

BGE BGE 115 IA 148 vom 1. Januar 1989

Bundesgericht (BGE), 1989-01-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_115_IA_148

FR: BGE BGE 115 IA 148 du 1 janvier 1989

IT: BGE BGE 115 IA 148 del 1 gennaio 1989

Regeste

Regeste Art. 85 lit. a OG. Politische Rechte; Konkretisierung einer nicht formulierten Gesetzesinitiative. 1. Die Autoren einer nicht formulierten Initiative können im Rahmen einer gestützt auf Art. 85 lit. a OG erhobenen staatsrechtlichen Beschwerde geltend machen, dass das dem Volk zur Abstimmung vorgelegte Gesetz den Inhalt ihrer Initiative verwässert bzw. kaum mehr wiedergibt (E. 1a). Ein Initiativkomitee ohne juristische Persönlichkeit ist grundsätzlich nicht zur Stimmrechtsbeschwerde legitimiert (E. 1b). 2. Bei der Behandlung einer nicht formulierten Initiative gemäss Genfer Recht zu beachtende Grundsätze (E. 3). 3. Erfordert eine Initiative die Ausarbeitung eines Gesetzestextes durch den kantonalen Gesetzgeber, so ist sie wie eine nicht formulierte Initiative i.S. des kantonalen Verfassungsrechts zu behandeln (E. 4a). Der Gesetzgeber, der auf eine solche Initiative eintritt, hat Normen auszuarbeiten und zu verabschieden, die den in der Initiative zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen entsprechen (E. 4b). 4. Im konkreten Fall stellte die vorgeschlagene Finanzierungsklausel ein essentielles Element der Initiative dar. Der Gesetzgeber konnte sich somit nicht von ihr entfernen und sich weigern, im Gesetz eine sie konkretisierende Bestimmung mit unmittelbaren und zwingenden Auswirkungen auf das Staatsbudget aufzunehmen (E. 5).

Regeste Art. 85 let. a OJ. Droits politiques; concrétisation d'une initiative législative non formulée. 1. Les auteurs d'une initiative non formulée peuvent invoquer à l'appui d'un recours de droit public fondé sur l'art. 85 let. a OJ le grief que le projet de loi soumis au vote du peuple édulcore leur initiative au point de la dénaturer (consid. 1a). Un comité d'initiative sans personnalité juridique n'a en principe pas qualité pour agir par la voie du recours de droit public pour violation des droits politiques (consid. 1b). 2. Principes relatifs au traitement d'une initiative non formulée en droit genevois (consid. 3). 3. Une initiative qui nécessite un travail d'élaboration de la part de l'autorité législative doit être traitée comme une initiative non formulée au sens du droit constitutionnel cantonal (consid. 4a). Le législateur qui entre en matière sur une telle initiative est tenu d'adopter des règles équivalentes par leur contenu à celles dont les initiants requièrent l'adoption (consid. 4b). 4. En l'espèce, la clause de financement proposée constituait un élément fondamental de l'initiative. Le législateur ne pouvait s'en écarter en refusant d'insérer dans le projet de loi censé la concrétiser une règle fixe et contraignante pour le budget de l'Etat (consid. 5).

Regesto Art. 85 lett. a OG. Diritti politici; concretizzazione di un'iniziativa legislativa non presentata nella forma di progetto già elaborato. 1. Gli autori di un'iniziativa non presentata nella forma di progetto già elaborato possono invocare a sostegno di un ricorso di diritto pubblico fondato sull'art. 85 lett. a OG la censura secondo cui il progetto di legge sottoposto al voto del popolo toglie sostanza alla loro iniziativa, al punto di snaturarla (consid. 1a). Un comitato d'iniziativa senza personalità giuridica non è, in linea di principio, legittimato a proporre ricorso di diritto pubblico per violazione dei diritti politici (consid. 1b). 2. Principi

del diritto ginevrino relativi alla trattazione di un'iniziativa non presentata nella forma di progetto già elaborato (consid. 3). 3. Un'iniziativa che esige un lavoro di elaborazione da parte dell'autorità legislativa va trattata come un'iniziativa non presentata quale progetto già elaborato ai sensi del diritto costituzionale cantonale (consid. 4a). Il legislatore che entra nel merito di tale iniziativa è tenuto ad adottare norme equivalenti nel loro contenuto a quelle di cui gli iniziatori richiedono l'adozione (consid. 4b). 4. Nella fattispecie, la clausola di finanziamento proposta costituiva un elemento fondamentale dell'iniziativa. Il legislatore non poteva scostarsene, rifiutando d'inserire nel progetto di legge destinato a concretizzarla una norma fissa e impegnativa per il bilancio preventivo dello Stato (consid. 5).

Erwägungen

E. 1

a) Les droits politiques protégés par l' art. 85 let. a OJ désignent l'ensemble des droits que confèrent aux citoyens les dispositions constitutionnelles ou législatives qui définissent les conditions et les modalités de l'exercice des droits politiques ou en précisent le contenu et l'étendue. Ils comprennent notamment le droit d'initiative populaire cantonale et les prétentions concrètes qui en découlent (ATF 114 Ia 271 consid. 3, ATF 113 Ia 158 consid. 2a, et les références citées). Les recourants reprochent à l'autorité intimée de soumettre au vote du peuple une loi qu'elle présente comme la concrétisation d'une initiative non formulée, alors qu'aux yeux des recourants ce projet édulcorerait cette initiative au point de la dénaturer. Un tel grief est recevable dans la procédure du recours de droit public fondé sur l' art. 85 let. a OJ (cf. arrêt non publié du 16 décembre 1986, en la cause R. et consorts, consid. 2). b) Lorsque le recours porte sur une consultation cantonale ou, comme en l'espèce, le traitement d'une initiative populaire, la qualité pour agir appartient à tous les citoyens actifs exerçant leur droit de vote dans la collectivité publique concernée (ATF 113 Ia 49 consid. 1a et les arrêts cités, ATF 107 Ia 218 consid. 1a, ATF 106 Ia 198 BGE 115 Ia 148 S. 153 consid. 2a). Le recours peut aussi être exercé par les partis politiques ou d'autres organisations, tel un comité formé pour le lancement d'une initiative ou d'un référendum, à condition que ces groupements soient constitués en personnes morales (ATF 114 Ia 270 consid. 2b, ATF 113 Ia 49 consid. 1a, ATF 112 Ia 211 consid. 1a). En l'espèce, les recourants admettent eux-mêmes que le comité d'initiative "Soins à domicile" n'a pas de statuts et n'a pas par conséquent de personnalité juridique. Le recours est donc irrecevable en tant qu'il émane de ce comité. Les autres recourants, électeurs dans le canton de Genève, ont en revanche qualité pour recourir (ATF 113 Ia 149 consid. 1b et les arrêts cités). c) En vertu de l' art. 89 al. 1 OJ, l'acte de recours doit être déposé dans les trente jours dès la communication, selon le droit cantonal, de l'arrêté ou de la décision attaqués. En l'espèce, le recours a pour objet un projet de loi censé concrétiser une initiative populaire non formulée sur laquelle le Grand Conseil est entré en matière (art. 67 al. 1 Cst. gen.). Ce projet, qui doit être soumis au vote du peuple, a été publié dans la Feuille d'avis officielle du canton de Genève du 23 septembre 1988, la date du scrutin devant être fixée par arrêté séparé. Le délai de l' art. 89 al. 1 OJ a commencé à courir dès cette publication, assimilable à un acte préparatoire susceptible d'entacher la régularité du scrutin (cf. ATF 110 Ia 178 consid. a et les arrêts cités). Déposé à un bureau de poste suisse le 14 octobre 1988, le recours a été formé à temps.

E. 2

Saisi d'un recours de droit public fondé sur l' art. 85 let. a OJ , le Tribunal fédéral examine librement l'interprétation et l'application du droit constitutionnel cantonal ainsi que des dispositions de rang inférieur qui sont étroitement liées au droit de vote ou en précisent le contenu et l'étendue (ATF 113 Ia 163 consid. 4, 51 consid. 2b, 44 consid. 2 et les arrêts cités). En dehors de ces normes, et pour les constatations de fait, il se limite à vérifier si l'autorité intimée n'est pas tombée dans l'arbitraire. En présence de deux interprétations également défendables, il donne la préférence à celle retenue par la plus haute autorité cantonale (ATF 112 Ia 226 consid. 2, 212 consid. 2a, ATF 111 Ia 117 /118 consid. 2a, et les arrêts cités).

E. 3

Les électeurs genevois disposent du droit d'initiative en matière constitutionnelle et législative (art. 64-68 Cst. gen.). L' art. 64 al. 2 Cst. gen. prescrit que 10000 électeurs peuvent soit proposer un projet de loi, soit demander au Grand Conseil de BGE 115 Ia 148 S. 154 légiférer sur un objet déterminé. Le premier cas est celui de l'initiative rédigée, le second celui de l'initiative non formulée. S'agissant d'une initiative non formulée, le Grand Conseil peut soit refuser d'entrer en matière pour des raisons de recevabilité ou d'opportunité, soit accepter le principe de l'initiative. En cas de refus, sa décision est soumise au vote du peuple. En cas d'acceptation, il rédige un projet de loi concrétisant l'initiative et le soumet ensuite au vote du peuple. Il en va de même quand la majorité des électeurs s'est prononcée contre le refus du Grand Conseil d'entrer en matière, le peuple ayant alors en quelque sorte arbitré en faveur des premiers le différend qui opposait les initiants au corps législatif cantonal (art. 67 Cst. gen.). En l'espèce, le Grand Conseil a estimé que l'initiative était recevable; se fondant sur l'avis de droit sollicité au cours de la procédure parlementaire, il l'a tenue pour "exécutable" et conforme au droit de rang supérieur. Il a ensuite admis qu'il était opportun de réaliser les propositions contenues dans l'initiative. C'est pourquoi il a adopté le 16 septembre 1988 un projet de loi émanant de l'initiative, destiné à être soumis au vote du peuple en vertu de l' art. 67 al. 1 Cst. gen. (Mémorial des séances du Grand Conseil, 1988 p. 4907).

E. 4

a) Le droit genevois ne pose aucune exigence particulière quant au contenu possible d'une initiative non formulée. Il est donc en principe loisible aux initiants, dans le cadre de l' art. 67 Cst. gen., d'exprimer leurs postulats d'une manière relativement précise, plutôt que sous la forme de voeux conçus en termes généraux. Dans la mesure où l'initiative nécessite un travail d'élaboration de la part de l'autorité législative, elle doit être traitée comme une initiative non formulée au sens du droit constitutionnel cantonal (arrêt non publié du 16 décembre 1986, précité, consid. 2a). b) D'un point de vue concret, l'initiative ne met pas seulement en mouvement l'autorité législative, mais lui trace aussi une voie dont elle ne peut s'écarter ni pour modifier le sens de la proposition, ni pour régler d'autres matières que celle visée par la demande. Le législateur n'agit pas en toute liberté, mais dans l'exécution d'un mandat conféré par le peuple ou par les électeurs signataires de l'initiative. Il n'est certes pas un simple agent de transmission entre les auteurs de l'initiative et le peuple, et le texte qu'il doit soumettre à celui-ci est élaboré en vertu de sa propre compétence. Mais lorsque, comme en l'espèce, il est entré en BGE 115 Ia 148 S. 155 matière sur la proposition, la faisant sienne, il est tenu de mettre sur pied un projet qui réponde aux intentions des initiants et exprime leur pensée. La marge de manoeuvre du législateur est ainsi limitée par l'obligation d'adopter des règles équivalentes par leur contenu à celles dont

les auteurs de l'initiative requièrent l'adoption (ATF 25 I 73 -75, ATF 73 I 33 s.; ETIENNE GRISEL, Initiative et référendum populaires, Lausanne, 1987, p. 184/185).

E. 5

L'initiative est claire dans sa systématique: elle expose d'abord les objectifs et les modalités d'une intervention accrue de l'Etat dans le domaine des soins à domicile, puis en détermine le financement par l'insertion dans le budget annuel d'un montant global minimum fixé, de manière constante et rigide, proportionnellement aux dépenses de fonctionnement du canton. Ainsi, les subventions versées par l'Etat aux différents services de soins à domicile doivent correspondre au moins à 2% du budget cantonal et couvrir les 80% du coût total des prestations (chiffre 5 de l'initiative). L'intention des initiants à cet égard est sans équivoque: il s'agit de garantir financièrement, pour une durée indéterminée, la mise en oeuvre d'une politique ambitieuse de soins à domicile. Entendus par la commission parlementaire, les représentants des initiants ont certes déclaré que "... le 2% n'est pas un critère absolu et il ne s'agit pas de grignoter quoi que ce soit aux soins hospitaliers" (Rapport de la commission du 4 janvier 1988, p. 14 in fine). Cette nuance n'enlève rien au fait que le texte de l'initiative contient une clause de subventionnement précise qui la rapproche, sur ce point, d'une initiative rédigée. L'autorité intimée a considéré que cette particularité n'affectait pas la validité de l'initiative sous l'angle de l'unité de la forme ou de l'unité de genre.

Conformément à l'avis de droit auquel elle s'est référée, elle a aussi admis que le caractère constant des dépenses prévues et le problème posé par les excédents budgétaires éventuels ne mettaient pas en cause la possibilité de réaliser l'initiative. Le caractère fondamental de la clause de financement proposée ne faisait donc aucun doute, ni pour les initiants, ni pour le Grand Conseil. Selon ses auteurs, l'initiative avait pour but d'accélérer l'inscription dans la loi de principes nouveaux en matière de politique sociale, mais surtout d'assurer le développement rapide des soins à domicile par une augmentation massive des subventions étatiques. Cette question préoccupait déjà depuis un certain temps le parlement cantonal, saisi de six motions sur ce sujet entre 1981 et 1984. Si le principe même de l'initiative ne faisait BGE 115 Ia 148 S. 156 guère l'objet de contestations, le système de financement était en revanche vivement discuté, et c'est sur ce point qu'a porté l'essentiel des travaux préparatoires et des débats parlementaires. Dans un premier temps, le Grand Conseil a refusé le projet de loi constitutionnelle élaboré par la commission, qui reprenait intégralement le chiffre 5 de l'initiative. Lors de la discussion finale du projet litigieux, il a aussi rejeté la proposition de compromis formulée par la minorité de la commission qui prévoyait de doubler les dépenses de l'Etat en matière de soins à domicile dans un délai de trois ans, alors même que les représentants des initiants avaient admis que cette solution intermédiaire concrétisait l'initiative de manière satisfaisante. L'autorité intimée a ainsi exprimé clairement sa volonté de ne pas édicter en cette matière une règle fixe et contraignante pour le budget de l'Etat. Renonçant à insérer une telle règle dans le projet de loi censé concrétiser l'initiative, elle s'en est écartée sur un point fondamental, ce qui lui faisait perdre une partie importante de sa raison d'être. Ce procédé est d'autant plus critiquable que le Grand Conseil n'a pas contesté la validité formelle de l'initiative, qu'il a considérée au surplus comme réalisable. Les droits politiques des initiants ont été violés dès lors que l'autorité intimée a évité le vote sur l'initiative en appelant les citoyens aux urnes pour se prononcer sur un projet qui s'inscrit sans doute dans le cadre général tracé par les initiants et va dans leur direction, mais écarte un élément essentiel de l'initiative et en dénature ainsi la portée. En pareil cas, les initiants peuvent légitimement voir dans la décision d'entrer en matière un moyen indirect de soustraire le contenu véritable de leur

proposition à l'arbitrage du peuple.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.