

Initiative populaire cantonale

« Pour l'abolition des rentes à vie des Conseillers d'Etat »

Le parti vert/libéral genevois a lancé l'initiative législative cantonale non formulée et intitulée « Pour l'abolition des rentes à vie des Conseillers d'Etat », 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	11 octobre 2019
2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, au plus tard le	11 février 2020
3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, au plus tard le	11 février 2020
4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le	11 octobre 2020
5. En cas d'acceptation de l'initiative, adoption par le Grand Conseil d'un projet rédigé, au plus tard le	11 octobre 2021
6. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le	11 octobre 2021

Initiative populaire cantonale

« Pour l'abolition des rentes à vie des Conseillers d'Etat »

Les citoyennes et citoyens soussigné-e-s, électrices et électeurs dans le canton de Genève, conformément aux articles 57 à 64 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, et aux articles 86 à 94 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative législative, ayant la teneur suivante :

Le Grand Conseil est chargé d'établir un projet de révision totale ou partielle de la loi du 17 décembre 1976 concernant le traitement et la retraite des Conseillers d'Etat et du Chancelier d'Etat (LTRCE – B 1 20).

Dans ce contexte, le parti vert/libéral genevois demande de modifier la législation en vigueur au moins sur les points suivants :

1. Les Conseillers d'Etat et le Chancelier d'Etat perçoivent une rente annuelle après la fin de leur mandat au maximum pour une durée de 24 mois.
2. La rente annuelle est fixée à 70% du dernier traitement et le montant total des rentes cumulées de tous les mandats ne doit pas excéder les 70% du dernier traitement annuel.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Cette initiative vise à mettre les anciens Conseillers et Chanceliers d'Etat sur un pied d'égalité avec la population du canton, en prévoyant les mêmes rentes et délais que ceux prévus par l'assurance chômage.

En effet, il est compréhensible qu'un Conseiller d'Etat non réélu ait besoin de temps pour retrouver un emploi suite à la fin de son mandat.

Cependant, il n'est pas justifiable qu'il ait droit à des avantages dont tout autre citoyen genevois se trouvant au chômage et en recherche d'emploi ne bénéficie pas.

De plus, grâce au réseau acquis au cours de leur mandat politique, les anciens élus ne peinent généralement pas à retrouver un emploi.

Des autres cantons, tels que Bâle-Ville, Valais et Jura ont déjà considérablement limité ou complètement aboli le système de rentes de leurs Conseillers d'Etat.

Il est temps que Genève fasse de même !

55-2020

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE



ARRÊTÉ

relatif à la validité de l'initiative populaire cantonale 174
« Pour l'abolition des rentes à vie des Conseillers d'Etat »

0 5 février 2020

LE CONSEIL D'ÉTAT

I. EN FAIT

1. Par courrier du 27 février 2019, M. Alexandre PEYRAUD, Mme Susanne AMSLER et M. Jérôme FONTANA, respectivement Président et Vice-Président-e-s du parti Vert'libéral genevois, ont informé le Conseil d'Etat du lancement par leur parti d'une initiative législative intitulée « Pour l'abolition des rentes à vie des Conseillers d'Etat » (ci-après : IN 174).
2. Le Grand Conseil genevois étant chargé d'établir un projet de révision de la loi concernant le traitement et la retraite des conseillers d'Etat et du chancelier d'Etat (LTRCE ; B 1 20), les initiants demandent, dans ce contexte, de modifier la législation en vigueur au moins sur les points suivants :
 - « - Les Conseillers d'Etat et le Chancelier d'Etat perçoivent une rente annuelle après la fin de leur mandat au maximum pour une durée de 24 mois.
 - La rente annuelle est fixée à 70% du dernier traitement et le montant total des rentes cumulées de tous les mandats ne doit pas excéder les 70% du dernier traitement annuel. »
3. Les initiants ont fixé la date du lancement de l'initiative au 7 mars 2019.
4. Le 7 mars 2019, le service des votations et élections (ci-après : SVE) a validé la formule de récolte de signatures, et ce conformément à l'article 87 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP ; A 5 05).
5. Le 7 mars 2019, le lancement et le texte de l'IN 174 ont été publiés dans la Feuille d'avis officielle (ci-après : FAO), avec un délai de récolte des signatures échéant le lundi 8 juillet 2019.

- 2 -

6. Le 8 juillet 2019, le comité d'initiative a déposé les listes de signatures auprès du SVE.
7. Par arrêté du 9 octobre 2019, publié dans la FAO le 11 octobre 2019, le Conseil d'Etat a constaté que les signatures avaient été déposées dans les délais et en nombre suffisant, de sorte que l'initiative avait abouti.

Par le même arrêté, il a fixé les délais de traitement de l'initiative, en particulier en ce qui concerne l'arrêté du Conseil d'Etat relatif à la validité de l'initiative et le rapport sur la prise en considération de celle-ci. En l'espèce, ces délais arriveront à échéance le 11 février 2020.

En outre, le Grand Conseil dispose d'un délai au 11 octobre 2020 pour rendre une décision sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet. Un délai au 11 octobre 2021 lui est également imparti pour présenter un projet rédigé ou, le cas échéant, pour opposer un contreprojet.
8. Par courrier du 8 novembre 2019, la Chancelière d'Etat a informé le comité d'initiative que le Conseil d'Etat l'invitait, avant de statuer sur la validité de l'IN 174, à lui faire part de sa détermination, en particulier sur le point suivant :
 - L'exposé des motifs indique que l'initiative « vise à mettre les anciens conseillers et chanceliers d'Etat sur un pied d'égalité avec la population du canton ». Le comité d'initiative est donc invité à préciser si, par cette phrase, l'initiative serait dotée d'un effet rétroactif en modifiant les rentes qui sont actuellement versées. Le comité est par ailleurs invité à préciser si l'initiative vise également à modifier les droits aux rentes qui sont déjà ouverts mais pour lesquels aucune rente n'est encore versée.
9. Un délai au 6 décembre 2019 a été imparti au comité d'initiative pour répondre et faire part de toutes autres observations qu'il jugerait utiles.
10. Par courriel du 6 décembre 2019, le comité d'initiative, par le biais de M. Marc WUARIN, a répondu à la Chancelière d'Etat. En substance, le comité a indiqué que :
 - l'initiative n'est pas dotée d'un effet rétroactif et ne modifie donc pas les rentes qui sont actuellement versées ;
 - l'initiative ne vise pas à modifier les droits aux rentes déjà ouverts pour lesquels aucune rente n'est encore versée. En effet, selon le comité, une personne s'étant engagée sous certaines conditions garanties ne devrait pas voir celles-ci être revues en cours de mandat. En revanche, un Conseiller d'Etat qui aurait déjà droit aux rentes à la fin de son mandat actuel et qui déciderait de se représenter après l'entrée en vigueur de la loi, pour ensuite être réélu et effectuer un autre mandat, renoncerait à la rente en acceptant de facto les nouvelles conditions lors de sa réélection.
11. Les détails de cette prise de position seront, en tant que de besoin, discutés ci-dessous dans la partie « EN DROIT » du présent arrêté.

II. EN DROIT

A. Compétence du Conseil d'Etat

12. Aux termes de l'article 60, alinéa 1 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE ; A 2 00), le Conseil d'Etat examine la validité des initiatives populaires cantonales.

B. Forme de l'IN 174

13. L'article 57, alinéa 1 Cst-GE permet de soumettre au Grand Conseil une proposition législative dans toutes les matières de la compétence de ses membres.

14. Aux termes de l'article 57, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative peut être soit rédigée de toutes pièces (initiative formulée) soit conçue en termes généraux (initiative non formulée). Une initiative partiellement formulée est considérée comme non formulée.
15. La constitution genevoise du 14 octobre 2012 ne soumet ainsi plus la validité d'une initiative législative à l'unité de forme (cf. T. TANQUEREL, Rapport sectoriel 202 « Instruments de démocratie directe » de la commission 2 « Les droits politiques (y compris révision de la constitution) », du 30 avril 2010, p. 40).
16. Une initiative mixte, partiellement formulée et partiellement non formulée, sera entièrement traitée comme une initiative non formulée et ce quel que soit son degré de formulation ou de détail. En d'autres termes, une initiative non formulée détaillée sera admise comme non formulée (cf. T. TANQUEREL, op. cit., p. 42).
17. En l'espèce, sans proposer un texte législatif rédigé, l'IN 174 demande une modification législative de la loi concernant le traitement et la retraite des conseillers d'Etat et du chancelier d'Etat (LTRCE ; B 1 20) sur deux points, l'un portant sur la durée maximale de la rente des Conseillers d'Etat et du Chancelier d'Etat, l'autre sur le montant maximal de cette rente.
18. Bien que relativement précise, l'IN 174 ne propose pas un nouveau texte législatif ou une modification législative qui est entièrement rédigé et qui pourrait être adopté tel quel par le Grand Conseil ou le corps électoral. Au contraire, si l'initiative devait être acceptée, elle nécessitera une concrétisation par un texte législatif.
19. Compte tenu de ce qui précède, l'IN 174 revêt donc la qualité d'une initiative non formulée.

C. Conditions de validité d'une initiative

20. Les conditions de validité d'une initiative sont au nombre de trois et comprennent l'unité du genre (art. 60, al. 2 Cst-GE), l'unité de la matière (art. 60, al. 3 Cst-GE) et la conformité au droit (art. 60, al. 4 Cst-GE).
21. S'ajoutent à ces conditions l'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire qui, si elle ne fait pas partie des conditions de validité expressément mentionnées dans la constitution cantonale, découle de la liberté de vote garantie à l'article 34, alinéa 2 de la constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst. féd. ; RS 101) et plus particulièrement de l'exigence d'une formulation claire de la question soumise au vote. Les électeurs appelés à s'exprimer sur le texte de l'initiative doivent être à même d'en apprécier la portée, ce qui n'est pas possible si le texte est équivoque ou imprécis (ATF 133 I 110, consid. 8 ; 1C_659/2012, du 24 septembre 2013, consid. 5.1).
22. Enfin, les initiatives doivent être exécutoires (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.454/2006, du 22 mai 2007, consid. 3.1 ; A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Volume I, 2013, p. 277 § 856).
23. Ces conditions de validité seront discutées ci-dessous.

D. Unité du genre

24. Aux termes de l'article 60, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre est déclarée nulle.
25. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'article 66, alinéa 1 de l'ancienne constitution de la République et canton de Genève (aCst-GE, abrogée le 1^{er} juin 2013), une initiative populaire ne peut tendre simultanément à l'adoption de normes appartenant à des rangs différents. Dès lors que l'ordre juridique implique une hiérarchie des normes et soumet chaque échelon à un contrôle démocratique distinct, il serait abusif de proposer simultanément une disposition constitutionnelle et la législation qui la met en œuvre. Cela découle notamment du principe de la liberté de vote : les titulaires de droits politiques doivent savoir s'ils se prononcent sur une modification constitutionnelle ou simplement législative et doivent avoir le droit, le cas

échéant, de se prononcer séparément sur les deux questions (ATF 130 I 185, consid. 2.1 et les références citées; S. GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, 2008, § 995).

26. En l'espèce, comme indiqué par les initiants sur la formule de récolte de signatures, l'IN 174 a pour but la modification de la LTRCE. L'initiative vise donc a priori la modification que d'une seule loi cantonale en particulier, une éventuelle concrétisation pouvant toutefois conduire à devoir modifier d'autres textes de rang législatif.
27. L'IN 174 ne vise pas de modification de la constitution cantonale, si bien que l'exigence prévue à l'article 60, alinéa 2 Cst-GE est respectée.
28. Dès lors, l'IN 174 respecte l'unité du genre.

E. Unité de la matière

29. L'article 60, alinéa 3 Cst-GE prévoit que l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière est scindée ou déclarée partiellement nulle, selon que ses différentes parties sont en elles-mêmes valides ou non. En effet, le principe de proportionnalité commande de ne prononcer qu'une invalidation partielle lorsque l'on peut admettre que les citoyens auraient appuyé l'initiative sans la partie invalide (A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol.1, p. 279). A défaut, ou si le non-respect de l'unité de la matière est manifeste d'emblée, l'initiative est déclarée nulle.
30. L'exigence de l'unité de la matière découle de la liberté de vote et, en particulier, du droit à la libre formation de l'opinion des citoyens et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté, conformément à l'article 34, alinéa 2 Cst. féd. Cette exigence interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différent, qui forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globale, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions soumises. Il doit ainsi exister, entre les diverses parties d'une initiative, 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 130 I 185, consid. 3 et la jurisprudence citée).
31. Selon le Tribunal fédéral, la portée du principe de l'unité de la matière peut différer selon les domaines. Ainsi, les exigences sont plus strictes en cas de révision partielle de la constitution qu'à l'égard de projets de rang législatif. Ce principe s'impose par ailleurs de façon plus rigoureuse aux projets issus d'une initiative populaire qu'à ceux proposés par l'autorité (ATF 123 I 63, consid. 4b). En outre, les initiatives entièrement rédigées doivent être traitées de façon plus stricte que les propositions conçues en termes généraux, lesquelles nécessitent encore l'élaboration d'un texte par le parlement (ATF 130 I 185, consid. 3.1; ATF 123 I 63 consid. 4b; art. 61, al. 4 Cst-GE). Ce dernier dispose en effet d'une certaine marge de manœuvre et peut, le cas échéant, corriger un éventuel vice en rédigeant les dispositions voulues (ATF 123 I 63, consid. 4b).
32. C'est à la lumière de ces principes que l'article 60, alinéa 3 Cst-GE doit être interprété.
33. En l'occurrence, l'IN 174 traite que d'un seul domaine, à savoir la rente des Conseillers d'Etat et du Chancelier d'Etat.
34. En outre, l'IN 174 prévoit de se prononcer sur deux éléments, à savoir le montant mais aussi la durée de la rente auxquels Conseillers d'Etat et du Chancelier d'Etat peuvent prétendre. Cette réunion en une seule question soumise au vote est objectivement justifiée puisqu'il existe un rapport intrinsèque et une unité de but, à savoir la réduction globale des prestations versées en vertu de la LTRCE.
35. Dès lors, l'initiative est conforme au principe de l'unité de la matière.

F. Principe de clarté

36. L'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire, comme mentionné *supra* chapitre C, ne fait pas partie des conditions de validité expressément mentionnées à l'article 60 Cst-GE. Il s'agit néanmoins d'un postulat qui découle de la liberté de vote telle que garantie par l'article 34, alinéa 2 Cst. féd. et qui est défini comme suit par le Tribunal fédéral, à l'instar de la clarté de la formulation des questions posées à l'électeur : celui-ci doit pouvoir inférer quelles seront les conséquences pratiques de son vote, ce qui n'est pas possible si le texte d'une initiative est équivoque ou imprécis (ATF 133 I 110, consid. 8 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_659/2012, du 24 septembre 2013, consid. 5.1).
37. L'exigence de clarté en tant que condition indépendante de validité des initiatives populaires est également admise au sein de la doctrine, qui considère que la clarté et la cohérence doivent être satisfaites quant à la forme, mais aussi et surtout quant à son contenu (B. TORNAY, La démocratie directe saisie par le juge – L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, 2008, p. 115-116).
38. En l'espèce, le texte de l'IN 174 est clair et parfaitement compréhensible pour les titulaires des droits politiques. A cet effet, on relève que le texte d'initiative ne comporte pas d'ambiguïté particulière sur la modification législative proposée et n'est d'ailleurs pas contradictoire. Les titulaires des droits politiques sont donc à même d'en apprécier la portée dès lors que le langage choisi est simple et non équivoque.
39. Le fait que le titre de l'IN 174 (« Pour l'abolition des rentes à vie des Conseillers d'Etat ») ne fasse pas référence au Chancelier d'Etat n'est pas problématique. En effet, comme il est clairement indiqué dans le texte d'initiative, on comprend bien que l'initiative vise à supprimer les rentes à vie des personnes soumises à la LTRCE, dont celle du Chancelier d'Etat. Il faut donc considérer que l'absence de mention du Chancelier d'Etat dans le titre n'est pas trompeuse.
40. En conséquence, le contenu de l'IN 174 est clair de sorte que le corps électoral comprend sa portée et peut exprimer clairement et librement son opinion.
41. Partant, le principe de clarté est respecté.

G. Conformité au droit

42. A teneur de l'article 60, alinéa 4 Cst-GE, l'initiative dont une partie n'est pas conforme au droit est déclarée partiellement nulle si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides. A défaut, l'initiative est déclarée nulle.
43. Cette disposition codifie les principes généraux en matière de droits politiques dégagés par la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour lequel les initiatives populaires cantonales ne doivent rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international (ATF 133 I 110, consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_357/2009, du 8 avril 2010, consid. 2.1). En vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral ancré à l'article 49, alinéa 1 Cst. féd., les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit, pour autant qu'elles ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral et qu'elles n'en compromettent pas la réalisation (ATF 134 I 125, consid. 2.1 ; ATF 133 I 286, consid. 3.1 et les arrêts cités).
44. Toujours selon la jurisprudence, l'autorité appelée à statuer sur la validité matérielle d'une initiative doit en interpréter les termes dans le sens le plus favorable aux initiants. Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, l'initiative doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité, conformément à l'adage *in dubio pro populo* (ATF 138 I 131, consid. 3 ; arrêts du Tribunal fédéral : 1C_357/2009 du 8 avril 2010, consid. 2.2 ; 1P.541/2006, du 28 mars 2007, consid. 2.5 ; 1P.451/2006, du 28 février 2007, consid. 2.1 ; 1P.129/2006, du 18 octobre 2006, consid. 3.1 ; ATF 128 I 190, consid. 4 ; ATF 125 I 227, consid. 4a).

45. De manière plus générale, pour juger de la validité matérielle d'une initiative, il convient d'interpréter son texte sur la base des principes d'interprétation reconnus. On doit se fonder au premier chef sur la teneur littérale de l'initiative, sans toutefois écarter complètement la volonté subjective des initiants. Une motivation éventuelle de la demande d'initiative, ainsi que des déclarations des initiants, peuvent en effet être prises en considération. Parmi les diverses méthodes d'interprétation, on doit privilégier celle qui, d'une part, correspond le mieux au sens et au but de l'initiative et conduit à un résultat raisonnable et, d'autre part, apparaît, dans le cadre de l'interprétation conforme, la plus compatible avec le droit supérieur fédéral et cantonal (ATF 129 I 392, consid. 2.2). Si l'on peut attribuer à l'initiative un sens qu'elle ne fait pas clairement apparaître comme inadmissible, alors l'initiative doit être déclarée valable et soumise au vote du peuple (ATF 139 I 292, consid. 5.7).
46. Cela étant, la marge d'appréciation de l'autorité de contrôle est évidemment plus grande lorsqu'elle examine une initiative non formulée que lorsqu'elle se trouve en présence d'une initiative rédigée de toutes pièces, sous la forme d'un acte normatif (ATF 124 I 107 consid. 5b/aa et les arrêts cités ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_529/2015 du 5 avril 2016, consid. 2.1).
47. En l'espèce, l'initiative a pour but de réduire, en termes de montant et de durée, les rentes versées en vertu de la LTRCE. Cette réduction concerne tant les Conseillers d'Etat que le Chancelier d'Etat. Cette initiative touche ainsi le statut financier des Conseillers d'Etat et du Chancelier d'Etat ainsi que les droits et obligations qui en découlent.
48. Tout d'abord, il y a lieu de relever que la LTRCE traite à la fois des rentes à vie des Conseillers d'Etat quittant leur charge après 8 ans de magistrature et de l'indemnité dont ils bénéficient s'ils quittent leur charge auparavant (c'est-à-dire sans recevoir de rente à vie). Il convient dès lors d'examiner plus précisément la portée de l'IN 174. A cet égard, l'IN 174 requiert une diminution des prestations découlant de la LTRCE, à savoir une suppression de la rente à vie. Par ailleurs, comme il est précisé dans l'exposé des motifs, l'initiative vise également à instaurer une égalité avec la population du canton, en prévoyant les mêmes rentes et délais que ceux prévus par l'assurance-chômage. L'initiative peut dès lors être comprise comme abrogeant le système des rentes à vie et celui de l'indemnité des Conseillers d'Etat ne pouvant en bénéficier, pour remplacer le tout par une indemnité de fin de fonction basée sur le système de l'assurance-chômage ordinaire.
49. Reste à déterminer si ce nouveau système est conforme au droit fédéral de la prévoyance professionnelle. A cet égard, il y a lieu de préciser que la suppression des rentes à vie n'est en soi pas contraire au droit, dès lors qu'elle n'empêche pas la mise en place en parallèle d'un système de prévoyance professionnelle, sans toutefois le prévoir elle-même. Sa concrétisation nécessitera donc d'instaurer un régime ordinaire de prévoyance professionnelle conforme au droit fédéral.
50. De ce fait, l'IN 174 peut être déclarée conforme au droit fédéral sur ce point, dès lors qu'elle ne porte pas atteinte au régime de la prévoyance professionnelle du droit fédéral.
51. Par ailleurs, il convient de déterminer si l'initiative ne lèse pas les droits des personnes soumises à l'actuelle LTRCE et, partant, si elle ne contrevient dès lors pas aux principes de non-rétroactivité et des droits acquis.
52. Selon le principe de non-rétroactivité, un acte normatif ne peut déployer d'effets antérieurement à son entrée en vigueur. A ce titre, il est lié au principe de la sécurité et de la prévisibilité du droit. Selon la jurisprudence, il est cependant possible de déroger à certaines conditions au principe de non-rétroactivité des lois: il faut que la rétroactivité soit expressément prévue par la loi, qu'elle soit raisonnablement limitée dans le temps, qu'elle ne conduise pas à des inégalités choquantes, qu'elle se justifie par des motifs pertinents, c'est-à-dire qu'elle réponde à un intérêt public plus digne d'être protégé que les intérêts privés en jeu et, enfin, qu'elle respecte les droits acquis (A. AUER, G.

MALINVERNI, M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Volume II, 2013, p. 641-642 § 1427-1428 ; ATF 119 Ia 254, consid. 3b).

53. Sous le terme de « droits acquis » est désigné un ensemble assez hétérogène de droits des administrés envers l'Etat, dont la caractéristique commune est qu'ils bénéficient d'une garantie particulière de stabilité. Un droit acquis peut, par exemple, être créé si la loi prévoit que le droit au salaire ne peut être modifié pendant toute la période administrative de nomination ou si un certificat en matière de prévoyance professionnelle peut être compris comme fixant de manière définitive le montant de la pension de retraite. La jurisprudence précise aussi qu'en cas de renvoi par un contrat de droit public aux dispositions légales, il faut partir du principe que celles-ci sont susceptibles de modifications (T. TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, p. 265ss § 756ss).
54. On précisera par ailleurs que les droits acquis sont opposables aussi bien au législateur qu'à l'administration (T. TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, p. 267 § 764).
55. En l'espèce, l'initiative prévoit de réduire les prestations mentionnées ci-dessus (cf. supra chiffre 48) versées en vertu de l'actuelle LTRCE.
56. Le titre, le texte et l'exposé de l'initiative restent toutefois muets quant à savoir si ces modifications seraient dotées d'un effet rétroactif, notamment en s'appliquant aux rentes qui sont actuellement versées. Ils sont également muets quant à savoir si les modifications soumises à initiative touchent également les droits aux rentes qui sont déjà ouverts mais pour lesquels aucune rente n'est encore versée.
57. Après interpellation du comité d'initiative, celui-ci a indiqué que :
- l'initiative n'est pas dotée d'un effet rétroactif et ne modifie donc pas les rentes qui sont actuellement versées ;
 - l'initiative ne vise pas à modifier les droits aux rentes déjà ouverts pour lesquels aucune rente n'est encore versée. En effet, selon le comité, une personne s'étant engagée sous certaines conditions garanties ne devrait pas voir celles-ci être revues en cours de mandat. En revanche, un Conseiller d'Etat qui aurait déjà droit aux rentes à la fin de son mandat actuel et qui déciderait de se représenter après l'entrée en vigueur de la loi, pour ensuite être réélu et effectuer un autre mandat, renoncerait à la rente en acceptant de facto les nouvelles conditions lors de sa réélection.
58. Ainsi, interprétée selon la volonté des initiants, l'initiative 174 n'est pas prévue pour être rétroactive, en modifiant par exemple les rentes actuellement versées, de même que les droits aux rentes déjà ouverts pour lesquels aucune rente n'est encore versée. En revanche, elle modifierait les droits des personnes qui sont réélus et qui auraient déjà droit à une rente à la fin de leur précédent mandat. Sur ce dernier point, l'initiative 174 pourrait poser des problèmes de rétroactivité et plus généralement poser la question de l'application de certains principes généraux du droit tels l'égalité de traitement, le principe des droits acquis, les principes de sécurité et de prévisibilité du droit.
59. Cela dit, il y a lieu de rappeler que l'initiative 174 n'est pas formulée et qu'elle nécessitera, si elle est acceptée par le Grand Conseil ou le corps électoral, une concrétisation législative. Cette dernière devra dès lors prendre en considération les principes rappelés ci-dessus, notamment par le biais de dispositions transitoires.
60. Au vu de ce qui précède, l'IN 174 sera ainsi considérée comme conforme au droit supérieur.

H. Exécutabilité de l'initiative

61. L'exigence d'exécutabilité implique, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, qu'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 (arrêt du Tribunal fédéral 1P.52/2007, du 4 septembre 2007, consid. 3.1).

62. En l'occurrence, il convient de rappeler une fois encore que l'IN 174 est une initiative non formulée. Elle nécessitera donc une concrétisation législative dans laquelle il devra être prêté une attention particulière à son exécutabilité, en intégrant si nécessaire des dispositions transitoires au regard des règles de prévoyance professionnelle et des droits des personnes soumises à l'actuelle LTRCE.
63. Les mesures requises par l'IN 174 étant réalisables, l'initiative respecte donc l'exigence d'exécutabilité.

I. Conclusion

64. Les conditions de validité étant toutes réalisées, l'IN 174 est donc déclarée valide.
65. Conformément à l'article 92A, alinéas 2 à 4 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP ; A 5 05), le présent arrêté est notifié aux initiants, transmis au Grand Conseil et publié dans la Feuille d'avis officielle (FAO).

Par ces motifs,

ARRÊTE :

L'initiative populaire cantonale 174 « Pour l'abolition des rentes à vie des Conseillers d'Etat » est déclarée valide.

Conformément aux articles 130B, alinéa 1, lettre c de la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 (LOJ ; E 2 05), 17, alinéa 4, 62, alinéa 1, lettre a, 64 et 65 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (LPA ; E 5 10), le présent arrêté est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (Rue de Saint-Léger 10, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les **30 jours**, pour le comité d'initiative, qui suivent sa notification audit comité (art. 92A, al. 2 LEDP) et, pour les tiers, qui suivent sa publication dans la Feuille d'avis officielle (art. 92A, al. 4 LEDP). Le délai est suspendu pendant les périodes prévues à l'article 63, alinéa 1 LPA. L'acte de recours doit être signé et parvenir à l'autorité ou être remis à son adresse à un bureau de poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse au plus tard le dernier jour du délai avant minuit. Il doit indiquer, sous peine d'irrecevabilité, l'arrêté attaqué, les conclusions de la recourante ou du recourant, les motifs et moyens de preuve. Le présent arrêté et les pièces dont dispose la recourante ou le recourant doivent être joints à l'envoi.

Communiqué à :

Grand Conseil	1 ex.
Tous	1 ex.
CHA/DAJ	1 ex.
FAO	1 ex.
Comité d'initiative	1 ex.



Certifié conforme,

La chancière d'Etat :