

# ARRÊTÉ

relatif à la validité de  
l'initiative populaire cantonale 160  
« Pour le remboursement des soins dentaires »

11 janvier 2017

## LE CONSEIL D'ÉTAT

### I. EN FAIT

1. Par courrier du 4 mars 2016, M. Martin SCHWARTZ, mandataire du comité d'initiative, a informé le Conseil d'Etat du lancement d'une initiative « législative » « *Pour le remboursement des soins dentaires* » (ci-après : l'IN 160) et lui a transmis un spécimen de la formule destinée à recevoir les signatures.
2. Par le biais de cette initiative, les initiants proposaient de modifier la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (RS/GE Cst-GE ; A 2 00), en y introduisant un nouvel alinéa 4 à l'article 171, dont la teneur serait la suivante :  
*« Art. 171 al. 4*  
**Soins dentaires**
  1. *L'Etat met en place une assurance obligatoire pour les soins dentaires de base ainsi qu'un dispositif de prévention en matière de santé buccodentaire.*
  2. *Le financement de l'assurance des soins dentaires de base est assuré pour les personnes cotisant à l'assurance vieillesse et survivants (AVS) par un prélèvement analogue à celui de l'AVS et, pour les autres, par la politique sanitaire cantonale. ».*
3. Le 14 mars 2016, le service des votations et élections (ci-après : SVE) a approuvé la formule de récolte de signatures, dont la mention initiative « législative » avait été supprimée.
4. Le lancement et le texte de l'IN 160 ont été publiés dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 15 mars 2016. Cette publication précisait que le délai de récolte des signatures arriverait à échéance le 15 juillet 2016.
5. Le comité d'initiative a déposé les listes de signatures auprès du SVE, le 13 juillet 2016.
6. Par arrêté du 14 septembre 2016, publié dans la FAO du 16 septembre 2016, le Conseil d'Etat a constaté que les signatures avaient été déposées dans le délai légal prescrit et en nombre suffisant, de sorte que l'initiative avait abouti. Par le même arrêté, le Conseil d'Etat 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 16 janvier 2017.
7. Par courrier du 4 octobre 2016, la chancelière d'Etat a informé l'Office fédéral des assurances sociales (ci-après : OFAS) de l'examen de l'IN 160 et de ce que le Conseil d'Etat souhaitait savoir si l'OFAS désirait lui faire part d'observations, notamment au

regard des normes fédérales en matière d'assurance-maladie ainsi que de l'éventuelle nature fiscale du financement et du respect des principes fiscaux.

8. Par courrier du 5 octobre 2016, 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 160, à lui faire part de sa détermination, en particulier sur les points suivants :
  - du point de vue de la technique législative, la question de la présentation du texte de l'initiative, pour s'assurer s'il fallait bien lire l'initiative comme une volonté de deux nouveaux alinéas 4 et 5, à l'article 171 Cst-GE, précédés d'un sous-titre ;
  - l'unité de la matière, pour ce qui est du lien de connexité entre l'assurance obligatoire pour les soins dentaires de base et le dispositif de prévention en matière de santé buccodentaire ;
  - le principe de clarté, concernant l'interprétation des termes « *financement de l'assurance des soins dentaires* » et la portée des termes « *prélèvement analogue à celui de l'AVS* » ;
  - la conformité de l'IN 160 au droit supérieur, en particulier aux normes en matière d'assurance-maladie, et pour l'éventuelle nature fiscale du financement, en particulier les principes fiscaux.
9. Un délai au 4 novembre 2016 était imparti au comité d'initiative pour répondre et faire part de toutes autres observations qu'il jugerait utiles. Ce délai a été prolongé au 15 novembre 2016 à 9h00.
10. Par courrier du 4 novembre 2016, reçu le 7 suivant, l'Office fédéral de la justice (ci-après : OFJ) a répondu au courrier du 4 octobre précédent, adressé à l'OFAS, en faisant part de quelques réflexions. En substance, l'OFJ a observé que :
  - la Confédération ne dispose que des compétences que la Constitution fédérale, du 18 avril 1999 (RS 101 ; Cst. féd.), lui attribue (art. 3 at 42 Cst. féd.) ;
  - en vertu de la primauté du droit fédéral ancré à l'article 49, alinéa 1 Cst. féd., les cantons ne sont autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral et, 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 ;
  - diverses assurances sociales fédérales (assurance-maladie, assurance-accidents, assurances-invalidité, prestations complémentaires) couvrent des frais de traitements dentaires susceptibles d'être rattachés à des soins dentaires de base au sens de l'IN 160 ; ces règles ponctuelles ne constituent pas une réglementation fédérale exhaustive en matière de prise en charge des soins dentaires ;
  - une attention particulière doit être accordée au risque de surindemnisation au sens de l'article 69, alinéa 1 de la loi fédérale sur la partie générale des assurances sociales, du 6 octobre 2000 (RS 830.0 ; LPGA), étant précisé que le Tribunal fédéral des assurances a admis une surindemnisation en l'absence de coordination extrasystémique entre des prestations des assurances sociales fédérales et celles d'autres assurances par le législateur fédéral (Arrêt du Tribunal fédéral des assurances K 107/94 du 28 septembre 2005) ;
  - en matière fiscale, les cantons ont une compétence globale pour le prélèvement d'impôts mais ne peuvent soumettre à un impôt du même genre les objets que la

législation fédérale y soumet déjà (art. 134 Cst. féd.) et restent soumis au respect des principes fiscaux fixés dans la Constitution fédérale (art. 127 Cst. féd.). En revanche, l'OFJ ne verrait pas de conflit de principe avec le régime fiscal fédéral dans l'hypothèse où les employeurs seraient obligés de participer au financement de cette assurance, le respect des exigences de généralité et d'égalité en droit devant être assuré dans la concrétisation au niveau de la loi.

11. Par courrier également du 4 novembre 2016, reçu le 7 suivant, le comité d'initiative, par le biais de son mandataire, a répondu à la chancelière d'Etat. En substance, le comité a expliqué que :

- l'initiative répondrait à une préoccupation majeure de la population, le sujet ayant fait l'objet d'initiatives analogues dans d'autres cantons, celle du canton de Vaud ayant même été validée par arrêté du Conseil d'Etat vaudois du 28 août 2013 ;
- l'« *unité réelle* » entre le volet concernant la prévention en matière de santé buccodentaire et le volet de l'assurance des soins dentaires de base tiendrait au fait que la première constituerait déjà, sans plus ample spécification, une tâche de l'Etat. Si la prévention a été ajoutée dans l'initiative, ce serait « *en raison du lien général qui existe dans le domaine des assurances en matière de santé, d'une part, et politique de prévention en matière de santé, d'autre part. En effet, indépendamment de son bienfait social, la prévention est un facteur essentiel de la réduction du coût de la santé. Pour contenir le coût de l'assurance couvrant les frais dentaires, le renforcement de la politique de prévention en matière de santé buccodentaire est important et quasi automatique* » ;
- s'agissant de la technique législative, la proposition du Conseil d'Etat est acceptée, car plus élégante, même si celle du texte soumis serait plus apte à démontrer le lien entre soins et prévention ;
- du point de vue de l'unité de la matière, la mise en place de l'assurance demandée et la prévention relèveraient d'une même préoccupation, soit non seulement d'un lien de connexité mais, plus encore, d'un lien de causalité. Séparer les deux objets ne ferait pas de sens puisque, d'un côté, les pouvoirs législatif et exécutif devraient déjà s'occuper du volet de la prévention et que, de l'autre, « *demander la mise en place d'une assurance de base couvrant les frais dentaires sans renforcer la politique de prévention buccodentaire aurait été absurde* » ;
- du point de vue de la clarté, le texte de l'initiative renverrait de manière claire à un prélèvement analogue à celui de l'AVS. Ce financement concerne uniquement l'assurance des soins dentaires de base, puisque le financement de la prévention devrait entrer dans le cadre de l'impôt ordinaire comme tâche générale de l'Etat ;
- « *[l]e financement par contribution analogue à celle de l'AVS ne fait pas de distinction quant au statut du cotisant (employeur et employé). Que la législation d'application prévoie des différences résultant du statut du cotisant ne serait pas anticonstitutionnel* » ;
- s'agissant enfin de la conformité au droit supérieur, le texte de l'initiative n'entrerait pas en conflit avec la loi fédérale sur l'assurance-maladie obligatoire, du 18 mars 1994 (LAMal ; RS 832.10). En effet, cette dernière ne réglerait pas de manière exhaustive la matière et les cantons pourraient ainsi la compléter. Quant au prélèvement analogue à celui de l'AVS, cela viserait « *toute personne astreinte au*

*paiement d'une cotisation à l'AVS. Un tel système entrerait dans le cadre d'une préoccupation générale consistant à favoriser la solidarité et la réciprocité ».*

12. Par courrier du 15 novembre 2015, la chancelière d'Etat a transmis au comité d'initiative son courrier à l'OFAS du 4 octobre 2016 ainsi que la réponse de l'OFJ du 4 novembre 2016. Le Conseil d'Etat a imparti au comité d'initiative un délai au 25 novembre 2016 pour faire part de ses éventuelles observations par rapport à ces nouveaux éléments.
13. Par courrier du 21 novembre 2016, reçu le lendemain, le comité d'initiative, par le biais de son mandataire, a répondu à la chancelière d'Etat que :
  - la réponse de l'OFJ correspondrait au raisonnement suivi par le comité ;
  - s'agissant de la question de la surindemnisation, elle relèverait du pouvoir législatif et le comité ferait part de propositions concrètes, le moment venu, « *en ayant évidemment recueilli auparavant les conseils de l'Office des Assurances sociales* ».
14. Les détails de ces prises de position du comité d'initiative seront, en tant que de besoin, discutés dans la partie en droit du présent arrêté.

## II. EN DROIT

### A. Compétence du Conseil d'Etat

1. La validité d'une initiative populaire cantonale est examinée par le Conseil d'Etat (art. 60, al. 1 Cst-GE).
2. 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).
3. A ces conditions s'ajoute 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 Cst. féd. 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. 8.1 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_659/2012 du 24 septembre 2013, consid. 5.1).
4. Enfin, la dernière condition de validité est que les initiatives doivent être exécutoires (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.454/2006 du 22 mai 2007, consid. 3.1 ; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. I, Stämpfli Editions SA, Berne (2013), 3<sup>e</sup> éd., § 856).

### B. Forme de l'initiative

5. L'article 56, alinéa 1 Cst-GE permet de soumettre au Grand Conseil une proposition de révision totale ou partielle de la constitution.
6. Aux termes de l'article 56, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative peut être rédigée de toutes pièces (initiative formulée) ou conçue en termes généraux et susceptible de formulation par une révision de la constitution (initiative non formulée). Une initiative partiellement formulée est considérée comme non formulée.

7. La nouvelle constitution genevoise 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).
8. Par ailleurs, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 133 I 110, consid. 6.2), « *la constitution a pour fonction notamment de définir l'organisation et la structure de l'Etat, de répartir des compétences et de poser des principes ; elle n'a pas à régler toute matière de manière exhaustive* ».
9. En l'espèce, l'IN 160 propose l'ajout d'un principe – à savoir le remboursement des soins dentaires de base, un dispositif de prévention en matière de santé buccodentaire et le financement pour l'assurance précitée –, sans fixer de mise en œuvre. Elle nécessitera assurément une concrétisation par le biais de lois détaillées.
10. On pourrait ainsi se demander si l'IN 160 n'est pas plutôt une initiative partiellement formulée.
11. Cela étant, dès le moment où l'IN 160 vise clairement à compléter la constitution au moyen de l'ajout d'une norme prévoyant un nouveau principe constitutionnel et dont le texte peut être ajouté sans de plus amples modifications – même si sa concrétisation est encore nécessaire –, il faut considérer qu'il s'agit bien d'une initiative formulée.

#### C. Unité du genre

12. L'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre est déclarée nulle (art. 60, al. 2 Cst-GE).
13. 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<sup>er</sup> 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 : le citoyen doit savoir s'il se prononce sur une modification constitutionnelle ou simplement législative et doit 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 ; GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, Schulthess, Genève-Zurich-Bâle (2008), § 995).
14. En l'espèce, l'IN 160 porte sur une modification de la Cst-GE, par l'ajout d'un nouvel alinéa à l'article 171 existant. Il n'y a donc pas de mélange des niveaux normatifs.
15. Par conséquent, l'IN 160 respecte le principe de l'unité de genre.

#### D. Unité de la matière

16. 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. A défaut, ou si le non-respect de l'unité de la matière était manifeste d'emblée, l'initiative est déclarée nulle (art. 60, al. 3 Cst-GE). 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 (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., § 862).
17. 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, figurant 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 différents, 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'un objet soumis 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 (ATF 137 I 200, consid. 2.2, et les références citées ; ATF 130 I 185, consid. 3, et les références citées).

18. L'exigence d'unité de la matière est plus contraignante à l'égard d'une initiative portant sur une révision partielle que sur une révision totale de la constitution, soumise à une procédure propre (ATF 130 I 185, consid. 3.1, et les références citées).
19. Ce principe s'impose par ailleurs de façon plus rigoureuse aux projets issus d'une initiative populaire qu'à ceux proposés par l'autorité : en effet, la règle veut aussi empêcher que les auteurs de l'initiative puissent réunir des partisans de réformes différentes et atteindre ainsi plus aisément le nombre de signatures requis, en risquant cependant de donner un reflet inexact de l'opinion populaire (ATF 123 I 63, consid. 4b, et les références citées).
20. Une autre distinction peut être faite : les initiatives entièrement rédigées sont traitées de façon plus stricte, au regard de la règle de l'unité de la matière, que les propositions conçues en termes généraux, lesquelles nécessitent encore l'élaboration d'un texte par le parlement ; le parlement dispose en effet d'une certaine marge de manœuvre et il peut, le cas échéant, corriger le vice en rédigeant les dispositions voulues. Il faut interpréter l'article 60, alinéa 3 Cst-GE, qui consacre le principe de l'unité de la matière en droit cantonal genevois, à la lumière de ces principes (ATF 123 I 63, consid. 4b, et les références citées).
21. 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 soient rattachés sans artifice à l'idée centrale défendue par les initiants. L'unité de la matière fait ainsi 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, ou encore lorsque celles-ci sont réunies de manière artificielle ou subjective (ATF 130 I 185, consid. 3.2, et les références citées).
22. Exposé de manière positive, cela signifie que l'unité de la matière est respectée lorsque (GRODECKI, op. cit., § 1015) :
  - une initiative poursuit un seul but ;
  - une initiative concerne une seule thématique dont tous les objets sont en étroite connexité.
23. C'est à la lumière de ces principes qu'il faut interpréter l'article 60, alinéa 3 Cst-GE (ATF 123 I 63, consid. 4b, et les références citées).
24. L'article 172, alinéa 1 *ab initio* Cst-GE prévoit, en outre, sous un titre « Promotion de la santé », que « [l']Etat prend des mesures de promotion de la santé et de prévention ».
25. En l'espèce, l'IN 160 prévoit la mise en place d'une assurance obligatoire pour les soins dentaires de base, un dispositif de prévention, ainsi qu'un mode de financement de l'assurance en question.

26. La mise en place de l'assurance et le dispositif de prévention poursuivent un but unique : une politique de police sanitaire et de santé publique dans le domaine précis et restreint de la santé buccodentaire.
27. Comme il ressort des études menées autour de la révision de la LAMal (voir not. Message du Conseil fédéral concernant la révision de l'assurance-maladie du 6 novembre 1991, FF 1992 I 77, p. 139), une bonne hygiène buccodentaire permet de réduire considérablement la nécessité de soins dentaires. Un des arguments de poids du législateur fédéral pour ne pas inclure de manière plus large la prise en charge des soins dentaires était ainsi le risque que la population ne se repose sur l'assurance plutôt que de prendre des mesures préventives. Cela démontre le lien particulièrement étroit qu'entretiennent la prévention et les soins dans ce domaine de santé encore plus que dans un autre.
28. Ainsi, le lien de connexité entre la mise en place d'une assurance obligatoire pour des soins dentaires de base et le dispositif de prévention en matière de santé buccodentaire est réalisé. Peut, dès lors, demeurer ouverte la question de savoir si, comme semble vouloir le faire comprendre le comité d'initiative, le fait que la prévention en matière de santé buccodentaire serait déjà inclus dans le principe constitutionnel de prévention en matière de santé au sens large de l'article 172, alinéa 1 Cst-GE permettrait ou non d'effectuer un examen moins rigoureux du point de vue de l'unité de la matière.
29. S'agissant du lien de connexité entre le financement et l'assurance prévus, il est indéniablement très étroit, dans la mesure où le premier permet la mise en place du second.
30. Partant, le principe de l'unité de la matière est respecté.

#### E. Principe de clarté

31. L'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire 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 naturellement de la liberté de vote telle que garantie par l'article 34, alinéa 2 Cst. féd. et définie 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 par trop imprécis (ATF 133 I 110, consid. 8 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_659/2012 du 24 septembre 2013, consid. 5.1).
32. 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, pp. 115-116).
33. Le Tribunal fédéral a jugé que la volonté des initiants n'était pas décisive pour l'examen de la validité d'une initiative. Il convient de se fonder sur la lettre de l'initiative, le texte explicatif pouvant néanmoins être pris en compte. Le souhait des initiants lorsqu'ils ont déposé leur texte n'est ainsi pas déterminant et la portée de l'initiative doit être examinée objectivement (GRODECKI, op. cit., § 989 et références citées).
34. Cela étant, le Tribunal fédéral a, dans un arrêt plus récent, déclaré non valide une initiative populaire cantonale rédigée car la volonté des initiants, clairement exprimée en particulier dans le formulaire de récolte des signatures, violait le droit supérieur. L'initiative concernée visait à compléter la loi sur l'école publique par un article interdisant l'utilisation de certains manuels scolaires religieux. Même si l'article était formulé de manière neutre, la volonté des initiants était d'interdire exclusivement les

fondements écrits d'une seule religion (Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_127/2013 du 28 août 2013, consid. 5 à 9, résumé *in* JdT 2014 I p. 237).

35. Dans cette affaire, le Tribunal fédéral a notamment considéré que, bien que la volonté des initiants ne soit pas seule décisive pour l'interprétation d'une initiative populaire, l'interprétation doit tenir compte de la volonté claire des initiants et des citoyens qui ont signé l'initiative. Le résultat de cette interprétation doit demeurer compatible avec l'objectif fondamental de la démarche. La validité de l'initiative ne peut pas être reconnue s'il faut lui attribuer un contenu qui ne réponde plus au motif fondamental des auteurs, tels que les signataires ont également pu le comprendre. Il a déjà été jugé que la nature d'une initiative ne peut pas être profondément modifiée lors de l'interprétation, parce que la volonté exprimée par les signataires s'en trouverait détournée. Une interprétation contredisant le sens originel du texte, et avec lui les attentes qu'il a éveillées, est inadmissible (Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_127/2013 du 28 août 2013, consid. 7.2.4, résumé *in* JdT 2014 I p. 237).
36. En l'espèce, deux éléments du texte de l'IN 160 peuvent potentiellement soulever des interrogations : il s'agit de l'objet que vise le financement proposé, à savoir s'il couvre uniquement l'assurance ou également le dispositif de prévention, ainsi que de la portée des termes « *prélèvement analogue à celui de l'AVS* », en d'autres termes, de la question de savoir si toutes les personnes cotisant à l'AVS sont visées ou uniquement une certaine catégorie de la population.
37. S'agissant de la question de l'objet du financement, la lettre de l'initiative indique clairement qu'il s'agit du « *financement de l'assurance des soins dentaires de base* » sans rien ajouter en lien avec le dispositif de prévention. Et le comité d'initiative a confirmé qu'il entendait relier le principe de financement proposé uniquement à l'assurance, dans la mesure où le dispositif de prévention devrait déjà être couvert par l'« *impôt ordinaire* » en sa qualité de « *tâche générale de l'Etat* ».
38. Pour ce qui est de la portée des termes « *prélèvement analogue à celui de l'AVS* », la locution est précédée de la précision « *pour les personnes cotisant à l'assurance vieillesse et survivants (AVS)* » et il est encore ajouté que « *pour les autres* » le financement est assuré par la politique sanitaire cantonale.
39. Même si, à première vue et en raison de l'objet totalement étranger à une relation de travail mais qui se veut une assurance obligatoire, l'on pourrait s'interroger si ce sont les employeurs et employés qui sont concernés, il faut admettre qu'une lecture objective du texte de l'initiative permet de comprendre que toute personne cotisant à l'AVS est tenue à une contribution pour l'assurance des soins dentaires de base et selon la même répartition que celle prévue par l'AVS.
40. Le comité d'initiative a confirmé cette dernière interprétation, qu'il faut admettre avoir été également celle des signataires de l'initiative.
41. En conséquence, le contenu de l'IN 160 est clair, de sorte que le corps électoral comprend sa portée et peut exprimer clairement et librement son opinion.
42. Partant, le principe de clarté est respecté.

#### F. Conformité au droit

43. 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 (art. 60, al. 4 Cst-GE).
44. 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 primauté 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).

a) *Le principe d'interprétation conforme (in dubio pro populo)*

45. Selon la pratique constante, 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. Tel est le sens de l'adage *in dubio pro populo*, selon lequel un texte n'ayant pas un sens univoque doit être interprété de manière à favoriser l'expression du vote populaire. Cela découle également du principe de la proportionnalité (art. 34 et 36, al. 2 et 3 Cst. féd.), selon lequel une intervention étatique doit porter l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens. Les décisions d'invalidation doivent autant que possible être limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiants (ATF 138 I 131, consid. 3 (non publié); 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, et 1P.129/2006 du 18 octobre 2006, consid. 3.1; ATF 128 I 190, consid. 4; ATF 125 I 227, consid. 4a).
46. 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 qui, 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 qui ne la 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).
47. S'agissant des principes d'interprétation reconnus, également applicables en matière d'interprétation du texte d'une initiative ainsi que cela ressort des jurisprudences précitées, selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral, la loi s'interprète en premier lieu d'après sa lettre (interprétation littérale). Si le texte légal n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme en la dégageant de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique) (ATF 138 II 557, consid. 7.1; ATF 138 II 105, consid. 5.2; ATF 132 V 321, consid. 6; ATF 129 V 258, consid. 5.1, et les références citées). Le Tribunal fédéral utilise les diverses méthodes d'interprétation de manière pragmatique, sans établir entre elles un ordre de priorité hiérarchique (ATF 138 II 217, consid. 4.1; ATF 133 III 175, consid. 3.3.1; ATF 125 II 206, consid. 4a; ATA/422/2008 du 26 août 2008, consid. 7). Enfin, si plusieurs interprétations sont admissibles, il faut choisir celle

qui est conforme à la Constitution fédérale (ATF 119 la 241, consid. 7a, et les références citées).

48. Il s'agit en définitive d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité (GRODECKI, op. cit., § 990, et les références citées).

*b) Le principe de la primauté du droit fédéral*

49. D'une manière générale, une initiative populaire cantonale ou communale, quelle que soit sa formulation, doit respecter les conditions matérielles qui lui sont imposées et ne doit, en particulier, rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international (ATF 138 I 131, consid. 3 (non publié), et les références citées ; ATF 133 I 110, consid. 4.1, et les références citées).
50. En vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral ancré à l'article 49 al. 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 138 I 131, consid. 3.1 (non publié), et les références citées ; ATF 134 I 125, consid. 2.1 ; ATF 133 I 286, consid. 3.1, et les références citées).
51. L'article 49, alinéa 1 Cst. féd. fait ainsi obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en œuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive. L'existence ou l'absence d'une législation fédérale exhaustive constitue donc le premier critère pour déterminer s'il y a conflit avec une règle cantonale. Toutefois, même si la législation fédérale est considérée comme exhaustive dans un domaine donné, une loi cantonale peut subsister dans le même domaine si elle poursuit un autre but que celui recherché par le droit fédéral (ATF 133 I 110, consid. 4.1, et les références citées ; ATF 130 I 82, consid. 2.2 ; ATF 128 I 295, consid. 3b ; ATF 127 I 60, consid. 4a, et les références citées). Dans ce dernier cadre, les incidences indirectes sur un domaine dans lequel la Confédération a légiféré de manière exhaustive ne violent ainsi le droit fédéral que dans la mesure où la loi cantonale aurait pour effet d'entraver la réalisation des objectifs poursuivis par la législation fédérale (ATF 133 I 110, consid. 4.5).
52. Le principe de la force dérogatoire n'est pas non plus violé dans la mesure où la loi cantonale vient renforcer l'efficacité de la réglementation fédérale. Ce n'est que lorsque la législation fédérale exclut toute réglementation dans un domaine particulier que le canton perd la compétence d'adopter des dispositions complétives, quand bien même celles-ci ne contrediraient pas le droit fédéral ou seraient même en accord avec celui-ci (ATF 133 I 110, consid. 4.1, et les références citées ; ATF 130 I 82, consid. 2.2 ; ATF 128 I 295, consid. 3b ; ATF 127 I 60, consid. 4a, et les références citées).
53. En vertu de l'article 3 Cst. féd., les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération (ATF 140 I 218, consid. 5.4, et les références citées).
54. La grande majorité des dispositions constitutionnelles attributives de compétences permettent à la Confédération non seulement de légiférer, mais d'épuiser la matière en adoptant une réglementation exhaustive. L'entrée en vigueur de cette dernière supprime, conformément au principe de la primauté du droit fédéral qu'énonce l'article 49, alinéa 1 Cst. féd., toute compétence cantonale correspondante. Les cantons ne

peuvent alors plus adopter ou appliquer de règles contraires à la législation fédérale (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., § 1064).

55. C'est là que se manifeste la caractéristique principale de cette catégorie de compétences fédérales, dites non limitées aux principes : la possibilité, pour le législateur fédéral, de faire le tour du domaine, de tout dire sur un sujet et d'évincer ainsi toute règle cantonale autonome (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., § 1065).
56. Dans les domaines – nombreux – où la Confédération jouit d'une compétence concurrente non limitée aux principes, les cantons conservent donc des compétences provisoires qui ne deviennent caduques qu'au moment où la Confédération a légiféré de manière exhaustive, et donc, a épuisé la matière (MALINVERNI, Le droit comparé dans le contexte fédéral suisse, in : Revue internationale de droit comparé, Vol. 40, N°3, Juillet-septembre 1988, pp. 591 et 593).
57. Savoir si tel est le but et l'effet d'une législation donnée relève de l'interprétation, qui ne peut pas se fonder sur le seul texte constitutionnel, mais doit descendre dans les profondeurs de la législation fédérale, y compris parfois des ordonnances du Conseil fédéral. Le plus souvent, cette interprétation révélera d'ailleurs qu'il subsiste des espaces législatifs plus ou moins larges pour les cantons. Plus rarement, la doctrine et la jurisprudence arrivent à la conclusion que la législation fédérale doit être considérée comme exhaustive. Lorsque tel est le cas, les cantons ne disposent plus de compétences propres au sens de l'article 3 Cst. féd. S'il arrive néanmoins qu'ils édictent certaines règles en ces matières, c'est sur la base d'habilitations expresses qui figurent alors dans la législation fédérale. On parle à ce sujet de compétences déléguées (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., § 1065).
58. Dans certains cas, l'absence de réglementation fédérale peut avoir la même conséquence, pour les cantons, que l'adoption d'une législation exhaustive. Lorsque le législateur fédéral n'a délibérément pas voulu réglementer un certain domaine, on se trouve en présence d'un silence qualifié qui lie les cantons, en ce sens que ces derniers sont privés de toute compétence législative. Dans le domaine de la politique étrangère, par exemple, le fait que la Confédération ait décidé de ne pas entreprendre une certaine action ne permet pas aux cantons de le faire à sa place (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., § 1066).

*c) La conformité de l'IN 160 au droit supérieur*

i) Conformité au droit international

59. La matière concernée par l'IN 160 ne fait pas l'objet d'une convention internationale, de sorte que l'IN 160 respecte le droit international.

ii) Conformité au droit fédéral

60. La Constitution fédérale ne prévoit pas de compétence générale de la Confédération en matière de santé, de sorte que la santé publique et les soins de santé relèvent en principe des tâches publiques des cantons (ATF 140 I 218, consid. 5.4, et les références citées).
61. Les compétences de la Confédération au niveau du système de santé sont ainsi limitées. Elle ne peut régler la prévention et la promotion de la santé que dans la mesure où les compétences législatives correspondantes lui sont conférées par la Constitution fédérale, soit en particulier par les articles 117 et 118 Cst. féd.

62. L'article 118 Cst. féd. prévoit ainsi que, dans les limites de ses compétences, la Confédération prend des mesures afin de protéger la santé (al. 1). Elle légifère sur (al. 2) :
- a. l'utilisation des denrées alimentaires ainsi que des agents thérapeutiques, des stupéfiants, des organismes, des produits chimiques et des objets qui peuvent présenter un danger pour la santé ;
  - b. la lutte contre les maladies transmissibles, les maladies très répandues et les maladies particulièrement dangereuses de l'être humain et des animaux ;
  - c. la protection contre les rayons ionisants.
63. La doctrine parle à ce propose d'une « *fragmentarische Rechtssetzungskompetenz des Bundes* » en matière publique : la Confédération n'aurait la compétence d'édicter des dispositions pour protéger la santé que dans les domaines exhaustivement cités à l'alinéa 2 de cette disposition constitutionnelle. A l'intérieur de ces domaines, elle dispose d'une « *compétence globale dotée d'un effet dérogatoire subséquent* » (ATF 128 I 295, consid. 3d.bb).
64. La Confédération légifère, en outre, sur l'assurance-maladie et sur l'assurance-accidents. Elle peut déclarer l'assurance-maladie et l'assurance-accidents obligatoires, de manière générale ou pour certaines catégories de personnes (art. 117 Cst. féd.).
65. En matière d'assurance-maladie, l'article 117 Cst. féd. confère à la Confédération une compétence concurrente non limitée aux principes, qui admet en outre l'instauration d'un monopole de droit indirect. La Confédération peut donc réglementer exhaustivement cette matière, ce qui, en cas d'épuisement de la matière, exclurait toute compétence cantonale autonome dans ce domaine. Seules demeurerait des compétences réservées ou déléguées aux cantons ainsi que celles résultant de l'exécution du droit fédéral en vertu de l'article 46 Cst. féd. (ATF 140 I 218, consid. 5.6, et les références citées).
66. La Confédération a concrétisé cette compétence par l'adoption de la LAMal, de l'ordonnance du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie (OAMal ; RS 832.102), de l'ordonnance du 29 septembre 1995 sur les prestations de l'assurance des soins (OPAS ; RS 832.112.31), ainsi que de diverses autres ordonnances. Cela étant, la Confédération n'a, en l'état, pas épuisé la matière, si bien que les cantons conservent une compétence résiduelle leur permettant d'adopter des règles autonomes dans certains domaines, qui se déterminent au cas par cas (ATF 140 I 218, consid. 5.6, et les références citées).
67. L'article 31 LAMal, traitant des soins dentaires, prévoit :
- « <sup>1</sup> *L'assurance obligatoire des soins prend en charge les coûts des soins dentaires:*
- a. *s'ils sont occasionnés par une maladie grave et non évitable du système de la mastication, ou*
  - b. *s'ils sont occasionnés par une autre maladie grave ou ses séquelles, ou*
  - c. *s'ils sont nécessaires pour traiter une maladie grave ou ses séquelles.*
- <sup>2</sup> *Elle prend aussi en charge les coûts du traitement de lésions du système de la mastication causées par un accident selon l'art. 1, al. 2, let. b. »*
68. « *La ratio legis de l'article 25, alinéa 1, lettre b du projet de la LAMal, devenu l'article 31, alinéa 1, lettre c du texte définitif, ressort de manière non équivoque du rapport de la commission d'experts du 2 novembre 1990 [...] et du message du Conseil fédéral du 6 novembre 1991 [...] concernant la révision de l'assurance-maladie. La commission relevait notamment que si les traitements dentaires proprement dits devaient continuer à être exclus de l'assurance des soins, il convenait cependant de mettre à la charge de*

*celle-ci le traitement dentaire occasionné par une maladie grave ou ses suites ou qui est nécessaire pour traiter une maladie grave ou ses suites* » (ATF 124 V 196, consid. 2d, et les références citées).

69. Conformément à l'article 33, alinéas 2 et 5 LAMal, en liaison avec l'article 33, lettre d OAMal, le Département fédéral de l'intérieur a édicté les articles 17, 18, 19 et 19a de l'Ordonnance sur les prestations dans l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie (OPAS), qui se rapportent à chacune des éventualités prévues à l'article 31, alinéa 1, lettres a à c LAMal.
70. Selon une jurisprudence constante, la liste des affections de nature à nécessiter des soins dentaires à la charge de l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie est exhaustive (ATF 129 V 275, consid. 3.2 ; ATF 128 V 62, consid. 2c ; ATF 127 V 332, consid. 3a ; ATF 127 V 343, consid. 3b ; ATF 124 V 185).
71. En effet, il ressort notamment des travaux préparatoires de la LAMal (FF 1992 I 77 p. 132) que les prestations énumérées dans la loi, dont notamment l'article sur les soins dentaires, représentent l'intégralité des prestations dues au titre de l'assurance obligatoire des soins (catalogue exhaustif). *« Concrètement, les assureurs n'offriront d'autres prestations que dans le cadre des assurances complémentaires dont l'éventail des prestations variera d'un assureur à l'autre de même que la prime y afférente »* (FF 1992 I 77, p. 132). *« Une place à part se justifie, au demeurant, pour les mesures de prévention et les soins dentaires »* (FF 1992 I 77, p. 133).
72. Autrement dit, *« [l]a commission donne au catalogue des prestations un caractère à la fois contraignant et exhaustif. Les différents assureurs offriront donc la même palette de prestations dans le cadre de l'assurance obligatoire des soins. D'autres prestations relèveront exclusivement des assurances complémentaires, qui seront soumises à l'avenir au droit privé (loi sur le contrat d'assurance), ces assurances devant alors répondre à des souhaits particuliers »* (FF 1992 I 77, p. 105).
73. Par ailleurs, *« [l]a commission relevait notamment que [tout comme sous le régime de la LAMA] les traitements dentaires proprement dits devaient continuer à être exclus de l'assurance des soins »* (ATF 124 V 196, consid. 2d).
74. Comme il a été relevé encore lors des débats parlementaires, une première finalité du projet de révision était une limitation des coûts, tandis qu'un deuxième objectif était la réalisation d'une assurance-sociale (BO 1992 IV 1332).
75. A noter que, lors des travaux préparatoires de la LAMal, la majorité du Parlement a estimé que les prestations d'une assurance-maladie obligatoire ne devraient pas mettre en péril la prévention des caries et des parodontites. Les deux arguments essentiels contre l'introduction de certains soins dentaires dans le catalogue de l'assurance-maladie étaient, d'une part, les coûts correspondants et, d'autre part, l'affirmation que la plupart des soins dentaires étaient occasionnés par une mauvaise hygiène dont les assurés étaient responsables. L'assurance-obligatoire des soins ne devait prendre en charge les soins dentaires que dans deux cas : d'une part, si ces soins étaient nécessaires pour le traitement d'une maladie grave, et d'autre part, si ces soins étaient occasionnés par le traitement d'une maladie grave (BO 1992 IV 1301-1302). Le débat de l'écart des soins dentaires de manière globale dans la LAMal a toutefois également été considéré par le Parlement sous l'angle du conflit que cela pourrait créer avec le secteur intéressé risquant d'empêcher d'aboutir une révision de la loi avec également d'autres points importants (BO 1992 IV 1302). *« Les maladies graves dont il conviendra de tenir compte seront énumérées dans les dispositions d'exécution, avec toute la sécurité nécessaire, de sorte que l'introduction de ce principe ne pourra pas entraîner d'abus »* (FF 1992 I 77, p. 140).

76. Dans l'historique des révisions de la loi sur l'assurance-maladie, l'on constate qu'à plusieurs reprises une assurance complémentaire pour les traitements dentaires a été discutée (FF1992 I 77, pp. 92 et 139, Motion fédérale 06.3467 du 2 octobre 2006, p. ex). Il ressort du message du Conseil fédéral de la que l'introduction d'une certaine catégorie de traitements dentaires dans le catalogue des prestations de l'assurance-maladie obligatoire visait à « *combler cette lacune indéniable de notre système* » (FF 1992 I 77, p. 139).
77. L'article 2, alinéa 1 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales, du 6 octobre 2000 (RS 830.1 ; LPGA), définit la maladie de la manière suivante : « *Est réputée maladie toute atteinte à la santé physique, mentale ou psychique qui n'est pas due à un accident et qui exige un examen ou un traitement médical ou provoque une incapacité de travail* ».
78. Selon cette définition, une simple carie – consistant en une atteinte à la santé physique qui n'est pas due à un accident et qui exige un traitement médical – est une maladie.
79. De ce qui précède, il apparaît que le législateur fédéral a volontairement et à plusieurs reprises écarté l'idée de mettre à la charge de la LAMal l'ensemble des soins dentaires, sans pour autant exclure que les cantons puissent réglementer les soins dentaires non couverts par la LAMal.
80. En matière d'accident, la Confédération a également concrétisé sa compétence en adoptant la loi fédérale sur l'assurance-accidents (RS 832.20 ; LAA), laquelle couvre, en principe, les accidents professionnels (art. 7 LAA), les accidents non professionnels (art. 8 LAA) et les maladies professionnelles (art. 9 LAA).
81. S'agissant des prestations dentaires, une réserve se trouve à l'article 12 LAA : « *L'assuré a droit à l'indemnisation pour les dommages causés par un accident aux objets qui remplacent, morphologiquement ou fonctionnellement, une partie du corps. Les frais de remplacement des lunettes, appareils acoustiques et prothèses dentaires ne sont pris en charge que si la lésion corporelle nécessite un traitement* ».
82. La Confédération a également légiféré en matière de soins dentaires dans d'autres lois, notamment en permettant certaines prises en charge dans le cadre de l'assurance-invalidité (loi fédérale sur l'assurance-invalidité, du 19 juin 1959 (RS 831.20 ; LAI)), des prestations complémentaires (art. 14 de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI du 6 octobre 2006 (RS 831.30 ; LPC)) ou encore d'assurance-militaire (art. 18a de la loi fédérale sur l'assurance militaire (RS 833.1 ; LAM)). Ces réglementations ne visent toutefois pas à traiter de manière exhaustive la question de la prise en charge des soins dentaires.
83. Du point de vue de l'indemnisation des frais, il convient encore de relever l'article 69 LPGA, lequel prévoit que :
- « <sup>1</sup> *Le concours de prestations des différentes assurances sociales ne doit pas conduire à une surindemnisation de l'ayant droit. Ne sont prises en compte dans le calcul de la surindemnisation que des prestations de nature et de but identiques qui sont accordées à l'assuré en raison de l'événement dommageable.*
- <sup>2</sup> *Il y a surindemnisation dans la mesure où les prestations sociales légalement dues dépassent, du fait de la réalisation du risque, à la fois le gain dont l'assuré est présumé avoir été privé, les frais supplémentaires et les éventuelles diminutions de revenu subies par les proches.*
- <sup>3</sup> *Les prestations en espèces sont réduites du montant de la surindemnisation. Sont exceptées de toute réduction les rentes de l'AVS et de l'AI, de même que les allocations pour impotents et les indemnités pour atteinte à l'intégrité. Pour les prestations en capital, la valeur de la rente correspondante est prise en compte* ».

84. A cet égard, dans un arrêt K 107/94 du 28 septembre 2005, le Tribunal fédéral des assurances avait admis une surindemnisation, lorsque le législateur fédéral n'avait pas réglé la coordination extrasystémique entre des prestations des assurances sociales fédérales et d'autres assurances.
85. Le financement des assurances de notre système juridique suisse peut avoir différentes sources, lesquelles peuvent prendre un caractère fiscal.
86. *« De manière générale, l'impôt se définit comme la contribution versée par un particulier à une collectivité publique pour participer aux dépenses résultant des tâches générales dévolues à cette dernière en vue de la réalisation du bien commun. Il est perçu de manière inconditionnelle ("voraussetzungslos"), c'est-à-dire uniquement en fonction d'une certaine situation économique réalisée en la personne de l'assujetti, sans considération d'une prestation de l'Etat ou d'un avantage particulier consenti en sa faveur [...].*

*Selon qu'il sert à alimenter les caisses générales de l'Etat ou qu'il est plus spécifiquement destiné à couvrir des dépenses déterminées, l'impôt peut être subdivisé entre impôts généraux et impôts d'affectation ("Zwecksteuern") [...]. Une distinction supplémentaire est également opérée, depuis plusieurs années, entre les impôts d'affectation destinés à financer l'accomplissement de tâches d'intérêt général (routes, écoles, hôpitaux, etc.), et les impôts d'affectation destinés à couvrir des dépenses spécifiques qui sont provoquées par des personnes déterminées ou qui profitent plus directement à certaines catégories de personnes qu'à la majorité des citoyens; on parle dans ce dernier cas d'impôts d'attribution des coûts ("Kostenanlastungssteuern") [...]. Cette dernière distinction revêt une importance particulière pour délimiter le cercle des contribuables pouvant être appelés, dans les limites du principe de l'égalité, à participer au devoir fiscal [...], en ce sens qu'il doit exister des motifs objectifs et raisonnables à ne mettre un impôt (d'affectation) qu'à la charge de certaines catégories de contribuables, plutôt qu'à l'ensemble de ceux-ci » (Arrêt du Tribunal fédéral 2C\_467/2008 du 10 juillet 2009, consid. 3.2.1, et les références citées).*

87. *« Pour leur part, les contributions causales constituent la contrepartie d'une prestation spéciale ou d'un avantage particulier appréciable économiquement accordé par l'Etat. Elles reposent ainsi sur une contre-prestation étatique qui en constitue la cause [...]. En raison de leur caractère causal, ces contributions doivent, en principe, être calculées d'après la dépense à couvrir (principe de la couverture des frais), et répercutées sur les contribuables proportionnellement à la valeur des prestations fournies ou des avantages économiques retirés (principe de l'équivalence) [...].*

*Les contributions causales se subdivisent en différentes sous-catégories [...] qui comprennent notamment les charges de préférence. Celles-ci caractérisent les contributions causales destinées à financer des installations, institutions ou services que l'Etat fournit dans l'intérêt général, mais qui procurent des avantages économiques spécifiques à certaines catégories de contribuables [...]. La notion de charge de préférence est donc proche de celle d'impôt d'attribution des coûts. La différence tient au fait qu'en raison de sa nature causale, la charge de préférence suppose qu'il existe un avantage individuel particulier concret – soit relativement direct et dans une certaine mesure quantifiable – en faveur des contribuables concernés, tandis qu'un impôt d'attribution des coûts peut être mis à la charge d'un groupe de contribuables dès qu'il apparaît abstraitement que ceux-ci profitent plus que la généralité des contribuables des dépenses visées ou qu'ils en sont la principale cause; le montant d'un impôt d'attribution des coûts peut donc être calculé d'une manière plus schématique que le montant d'une charge de préférence [...] » (Arrêt du Tribunal fédéral 2C\_467/2008 du 10 juillet 2009, consid. 3.2.2, et les références citées).*

88. « En matière fiscale, le principe de l'égalité de traitement est concrétisé par les principes de la généralité et de l'égalité de l'imposition, ainsi que par le principe de la proportionnalité de la charge fiscale fondée sur la capacité économique. Le principe de la généralité de l'imposition interdit, d'une part, que certaines personnes ou groupes de personnes soient exonérés sans motif objectif (interdiction du privilège fiscal), car les charges financières de la collectivité qui résultent des tâches publiques générales qui lui incombent doivent être supportées par l'ensemble des citoyens [...]; il prohibe, d'autre part, une surimposition d'un petit groupe de contribuables (interdiction de la discrimination fiscale [...]) » (ATF 141 I 235, consid. 7.1, et les références citées).
89. « En vertu des principes de l'égalité d'imposition et de l'imposition selon la capacité contributive, les contribuables qui sont dans la même situation économique doivent supporter une charge fiscale semblable; lorsqu'ils sont dans des situations de fait différentes qui ont des effets sur leur capacité économique, leur charge fiscale doit en tenir compte et y être adaptée [...]. Lors de l'aménagement du système fiscal, le législateur dispose toutefois, sous réserve des principes mentionnés ci-dessus, d'un pouvoir d'appréciation étendu [...]. Il peut ainsi notamment opter, selon le type de dépenses à financer, entre un impôt général, un impôt d'affectation ou une charge de préférence. Il ne saurait cependant mettre à la charge d'un groupe restreint de citoyens des dépenses concernant l'ensemble de la population si ce groupe n'en retire pas un avantage économique particulier ou s'il n'existe pas de motifs objectifs et raisonnables de les mettre à leur charge [...] » (ATF 132 I 153, consid.3.1, et les références citées).
90. « Dans un arrêt du 4 juillet 2003 (2P.329/2001, résumé in PJA 2004 p. 97), le Tribunal fédéral a jugé que la loi genevoise du 1<sup>er</sup> mars 1996 sur les allocations familiales poursuivait un but social en consacrant le principe de l'universalité des allocations familiales, celles-ci étant versées à des bénéficiaires indépendamment de toute relation professionnelle. Les cotisations prélevées auprès du cercle restreint des seuls employeurs, indépendants et salariés d'un employeur exempté de l'AVS en vue de subvenir à ces versements constituaient des contributions publiques entrant dans la catégorie des impôts spéciaux d'affectation liés à certains coûts particuliers. Aucun motif objectif et raisonnable ne justifiait que le financement des allocations familiales, notamment en faveur de bénéficiaires hors de toute relation professionnelle, incombât entièrement aux seuls employeurs, indépendants et salariés d'un employeur exempté de l'AVS. En l'absence de lien suffisant entre les contribuables et le but de la contribution, le principe de la généralité de l'impôt était par conséquent violé (arrêt 2P.329/2001 précité) » (ATF 132 I 153, consid. 3.2).
91. En l'espèce, comme déjà indiqué au paragraphe 27 ci-dessus, l'IN 160 poursuit des buts de police sanitaire et santé publique, en matière desquels les cantons sont souverains, et vise des objets – dispositif de prévention en matière de santé buccodentaire et assurance obligatoire des soins dentaires de base – pour lesquels la Confédération n'a pas épuisé exhaustivement la matière.
92. L'IN 160 fixe le principe de la mise en place d'une assurance obligatoire pour les soins dentaires de base au niveau cantonal, d'un dispositif de prévention, ainsi que d'un mode de financement de l'assurance analogue à celui de l'AVS. Toutefois, comme déjà mentionné au paragraphe 12 ci-dessus, elle est formulée de manière large, de sorte qu'elle nécessitera une concrétisation par le biais de lois détaillées tant pour ce qui est de sa relation par rapport à d'autres prestations ou assurances qui recouvriraient les mêmes soins que par rapport à son financement.
93. Dans ce cadre, afin de ne pas entraver l'application du droit fédéral et de demeurer dans le respect de ses principes, le législateur cantonal devra ainsi introduire un système de subsidiarité de l'assurance cantonale par rapport à la prise en charge des soins dentaires découlant de la législation fédérale, notamment par la LAMal et par la LAA, pour éviter de contrecarrer les prestations prises impérativement en charge par les



assurances fédérales et s'assurer de ne pas contrevenir à l'interdiction de surindemnisation ancrée à l'article 69 LPGA.

94. S'agissant des principes fiscaux rappelés ci-dessus, l'IN 160 est formulée de manière suffisamment large pour permettre, si elle devait être acceptée par le corps électoral, une législation d'application conforme. Notamment pour ne pas contrevenir aux principes d'égalité et de généralité de l'impôt, une séparation des fonds provenant des contributions versées selon le principe de l'AVS des fonds alloués par la politique sanitaire cantonale pour devra, entre autres être assurée par la législation de concrétisation.
95. Partant, l'IN 160 peut être interprétée et mise en œuvre de manière conforme au droit fédéral.

iii) Conformité au droit intercantonal

96. La matière concernée par l'IN 160 ne fait pas l'objet d'une convention intercantonale, de sorte que l'IN 160 respecte le droit intercantonal.

iv) Conformité au droit cantonal

97. S'agissant d'une initiative de rang constitutionnel, la question de la conformité au droit cantonal ne se pose pas.

G. Principe d'exécutabilité

98. Selon la jurisprudence, une initiative populaire doit être invalidée si son objet est impossible. Il ne se justifie pas, en effet, de demander au peuple de se prononcer sur un sujet qui n'est pas susceptible d'être exécuté. L'invalidation ne s'impose 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 sont réalisables, elle doit être considérée comme valable. L'impossibilité peut être matérielle ou juridique (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, consid. 3.1, et les références citées).
99. Selon l'article 63, alinéa 4 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 20 décembre 1946 (RS 831.10 ; LAVS), « *[l]a Confédération peut confier aux caisses de compensation des tâches ressortissant à d'autres domaines, en particulier en matière de soutien des militaires et de protection de la famille. Les cantons et les associations fondatrices peuvent faire de même avec l'approbation du Conseil fédéral* ». Les conditions et la procédure sont réglées aux articles 130 à 132 du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 31 octobre 1947 (RS 831.101 ; RAVS).
100. L'article 130 RAVS prévoit que :
- « <sup>1</sup> *Les cantons et les associations fondatrices peuvent confier aux caisses de compensation :*
- a. *des tâches qui ressortissent aux assurances sociales;*
  - b. *des tâches qui servent la prévoyance sociale et professionnelle;*
  - c. *des tâches qui servent la formation et le perfectionnement professionnels, ou*

d. *d'autres tâches sans but lucratif qui profitent aux cantons ou aux associations fondatrices.*

<sup>2</sup> *Ces tâches ne peuvent être confiées aux caisses que si elles ne nuisent pas à l'application régulière de l'assurance-vieillesse et survivants. »*

101. Selon l'article 131 RAVS,

*« <sup>1</sup> Les cantons et les associations fondatrices qui veulent confier d'autres tâches encore à leur caisse de compensation présentent une requête écrite à l'OFAS en indiquant ces nouvelles tâches et les mesures d'organisation prévues.*

*<sup>1bis</sup> Les cantons qui veulent confier d'autres tâches à toutes les caisses de compensation actives sur leur territoire présentent à l'OFAS une requête écrite unique en ce sens, en indiquant les nouvelles tâches et les mesures d'organisation prévues.*

*<sup>2</sup> L'OFAS se prononce sur ces requêtes. Il peut subordonner à certaines conditions l'autorisation de confier d'autres tâches aux caisses de compensation.*

*<sup>3</sup> L'OFAS peut retirer son autorisation s'il se révèle que l'accomplissement de ces tâches supplémentaires nuit à l'application régulière de l'assurance-vieillesse et survivants. »*

102. Et, enfin, l'article 132 RAVS pose que :

*« <sup>1</sup> Les caisses de compensation sont dédommagées pour les tâches qui leur sont confiées. Les contributions aux frais d'administration et les subsides prélevés sur le fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants prévus en vertu de l'art. 69 LAVS ne peuvent pas être utilisés pour couvrir les frais d'administration découlant de ces tâches.*

*<sup>2</sup> Les révisions des caisses conformément à l'art. 68, al. 1, LAVS doivent aussi porter sur les opérations concernant les tâches supplémentaires confiées aux caisses, si une telle mesure est nécessaire à la révision de la caisse du point de vue de l'application de l'assurance-vieillesse et survivants. Si l'exécution de ces tâches a été confiée en partie à un employeur, le contrôle des employeurs conformément à l'art. 68, al. 2, LAVS portera également sur cette exécution. »*

103. En l'espèce, les coûts que pourrait impliquer la création d'une assurance obligatoire des soins dentaires de base n'a pas pu faire l'objet d'une étude détaillée, puisque les résultats pourraient varier selon la manière dont sera mise en œuvre l'IN 160. Il est, toutefois certain que, pour parvenir à créer et maintenir une assurance d'une certaine qualité, ce projet impliquerait une contribution non négligeable des derniers publics. Cela étant, la problématique financière ne pouvant être considérée comme une impossibilité matérielle, cet élément relève d'une question d'opportunité.

104. Par ailleurs, afin d'assurer un prélèvement selon les mêmes modalités que celui de l'AVS, une autorisation de l'OFAS sera requise. La tâche visée par l'IN 160 relevant de l'article 130, alinéa 1, lettre a LAVS, l'obtention de cette autorisation n'est pas impossible.

105. Partant, l'IN 160 est exécutable.

#### H. Conclusion

106. En conclusion, les conditions de validité de l'initiative sont toutes réalisées. L'IN 160 sera donc déclarée valide.

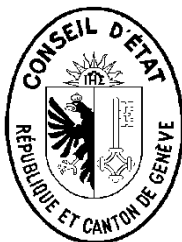
107. Conformément à l'article 92A, alinéas 2 à 4 de la loi sur l'exercice des droits politiques (RS-GE A 5 05 ; LEDP), le présent arrêté sera notifié aux initiants, transmis au Grand Conseil et publié dans la FAO.

Par ces motifs,

## ARRÊTE :

L'initiative populaire cantonale « *Pour le remboursement des soins dentaires* » (IN 160) 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 du Mont-Blanc 18, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les 30 jours qui suivent sa notification au comité d'initiative (art. 92A, al. 2 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 ; LEDP ; A 5 05), mais au plus tard dans les 30 jours 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 du recourant, les motifs et moyens de preuve. Les pièces dont dispose le recourant doivent être jointes à l'envoi.



Certifié conforme,

La chancelière d'Etat :  
Anja Wyden Guelpa

Publié dans la Feuille d'avis officielle le 13 janvier 2017