mentionnent pas les réorganisations ou les fermetures de services. Ils évoquent le fait de « *supprimer certaines prestations* » et affirment vouloir s'opposer à la « *volonté de privatiser et réduire les prestations essentielles des services publics au profit de certains milieux économiques* »⁶. **L'argument de la majorité de la commission nous semble aller dans le sens d'une interprétation de la volonté des initiants qui leur soit défavorable, alors même que le Tribunal fédéral recommande que le texte d'une initiative soit interprété de manière telle que les vœux des initiants soient réalisables !** Quand on veut noyer son chien, on dit qu'il a la rage...

De plus, nous rappelons que dans l'arrêt précité, le Tribunal fédéral insiste sur le fait qu'en cas de difficulté relative, c'est à l'électeur qu'il appartient d'évaluer les avantages et les inconvénients de l'acceptation d'une initiative. Nous pensons que nous sommes exactement dans ce cas de figure. Deux visions de la démocratie s'opposent. Celle des initiants, qui relève d'une certaine défiance face aux élus (tout au moins à l'égard de certains d'entre eux...) et préfère privilégier la démocratie directe. Et celle de la majorité de la commission qui privilégie la démocratie représentative, peut-être aussi parce que le recours au peuple l'inquiète quelque peu. **Nous pensons être dans le cas de figure décrit par le Tribunal fédéral : c'est donc à l'électeur de trancher. La question n'est pas juridique, mais bien politique.**

Pour la minorité de la commission, cette initiative est donc exécutable.

En conclusion, Mesdames et Messieurs les députés, la minorité de la commission vous recommande de suivre le préavis du Conseil d'Etat, c'est-à-dire d'invalider très partiellement l'initiative 136 afin de pouvoir la soumettre ensuite au vote populaire. La deuxième phrase de l'article 53B devrait avoir alors la teneur suivante : « *Il en va de même pour toute cessation d'activités assumées régulièrement par ces entités ou toute modification du statut des institutions autonomes.* »

⁶ Voir la note N° 3.