

Date de dépôt: 8 juin 2004

Messagerie

**Rapport du Conseil d'Etat  
au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de  
l'initiative populaire 124 «Sauvons le Vivarium de Genève»**

1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le..... **26 mars 2004**
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** ..... **26 juin 2004**
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** ..... **26 décembre 2004**
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** ..... **26 septembre 2005**
5. En cas d'approbation de cette initiative non formulée ou en cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil respectivement d'une loi concrétisant l'initiative ou d'un contreprojet, **au plus tard le** ..... **26 septembre 2006**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de cette initiative par un arrêté du 24 mars 2004, publié dans la Feuille d'avis officielle du 26 mars 2004. De cette date courent plusieurs délais successifs qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits populaires.

Le premier de ces délais a trait au débat de préconsultation, qui doit intervenir dans un délai de trois mois suivant la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 119A de la loi portant règlement du Grand Conseil (B 1 01). En l'espèce, ce délai arrive à échéance le 26 juin 2004. Le Grand Conseil devra donc traiter cet objet lors de sa session des 24 et 25 juin 2004. C'est en vue de ce débat que le Conseil d'Etat vous soumet le présent rapport.

## **A. Validité de l'initiative**

### ***1. Recevabilité formelle de l'initiative***

#### *1.1 Unité de la matière*

L'exigence d'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, au sens de l'article 34, alinéa 2, de la Constitution fédérale. 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 ou 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 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<sup>1</sup>. Ce principe est rappelé à l'article 66, alinéa 2, de la Constitution genevoise.

L'initiative «Sauvons le vivarium de Genève» demande au Grand Conseil de légiférer pour accorder au Vivarium de Genève, représenté par la fondation Elapsoïdea, le soutien nécessaire à la poursuite de ses activités et à la pérennité de son existence. Bien qu'un tel objectif puisse conduire à prendre des mesures de divers ordres, l'initiative elle-même n'a qu'un objet, à

---

<sup>1</sup> ATF 129 I 381 cons. 2.1, avec références.

savoir le soutien au Vivarium de Genève en vue d'assurer sa pérennité, et s'avère dès lors conforme au principe de l'unité de la matière.

### *1.2 Unité de la forme*

En vertu de l'article 66, alinéa 1, de la Constitution genevoise, le Grand Conseil déclare nulle l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la forme ou du genre.

Les initiants doivent choisir la voie de l'initiative non formulée ou de l'initiative rédigée de toutes pièces, mais ne peuvent mélanger ces deux types d'initiatives.

En l'espèce, l'initiative se présente comme non formulée, et se réfère à cet égard expressément à l'article 65 de la Constitution genevoise. Elle n'émet en effet qu'un souhait, et ne prescrit aucun moyen précis de parvenir à l'objectif désiré, laissant ainsi une entière marge d'action au Grand Conseil. Il apparaît dès lors que l'initiative respecte le principe d'unité de la forme.

### *1.3 Unité du genre*

Le principe de l'unité du genre, ou unité de rang, est posé par l'article 66, alinéa 1, de la Constitution genevoise, et veut que l'initiative soit de rang législatif ou constitutionnel, mais ne mélange pas ces deux échelons normatifs.

S'agissant d'une initiative non formulée, l'article 65 de la Constitution genevoise précise que le choix du rang appartient au Grand Conseil. L'initiative ne prévoyant rien à cet égard, la règle précitée trouve pleinement à s'appliquer, si bien que l'initiative respecte le principe de l'unité du genre.

Pour choisir à quel rang la concrétisation de l'initiative doit se situer, on se fonde en principe sur la notion de constitution au sens matériel. Relèvent ainsi de la constitution plutôt que de la loi les règles fondamentales ayant trait à l'organisation de l'Etat et à la répartition des compétences, ainsi qu'aux droits fondamentaux des particuliers. Sur la base de ce critère, la concrétisation éventuelle de l'initiative devrait dès lors se situer au niveau législatif.

## 2. *Recevabilité matérielle*

### 2.1 *Conformité au droit supérieur*

Selon ce principe, le contenu d'une initiative cantonale doit avoir un contenu conforme au droit supérieur, c'est-à-dire avec les règles posées par le droit intercantonal, fédéral et international. Dans le cas d'une initiative cantonale de rang législatif, son contenu doit également respecter la constitution cantonale. Une initiative ne peut toutefois être invalidée pour non-conformité au droit supérieur que si aucune interprétation conforme à ce dernier n'est possible.

Dans le cas d'une initiative non formulée, il faut prendre en considération la latitude d'appréciation dont dispose le législateur lors de la concrétisation ultérieure du texte. Il appartient alors au législateur de choisir parmi les solutions possibles pour atteindre les objectifs fixés par les initiants celles qui sont conformes au droit supérieur.

En l'espèce, l'initiative demande au pouvoir législatif d'accorder au Vivarium de Genève le soutien nécessaire à la poursuite de ses activités et à la pérennité de son existence. Il s'agit donc principalement d'un soutien financier portant par exemple sur le fonctionnement annuel, ou le rachat du bâtiment abritant le Vivarium, voire de l'attribution d'un statut de droit public à cette institution.

Toutes ces mesures relèvent de la compétence des cantons, au sens de l'article 3 de la Constitution fédérale. Il convient toutefois de préciser qu'en cas d'implication de l'Etat dans l'institution, celui-là devrait prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que celle-ci respecte le droit fédéral, notamment les règles relatives à la protection des animaux<sup>2</sup>.

En outre, il convient de relever que certains des moyens proposés peuvent se heurter à des dispositions de droit supérieur, ou encore aux principes généraux de gestion publique – lesquels, malgré leur rang législatif, devraient, pour des raisons de cohérence évidentes, être observés dans l'ensemble de l'Etat. Ainsi, l'article 80A, alinéa 3, de la Constitution genevoise réserve-t-il la compétence de la Banque cantonale de Genève pour ce qui est de l'aliénation des immeubles qui lui appartiennent. L'achat de l'immeuble abritant actuellement le Vivarium serait dès lors subordonné à l'accord de la Fondation de valorisation, qui en est propriétaire. Quant au

---

<sup>2</sup> En particulier la loi fédérale sur la protection des animaux, du 9 mars 1978 (RS 455) et l'ordonnance fédérale sur la protection des animaux, du 27 mai 1981 (RS 455.1).

subventionnement, il devrait, selon les principes généraux de gestion de l'Etat, être limité dans le temps<sup>3</sup>.

Au vu néanmoins de la grande latitude laissée au législateur pour concrétiser l'initiative, le Conseil d'Etat admettra, malgré ces réserves, la conformité au droit supérieur de l'initiative 124.

## 2.2 Exécutabilité

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, 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<sup>4</sup>.

Dans le cas particulier, l'initiative 124 ne pose pas de problème d'exécutabilité, étant rappelé encore une fois la grande latitude conférée au Grand Conseil pour, le cas échéant, concrétiser cette initiative.

## B. Prise en considération de l'initiative

L'initiative « Sauvons le Vivarium de Genève », comme rappelé ci-dessus, demande au Grand Conseil de légiférer pour accorder au Vivarium, représenté par la Fondation Elapsoïdea, le soutien nécessaire à sa survie. Les initiants sollicitent, en premier lieu, une subvention annuelle au titre de participation au fonctionnement du Vivarium. Ils demandent, en second lieu, le rachat par l'Etat, à la Fondation de Valorisation, du bâtiment abritant le Vivarium, enfin il est demandé de transformer la Fondation Elapsoïdea en une Fondation de droit public.

### *Activités de la fondation*

La Fondation Elapsoïdea a été constituée en 1982 dans le but de créer un Vivarium pour l'élevage, l'étude et l'exposition de reptiles et d'amphibiens et d'organiser des visites et conférences publiques visant à favoriser le repeuplement d'espèces rares de reptiles dans les zones d'origine.

---

<sup>3</sup> Art. 36, al. 2, lit. a, de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993 (D 1 05 ; LGAF).

<sup>4</sup> ATF 128 I 290 cons. 5, avec références.

Depuis plus de onze années, le Vivarium offre des prestations qui répondent à des objectifs multiples :

- objectifs scientifiques : les apports du Vivarium portent sur la connaissance du monde des reptiles et des amphibiens ainsi que sur la question de l'équilibre du milieu ;
- objectifs éducatifs : ceux-ci visent à renforcer la connaissance des règles (législation et éthique) qui président à l'élevage des espèces et des dérivés liées à l'abandon (déséquilibre du biotope lors de remises en liberté d'espèces allogènes), sensibilisation à la responsabilité citoyenne (respect des espèces animales, respect de l'environnement) ;
- objectifs et moyens didactiques : outre les vitrines qui présentent des espèces et reconstituent fidèlement le biotope des espèces présentées, le Vivarium propose des lieux, des installations et du matériel pédagogiques qui permettent aux élèves de travailler sur le site même.

### *Intérêt pédagogique*

Les prestations du Vivarium, notamment sur les plans éducatif, didactique et scientifique, présentent un intérêt certain pour la collectivité. A l'heure actuelle, de très nombreuses classes, du primaire, du cycle d'orientation et de l'enseignement postobligatoire, mais aussi d'autres institutions non scolaires, visitent cette institution. En 2003, 106 classes ont visité le Vivarium, ce qui représente environ 2400 élèves, soit une moyenne de 3 classes par semaine.

L'offre pédagogique du Vivarium se décline à travers plusieurs activités : la mise à disposition d'une littérature scientifique, soit une bibliothèque composée de plus de 4000 ouvrages ainsi que d'une base de données, la plus riche qui existe aujourd'hui, constituée de plus de 70 000 références ; des cours de formation continue proposés aux enseignants et enseignantes ; des visites-ateliers pour des classes dans le cadre des cours de biologie, de dessin, de travaux interdisciplinaires ; enfin un lieu d'études pour des travaux individuels d'élèves (recherche et travaux de groupe, travail de diplôme ou de maturité).

Par ailleurs, le Vivarium est un lieu qui reçoit, en tant que stagiaires, des jeunes à la recherche d'un métier dans le domaine des professions animalières, biologiques ou vétérinaires.

### *Situation financière*

La Fondation Elapsoïdea connaît des difficultés financières depuis plusieurs années, le surendettement se montant à 794 000 F. Selon les derniers états financiers connus, ses revenus d'exploitation (169 000 F) ne permettent pas de couvrir les charges de fonctionnement courant et la charge d'intérêts hypothécaires (environ 113 000 F).

Cette situation obérée est essentiellement due au fait que la Fondation, propriétaire de l'immeuble, sis 32a, rue Cardinal-Journet, à Meyrin, a contracté une créance hypothécaire à l'égard de la BCGe transférée à la Fondation de valorisation en juin 2000 d'un montant de 2 531 000 F. A ce jour, la dette s'élève à 2 778 000 F. L'expertise immobilière faite en 2000-2001 a évalué l'immeuble à 1 250 000 F seulement, le risque de perte s'élève donc à environ 1 500 000 F. Pour respecter les procédures usuelles, la Fondation de Valorisation a mis la Fondation Elapsoïdea aux poursuites tout en sachant qu'elle n'aurait pas les moyens de respecter ses engagements.

Selon les informations figurant dans le rapport d'activité 2002 de la Fondation Elapsoïdea, celle-ci assure son existence depuis 2000 grâce à divers soutiens ponctuels (Fondation du Casino, Fondation Wilsdorf, Ville de Genève, etc.) Un budget de fonctionnement pour 2003 a été établi qui prévoyait un déficit annuel de 178 000 F. La Fondation Elapsoïdea est dès lors contrainte de rechercher de nouvelles subventions auprès de la Ville de Genève, de la Commune de Meyrin et de l'Etat de Genève, entre autres. Ces trois subventionneurs potentiels conditionnent leur soutien à la participation des autres.

En 1998, une demande de subvention d'un montant de 150 000 F a été adressée sous la forme d'une pétition (P 1185), examinée par la commission des finances qui décida de ne pas répondre favorablement à la demande des pétitionnaires.

Dans un courrier du 21 mai 2003, le Conseil d'Etat confirmait la prise de position de la commission des finances qui avait finalement décidé à l'unanimité, le 30 octobre 2002, de déposer la pétition susmentionnée sur le Bureau du Grand Conseil à titre d'information.

### ***Subventionnement de la fondation***

Si l'intérêt des activités développées par le Vivarium est reconnu, les difficultés financières tant de la fondation que de l'Etat de Genève appellent à la prudence.

La recherche d'une solution permettant d'assurer l'avenir de la fondation devrait passer par l'engagement conjoint des autres partenaires intéressés, notamment la Ville de Genève et la commune de Meyrin. Un partenariat avec le Muséum d'histoire naturelle et le Vivarium de Lausanne devrait également être développé.

Dans un tel cadre, l'engagement de l'Etat<sup>5</sup> pourrait se faire en contrepartie de la gratuité des visites pour les classes, le parascolaire, les foyers de personnes âgées, les groupes de maison de quartier ainsi que les visites des «passeports-vacances».

Un éventuel soutien pourrait également prendre la forme d'une rétribution des spécialistes du Vivarium dans le cadre de la formation continue que ce dernier dispense aux enseignants, et ce en fonction de la nature de la demande et selon les tarifs en vigueur au DIP.

Le Conseil d'Etat ne saurait en revanche s'engager pour un financement d'une durée illimitée, tel que proposé par les initiants.

### **C. Position du Conseil d'Etat**

Le législateur jouit certes d'une grande latitude, que lui confère le caractère non formulé de l'initiative, mais il ne saurait retenir que des moyens qui, séparément ou cumulativement, permettent de donner réellement suite au vœu exprimé par les initiants.

Or même en admettant la possibilité de subventionner annuellement le fonctionnement du Vivarium, dans le cadre d'un engagement commun des différents partenaires, le subventionnement ne pourrait de toute façon être illimité dans le temps, et ne pourrait dès lors pas garantir de manière absolue la pérennité du Vivarium de Genève.

---

<sup>5</sup> On doit en outre noter l'engagement actuel de l'Etat par la constitution de stocks de sérums antivenimeux (budget de 32 350F alloué aux HUG en 2003), selon les pratiques usuelles en matière de santé publique, dans le cadre de la prévention des risques encourus par les collaborateurs manipulant des animaux venimeux.



Sur la base de l'ensemble des éléments évoqués ci-dessus, le Conseil d'Etat propose donc de rejeter cette initiative.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :  
Robert Hensler

Le président :  
Robert Cramer