

ARRÊTÉ

relatif à la validité de l'initiative populaire cantonale 170
«Pour des primes d'assurance-maladie plafonnées à
10% du revenu du ménage !»

26 septembre 2018

LE CONSEIL D'ÉTAT

I. EN FAIT

1. Par courrier daté du 8 mars 2016 et reçu le 13 novembre 2017 le Parti socialiste genevois, les Verts genevois et Ensemble à Gauche ont informé le Conseil d'Etat du lancement d'une initiative populaire cantonale législative formulée intitulée « Pour des primes d'assurance-maladie plafonnées à 10% du revenu du ménage ! » (IN 170) et lui ont transmis un spécimen de la formule destinée à recevoir les signatures. Le mandataire de cette initiative est Carole-Anne Kast.
2. Par le biais de cette initiative, le Parti socialiste genevois, les Verts genevois et Ensemble à Gauche proposent de modifier la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 29 mai 1997 (J 3 05 ; LaLAMal) par la modification des articles 20 (ayants droits), 21 (limites de revenu) et 22 (montant des subsides) :

Art. 20 Ayants droit (nouvelle teneur)

¹ Sous réserve des exceptions prévues par l'article 27, les subsides sont destinés :

- a) aux assurés de condition économique modeste;
- b) aux assurés pour lesquels la prime moyenne cantonale représente plus de 10% du revenu déterminant;
- c) aux assurés bénéficiaires des prestations complémentaires à l'AVS/AI ou de prestations complémentaires familiales accordées par le service des prestations complémentaires (ci-après : service).

² Les assurés qui disposent d'une fortune brute ou d'un revenu annuel brut importants sont présumés n'étant pas de condition économique modeste, à moins qu'ils ne prouvent que leur situation justifie l'octroi de subsides. Le Conseil d'Etat détermine les montants considérés comme importants.

³ Le Conseil d'Etat détermine les conditions d'application de l'alinéa 2.

Art. 21 Limites de revenu (nouvelle teneur)

¹ Sous réserve des assurés visés par l'article 20, alinéa 2, le droit aux subsides est ouvert lorsque le montant de la prime moyenne cantonale représente plus de 10% du revenu déterminant.

² Le revenu déterminant est celui résultant de la loi sur le revenu déterminant unifié, du 19 mai 2005.

³ Le droit aux subsides s'étend au conjoint, au partenaire enregistré et aux enfants à charge de l'ayant droit. Une personne assumant une charge légale est assimilée à un couple.

Art. 22 Montant des subsides (nouvelle teneur)

¹ Le montant des subsides est fixé de manière à ramener la charge de la prime d'assurance-maladie à 10% du revenu déterminant, en se fondant sur le montant de la prime moyenne cantonale.

² Le montant des subsides est calculé sur l'entier des primes moyennes cantonales d'assurance-maladie du groupe familial inclus dans le calcul du revenu déterminant. Le subside est réparti proportionnellement au montant de chaque prime moyenne cantonale.

³ L'état civil de l'assuré ne peut être un critère d'attribution.

⁴ Le montant des subsides ne peut être supérieur à la prime de l'assurance obligatoire des soins.

⁵ Les bénéficiaires d'une prestation annuelle, fédérale et/ou cantonale, complémentaire à l'AVS/AI versée par le service ont droit à un subside égal au montant de leur prime d'assurance obligatoire des soins, mais au maximum au montant correspondant à la prime moyenne cantonale fixée par le Département fédéral de l'intérieur. Les personnes qui ont un excédent de ressources inférieur à la prime moyenne cantonale ont droit à un subside équivalent à la différence entre la prime moyenne cantonale et l'excédent de ressources.

⁶ Les bénéficiaires de prestations complémentaires familiales ont droit à un subside dont le montant est déterminé par le service. Il correspond à l'excédent des dépenses, mais au maximum à la prime moyenne cantonale incluse dans les dépenses reconnues pour le calcul des prestations complémentaires familiales.

⁷ Pour le calcul et la distribution des subsides, le service de l'assurance-maladie reçoit sans frais, dans les délais fixés par le département, les informations nécessaires des départements et des services concernés, des assureurs et des ayants droit. Il peut demander leur concours, qui ne peut être refusé.

⁸ Le Conseil d'Etat détermine par règlement les conditions d'application de l'alinéa 5.

3. L'exposé des motifs figurant sur la formule de récolte de signatures exige que le canton adapte les subsides d'assurance-maladie afin de ramener la charge de la prime au maximum à 10% du revenu. L'argumentation suivante y est développée :

Chaque automne, c'est le même refrain : les primes d'assurance-maladie augmentent. Genève est l'un des cantons qui connaît les primes les plus élevées et les plus fortes hausses moyennes de primes. Aujourd'hui, pour une grande partie de la population, que ce soit des personnes vivant seules ou des familles, y compris de la classe moyenne, les primes d'assurance-maladie ne sont plus supportables.

Cette initiative « Pour des primes d'assurance-maladie plafonnées à 10% du revenu du ménage ! » exige que le canton adapte les subsides d'assurance-maladie afin de ramener la charge de la prime au maximum à 10% du revenu.

Une protection contre les coûts croissants de l'assurance-maladie

Avec la hausse constante des primes d'assurance-maladie, il est essentiel de donner une bouffée d'oxygène aux habitant-e-s de Genève. En 2016, l'Office fédéral de la statistique (OFS) relève que les dépenses en matière de santé représentent 15,6% du budget des ménages contre 10,3% pour l'alimentation et les boissons non-alcoolisées. Il est préoccupant de constater que la part allouée à la santé ne cesse d'augmenter, alors que celle concernant d'autres biens de première nécessité n'évolue pas.

L'initiative introduit un plafonnement du poids des primes sur le budget des ménages genevois pour protéger durablement les assuré-e-s.

Répondre aux besoins, soutenir la classe moyenne et soutenir l'économie

L'initiative bénéficiera avant tout aux personnes qui ne sont pas ou peu aidées par le système actuel des subsides à l'assurance-maladie. Le public cible visé par les subsides, actuellement composé principalement des personnes ou des familles les plus modestes, sera ainsi élargi aux familles de la classe moyenne, aux retraité-e-s seul-e-s ou en couple, ainsi qu'aux couples sans enfant.

Ces dernières années, les personnes modestes et la classe moyenne se sont serré la ceinture dans notre canton alors que les charges courantes ont augmenté (loyer, primes d'assurance-maladie, etc.). Il est nécessaire d'apporter une solution à ce problème.

Cet argent, qui vient augmenter le pouvoir d'achat des ménages n'ayant que peu – ou pas – de marge financière en fin de mois, sera immédiatement réinjecté dans l'économie réelle. Cela permettra de redonner un coup de fouet à l'économie genevoise !

Notre canton peut le faire !

Genève a les moyens d'offrir cette bouffée d'air à la population. Si l'initiative laisse à l'appréciation du Conseil d'Etat le choix du financement de cette mesure, il faut savoir que des mesures simples permettraient de couvrir ces coûts supplémentaires. Il faudra privilégier des mesures n'affectant pas ou peu les classes moyennes telles que l'abandon du bouclier fiscal ou encore la réévaluation des biens immobiliers non locatifs. A elles deux, ces mesures peuvent couvrir l'entier des coûts estimés de l'initiative.

Un exemple parlant

La prime moyenne cantonale mensuelle à Genève pour 2017 est de 129,75 francs pour les 0-18 ans et de 553,53 francs pour les adultes âgés de plus de 26 ans. De fait, pour une famille de 4 personnes (2

adultes et 2 jeunes enfants), le budget mensuel moyen est de 1 367 francs ! Aujourd'hui, si cette famille a un revenu déterminant total de plus de 88 000 francs (7 334 francs mensuels), elle n'a droit à aucun subside. Avec l'initiative, cette famille recevra 634 francs par mois de subsides, de manière à ramener sa charge des primes d'assurance-maladie à 733 francs mensuellement, soit 10% de son revenu déterminant.

4. Le 17 novembre 2017, le service des votations et élections (SVE) a validé la formule de récolte de signatures.
5. Le lancement et le texte de l'IN 170 ont été publiés dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (FAO) du 17 novembre 2017, avec un délai de récolte des signatures échéant le 19 mars 2018.
6. A cette même date, le Parti socialiste genevois, les Verts genevois et Ensemble à Gauche ont déposé les listes de signatures auprès du SVE.
7. Par arrêté du 30 mai 2018, publié dans la FAO du 1^{er} juin 2018, 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.
8. Par le même arrêté, il a fixé les délais de traitement de l'initiative. Ainsi, l'arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative et le rapport de ce dernier au sujet de sa prise en considération devaient être adoptés au plus tard le 1^{er} octobre 2018.
9. Par courrier du 22 juin 2018, la chancellerie d'Etat, au nom du Conseil d'Etat, a adressé un courrier au comité d'initiative, lui octroyant un délai au 16 juillet 2018 pour lui faire part de ses éventuelles observations sur la validité de l'initiative. Etait mis en exergue que le procédé de fixation et / ou d'attribution des subsides prévu par l'initiative ne permettrait pas de respecter systématiquement l'article 65, alinéa 1bis de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 28 mars 1994 (RS 812.01; LAMal), entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2019 (modification du 17 mars 2017; RO 2018 1843). En effet, cette disposition prévoit que pour les bas et moyens revenus, les cantons réduisent de 80% au moins les primes des enfants et de 50% au moins celles des jeunes adultes en formation. Quant à l'initiative (art. 22), elle demande à ce que le montant des subsides soit fixé de manière à ramener la charge de la prime d'assurance-maladie à 10% du revenu déterminant, en se fondant sur le montant de la prime moyenne cantonale (ci-après : PMC) et soit calculé sur l'entier des PMC d'assurance-maladie du groupe familial inclus dans le calcul du revenu déterminant, le subside étant réparti proportionnellement au montant de chaque PMC.
10. Par ailleurs et de manière plus générale, il était demandé au comité d'initiative de se positionner par rapport à l'absence de délai pour la mise en œuvre de l'initiative.
11. Le comité d'initiative a déposé des observations dans un courrier daté du 13 juillet 2018. Il estimait que la conformité de l'initiative au futur article 65, alinéa 1bis LAMal, pouvait être obtenue soit grâce à la hiérarchie des prestations sociales prévue, selon lui, par l'article 20, alinéa 1 de l'initiative, soit par une adaptation, d'ici au 1^{er} janvier 2021, de la législation cantonale.
12. S'agissant du délai de mise en œuvre après une acceptation de l'initiative par le peuple ou le parlement, le comité d'initiative indique qu'il faut comprendre le silence de l'initiative comme équivalent à une entrée en vigueur au 1^{er} janvier qui suit sa promulgation par le Conseil d'Etat.
13. Le comité d'initiative relève encore qu'il est conscient que la mise en œuvre de l'initiative va induire une augmentation notable du budget dévolu aux subsides, mais qu'il s'agit d'une priorité pour la cohésion sociale dans le canton de Genève.

14. Le 22 juin 2018, la chancelière d'Etat a également sollicité l'avis de l'Office fédéral de la santé publique (ci-après : OFSP) sur cette initiative au sujet de sa conformité avec la LAMal.
15. L'OFSP a fait part de ses observations dans un courrier adressé à la chancelière d'Etat daté du 6 juillet 2018. Il était d'avis qu'il était possible de considérer l'initiative comme conforme à l'article 65 LAMal, mais qu'elle soulevait des questions et qu'il appartiendrait cas échéant aux tribunaux de se prononcer à leur égard.
16. Interpelé sur le courrier de l'OFSP du 22 juin 2018, le comité d'initiative a indiqué qu'il n'avait pas de remarques complémentaires à ajouter à sa réponse du 13 juillet.

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 de la Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 [A 2 00 ; Cst-GE]).

B. Forme de l'initiative

2. L'article 57, alinéa 1 Cst-GE permet de soumettre au Grand Conseil une proposition législative dans toutes les matières de la compétence de ses membres.
3. Aux termes de l'article 57, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative peut être rédigée de toutes pièces (initiative formulée) ou conçue en termes généraux et susceptible de concrétisation législative par le Grand Conseil (initiative non formulée). Une initiative partiellement formulée est considérée comme non formulée.
4. La constitution genevoise de 2012 ne soumet ainsi plus la validité d'une initiative législative à l'unité de forme (Thierry 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).
5. En l'espèce, l'IN 170, propose la modification des articles 20, 21 et 22 LaLAMal, soit la modification de plusieurs dispositions légales entièrement rédigées.
6. Il s'agit dès lors d'une initiative entièrement formulée, qui deviendra une loi ordinaire si elle approuvée par le Grand Conseil, respectivement le corps électoral.

C. Conditions de validité d'une initiative

7. Les conditions de validité d'une initiative expressément prévues par la constitution cantonale 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).
8. 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 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (RS 101 ; Cst. féd.) et plus particulièrement de l'exigence d'une formulation claire de la question soumise au vote (ATF 133 I 110, consid. 8.1; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_659/2012 du 24 septembre 2013, consid. 5.1; ACST/23/2017, consid. 5.b).
9. 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; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. I, Stämpfli Editions SA, Berne (2013), 3^{ème} éd., § 856; ACST/23/2017 du 11 décembre 2017, consid. 5.b).

D. Unité du genre

10. L'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre est déclarée nulle (art. 60, al. 2 Cst-GE).
11. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'article 66, alinéa 1 de l'ancienne Constitution de la République et canton de Genève (aCst-GE, abrogée le 1^{er} juin 2013), une initiative populaire ne peut tendre simultanément à l'adoption de normes appartenant à des rangs différents. Dès lors que l'ordre juridique implique une hiérarchie des normes et soumet chaque échelon à un contrôle démocratique distinct, il serait abusif de proposer simultanément une disposition constitutionnelle et la législation qui la met en œuvre. Cela découle notamment du principe de la liberté de vote : 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; Stéphane GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, Schulthess, Genève-Zurich-Bâle, 2008, § 995).
12. En l'espèce, l'IN 170 porte uniquement sur la modification de trois articles de la LaLAMal. Il s'agit ainsi de modifications d'une même loi au sens formel, sans qu'il n'y ait également de propositions de modification constitutionnelle. Les normes proposées appartiennent donc toutes au même rang.
13. Par conséquent, l'IN 170 respecte le principe de l'unité du genre.

E. Unité de la matière

14. L'article 60, alinéa 3, phrase 1 Cst-GE stipule que l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière est scindée ou déclarée partiellement nulle, selon que ses différentes parties sont en elles-mêmes valides ou non. En effet, le principe de proportionnalité commande de ne prononcer qu'une invalidation partielle lorsque l'on peut admettre que les citoyens auraient appuyé l'initiative sans la partie invalide (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., § 862).
15. A défaut, ou si le non-respect de l'unité de la matière est manifeste d'emblée, l'initiative est déclarée nulle (art. 60, al. 3, phr. 2 Cst-GE).

16. 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 (art. 34, al. 2 Cst. féd.). Cette exigence interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globale, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions soumises. Il doit ainsi exister, entre les diverses parties d'une initiative 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 (ATF 137 I 200, consid. 2.2 et les références citées; ATF 130 I 185, consid. 3 et les références citées).
17. Selon le Tribunal fédéral, la portée du principe de l'unité de la matière est en outre différente selon les domaines. Ainsi, les exigences sont plus strictes en cas de révision partielle de la constitution qu'à l'égard de projets législatifs. 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). En outre, les initiatives entièrement rédigées doivent être traitées de façon plus stricte que les propositions conçues en termes généraux, lesquelles nécessitent encore l'élaboration d'un texte par le parlement (ATF 130 I 185, consid. 3.1; ATF 123 I 63, consid. 4b; art. 61, al. 4 Cst-GE). Ce dernier dispose en effet d'une certaine marge de manœuvre et peut, le cas échéant, corriger un éventuel vice en rédigeant les dispositions voulues (ATF 123 I 63, consid. 4b).
18. 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).
19. 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.
20. C'est à la lumière de ces principes que l'article 60, alinéa 3 Cst-GE doit être interprété (ATF 123 I 63, consid. 4b et les références citées).
21. En l'occurrence, l'IN 170, qui propose la modification de trois articles de la LaLAMal, concerne les subsides destinés à la couverture totale ou partielle des primes de l'assurance-maladie. Le premier article (art. 20) détermine les ayants droits, le deuxième (art. 21) règle la question des limites de revenu donnant droit auxdits subsides et le troisième (art. 22) fixe le montant des subsides. Les trois articles de l'IN 170 ont clairement entre eux un rapport intrinsèque et traitent d'un seul thème, à savoir l'allocation des subsides cantonaux de l'assurance-maladie. La réunion de ces trois articles connexes est ainsi objectivement justifiée.

22. L'initiative poursuit le seul but du plafonnement des primes d'assurance-maladie à 10% du revenu du ménage par la modification des normes d'attribution des subsides cantonaux et elle ne concerne que cette thématique ; elle n'a dès lors qu'une seule idée centrale. Telle qu'elle est formulée, elle ne mêle en effet pas dans un même objet soumis au peuple plusieurs propositions de nature ou de buts différents et permettra dès lors aux citoyens d'exprimer librement leur volonté lors d'une future votation.
23. L'IN 170 est ainsi conforme au principe de l'unité de la matière.

F. Clarté

24. Quoique non mentionnée à l'article 60 Cst-GE à titre de condition de validité d'une initiative, une exigence de clarté se déduit, en matière d'initiative, de la liberté de vote garantie par l'article 34, alinéa 2 Cst. féd. - et, dans la même mesure, par l'article 44, alinéa 2 Cst-GE -, à propos non seulement de la formulation des questions posées aux électeurs mais aussi du texte des initiatives, dès lors qu'un texte équivoque ou imprécis empêche les électeurs d'apprécier la portée de l'initiative (ACST/23/2017, consid. 5b et les références citées). C'est le texte même de l'initiative qui doit être clair et cohérent et non incompréhensible ou contradictoire (GRODECKI, op. cit., § 1056 et 1058).
25. On rappellera ici que la liberté de vote garantie par l'art. 34 Cst. féd. exige que les votations et élections soient organisées de telle manière que la volonté des électeurs puisse s'exercer librement, notamment sans pression ni influence extérieure. Cela implique en particulier une formulation simple, claire et objective des questions soumises au vote; celles-ci ne doivent pas induire en erreur, ni être rédigées dans des termes propres à influencer sur la décision du citoyen. Chaque électeur doit pouvoir se former son opinion de la façon la plus libre possible, et exprimer son choix en conséquence (ATF 137 I 200 consid. 2.1 et les références citées).
26. 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 (Bénédicte TORNAY, La démocratie directe saisie par le juge – L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, 2008, pp. 115-116).
27. Le texte d'une initiative doit en effet être suffisamment précis. L'objet de l'initiative doit être suffisamment clair pour qu'un vote populaire puisse intervenir sans que les électeurs ne soient exposés au risque d'une erreur sur des points importants (ATF 139 I 292 consid. 5.8 traduit *in* JdT 2014 I 237; ATF 129 I 392 consid. 2.2; ATF 123 I 63 consid. 4.e; ATF 106 la 20 consid. 1 traduit *in* JdT 1982 I 322).
28. Ainsi, selon la jurisprudence en matière de droits politiques (Alexandre FLUECKIGER/Stéphane GRODECKI, La clarté : un nouveau principe constitutionnel, in *Revue de droit suisse*, 2017, vol. 136, Halbbd. I, p. 56, et les références citées) :
 - les questions soumises au vote doivent être claires : celles-ci ne doivent pas induire en erreur, ni être rédigées dans des termes propres à influencer sur la décision du citoyen ; chaque électeur doit pouvoir se former son opinion de la façon la plus libre possible, et exprimer son choix en conséquence (ce qui interdit, par exemple, les doubles négations (ATF 141 II 297 consid. 5.2; ATF 140 I 394 consid. 8.2 ; ATF 137 I 200 consid. 2.1 ; ATF 131 I 126 consid. 5.1) ;
 - les titres d'initiatives ou de référendums ne doivent pas être trompeurs (cf. art. 69, al. 2 de la loi fédérale sur les droits politiques, du 17 décembre 1976 [RS 161.1; LDP]; SJ 1989 90 consid. 2) ;
 - le texte lui-même doit être clair (ATF 1C_659/2012 du 24 septembre 2013, consid. 5.1).

29. Cette exigence résulte également du principe de la légalité, qui est posé de façon générale pour toute l'activité de l'État régi par le droit (art. 5, al. 1 Cst. féd.; art. 9, al. 2 Cst-GE), mais aussi pour les restrictions aux droits fondamentaux (art. 36, al. 1, phr. 1 Cst. féd.). L'exigence d'une base légale ne concerne en effet pas que le rang de la norme – à savoir celui d'une loi formelle en cas de restrictions graves (art. 36, al. 1, phr. 2 Cst. féd.) –, mais s'étend à son contenu, qui doit être suffisamment clair et précis. Il faut que la base légale ait une densité normative suffisante pour que son application soit prévisible, compte tenu de la teneur du texte considéré, du domaine qu'il couvre ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires, aussi pour que l'égalité de traitement soit garantie, pour qu'aucune place ne soit laissée à l'arbitraire, et pour que les citoyens puissent, en cas de scrutin populaire, se représenter les conséquences réelles du texte soumis à leur suffrage (ACST/23/2017, consid. 5b et les références citées).
30. En l'espèce, le titre de l'IN 170 (« Pour des primes d'assurance-maladie plafonnées à 10% du revenu du ménage ! ») est clair et coïncide avec les modifications législatives proposées. Le texte des trois articles n'est pas incompréhensible ou contradictoire. Un citoyen est à même d'en apprécier la portée, dès lors que le langage choisi est simple et non équivoque. En particulier, en terme de densité normative, bien que peu aisée à interpréter les bases légales proposées sont suffisamment complètes (cf. également les développements figurant ci-dessous sous G.2.) : elles redéfinissent les modalités d'attribution des subsides, en fixant le cercle des ayant-droits, les limites de revenu ouvrant le droit aux subsides et les montants desdits subsides.
31. Partant, le principe de clarté est respecté.

G. Conformité au droit supérieur

32. 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). La constitution emploie la notion de nullité. Matériellement, il s'agit cependant d'une invalidation (GRODECKI, op. cit., § 1181)
33. 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_33/2013 du 19 mai 2014, consid. 2.1).
34. 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). Il s'agit en définitive d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité (GRODECKI, op. cit., § 990, et les références citées).
35. L'Assemblée constituante a renoncé à la formulation contenue dans l'ancienne constitution cantonale qui voulait qu'une initiative ne soit annulée que si elle était

« manifestement » non conforme au droit. En effet, cette formulation pouvait, en théorie, conduire à des décisions contradictoires. Face à une initiative populaire législative, le Tribunal fédéral ne pouvait en effet annuler celle-ci ou confirmer son annulation que si elle était « manifestement » non conforme au droit. Mais ensuite, saisi d'un recours contre la loi résultant de cette initiative, par hypothèse acceptée par le peuple, le Tribunal fédéral devait vérifier sa conformité « simple » et non seulement « manifeste » au droit fédéral. Une situation analogue pouvait se produire pour les initiatives constitutionnelles : annulation pour non-conformité manifeste avant le vote, mais, théoriquement, refus de garantie pour non-conformité simple après celui-ci (Michel HOTTELIER et Thierry TANQUEREL, La constitution genevoise du 14 octobre 2012, in SJ 2014 II 341, p. 373). Le constituant a en effet entendu prévenir qu'un même texte ne soit pas invalidé au stade du contrôle de la validité de l'initiative le proposant, mais le soit ensuite, une fois celui-ci devenu loi du fait de l'adoption de l'initiative, dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes (BOACG tome V, p. 2342 ; HOTTELIER et TANQUEREL, op. cit., p. 373 ; Thierry TANQUEREL, Note sur l'ATF 132 I 282, RDAF 2007 I 332, p. 335, où l'auteur estime douteux qu'une telle situation soit « institutionnellement acceptable » ; ACST/17/2015, consid. 4).

36. Le contrôle de la conformité au droit d'une initiative rédigée de toutes pièces s'apparente à un contrôle abstrait des normes. Il ne s'agit pas de prévenir uniquement que les citoyens ne soient exposés à être appelés à voter sur un objet, qui, d'emblée, ne pourrait pas être finalement concrétisé conformément à la volonté exprimée. Une initiative populaire législative formulée se transforme en loi si elle est acceptée par le Grand Conseil ou en votation populaire (art. 61 et 53 Cst-GE; art. 122A et 122B de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 [B 1 01 ; LRGC]; art. 94 al. 2 et 3 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 [A 5 05 ; LEDP]; art. 5 ss de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels, du 8 décembre 1956 [B 2 05 ; LFPP]), sans que son texte puisse être modifié (sous réserve de la correction d'erreurs matérielles de pure forme ou de peu d'importance mais manifeste [art. 216A LRGC]). Il y a lieu de contrôler librement la conformité du texte considéré avec le droit supérieur, tout en s'imposant une certaine retenue et d'annuler les dispositions considérées seulement si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme au droit ou si, en raison des circonstances, leur teneur fait craindre avec une certaine vraisemblance qu'elles soient interprétées ou appliquées de façon contraire au droit supérieur. Pour en juger, il faut tenir compte notamment de la portée de l'atteinte aux droits en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante et des circonstances dans lesquelles ladite norme serait appliquée, sans pour autant négliger les exigences qu'impose le principe de la légalité (ATF 140 I 2, consid. 4; ATF 137 I 327, consid. 4; ATF 135 II 243 consid. 2; Arrêt du Tribunal fédéral 2C_668/2013 du 19 juin 2014, consid. 2.2; ACST/12/2015 consid. 5; ACST/17/2015, consid. 4).
37. 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; Arrêt du

Tribunal fédéral 1C_225/2016, du 14 décembre 2016; ATF 128 I 190, consid. 4 ; ATF 125 I 227, consid. 4a).

38. Par ailleurs, une réserve générale au début du texte d'une initiative comme « dans les limites du droit fédéral » ou « dans le cadre de leurs attributions » ne suffit pas à rendre une initiative conforme au droit supérieur. Dans la mesure où elle refléterait les intentions de l'auteur de l'initiative, la mention du respect du droit fédéral n'est pas non plus déterminante, puisque l'élément essentiel est le texte de la disposition et la manière dont elle sera vraisemblablement appliquée, et non la volonté de ses auteurs (SJ 2001 I p. 237 et les références citées; GRODECKI, op. cit., § 1073).
39. Les initiatives doivent respecter le droit fédéral, soit la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération, les droits fondamentaux et l'ensemble de la législation fédérale, ainsi que le droit international qui lie la Suisse ou le canton (art. 3, 5, al. 4 et 49 Cst. féd. ; GRODECKI, op. cit., § 1069). 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 références citées ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_33/2013 du 19 mai 2014, consid. 2.1).
40. 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; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_33/2013 du 19 mai 2014).
41. 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; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_33/2013 du 19 mai 2014, consid. 2.1).
42. Dans le domaine du droit public, les cantons restent compétents pour édicter, dans les domaines que la Confédération n'a pas entendu régler de façon exhaustive, des dispositions dont les buts et les moyens envisagés convergent avec ceux que prévoit le droit fédéral (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., § 1112 et références citées).
43. 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).

G.1. Conformité au droit international

44. La matière concernée par l'IN 170, soit la réduction des primes des assurés de condition économique modeste, ne fait pas l'objet d'une convention internationale, de sorte que l'IN 170 respecte le droit international.

G.2. Conformité au droit fédéral

a) De la compétence d'exécution des cantons

45. Conformément à l'article 3 Cst. féd., les cantons exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. La Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution (art. 42, al. 1 Cst. féd.). Les cantons définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences (art. 43 Cst. féd.).
46. L'article 41, alinéa 2 Cst. féd. énonce que la Confédération et les cantons s'engagent à ce que toute personne soit assurée contre les conséquences économiques de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, de la maternité, de la condition d'orphelin et du veuvage. Par ailleurs, la Confédération légifère sur l'assurance-maladie et sur l'assurance-accidents et peut déclarer l'assurance-maladie et l'assurance-accidents obligatoires, de manière générale ou pour certaines catégories de personnes (art. 117 Cst. féd.).
47. Sur cette base a été adoptée la loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 18 mars 1994 (RS 832.10; LAMal).
48. La LAMal a instauré l'obligation d'assurance sur tout le territoire national. Dans le cadre de cette obligation, les cantons sont chargés de trois tâches (cf. PL 7470) :
- le contrôle de l'affiliation (art. 6 LAMal);
 - la réduction des primes des assurés de condition économique modeste (art. 65 et 65a LAMal);
 - l'organisation des voies de droit.
49. Dès lors, les cantons ont la compétence, dans les limites fixées par les articles 65 et 65a LAMal, de fixer un système d'attribution de subsides aux assurés de condition économique modeste destinés à la couverture totale ou partielle des primes de l'assurance-maladie.

b) De la conformité à la législation fédérale en matière d'assurance-maladie

50. En application de l'article 65, alinéas 1 et 1bis LAMal, les cantons accordent des réductions de primes aux assurés de condition économique modeste, en respectant les prescriptions particulières pour les subsides des enfants et jeunes adultes en formation pour les bas et moyens revenus, qui prévoient une réduction des primes de 50% au moins. Dans ce cadre, les cantons jouissent d'une grande liberté dans l'aménagement et ils peuvent définir de manière autonome ce qu'il faut entendre par « condition économique modeste ». Il revient ainsi à chaque canton de définir notamment le cercle des bénéficiaires, le montant des subsides, la procédure et les modalités de paiement (FF 1999 I 727, No 242 p. 744).
51. Une réduction des primes doit également être accordée par les cantons en faveur des assurés de condition économique modeste qui résident dans un Etat membre de l'Union européenne, en Islande ou en Norvège (art. 65a LAMal).

52. Il convient de mentionner que l'article 65, alinéa 1bis LAMal a fait l'objet d'une modification, entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2019 (modification du 17 mars 2017, RO 2018 1843), qui prévoit que la réduction des primes pour les enfants doit être de 80% au moins, celle des jeunes adultes en formation étant maintenue à 50% au moins. Les cantons disposent d'un délai de deux ans, dès l'entrée en vigueur, pour la mise en œuvre de cette modification.
53. Même si cette modification n'est pas encore en vigueur, elle le sera si l'initiative devait être soit adoptée par le Grand Conseil (avant le 1^{er} juin 2019), soit soumise au vote populaire (dès l'automne 2019). La conformité de l'IN 170 à cette future norme de droit fédéral sera donc également examinée, de la même manière que pour juger du principe d'exécutabilité, il faut se placer au moment le plus proche possible de celui où l'initiative sera soumise au vote populaire (GRODECKI, op. cit., § 1079).
54. Il peut encore être relevé que lorsque le comité d'initiative a informé, en novembre 2017, le Conseil d'Etat du lancement de son initiative et déposée son texte, le nouvel article 65, alinéa 1bis LAMal avait déjà été adopté.

De la conformité à la législation fédérale actuelle

55. Actuellement, l'article 20 LaLAMal dispose que les ayants droits des subsides de l'assurance-maladie sont les assurés de condition économique modeste (al. 1, let a) et les assurés bénéficiaires des prestations complémentaires à l'AVS/AI ou de prestations complémentaires familiales accordées par le service des prestations complémentaires (al. 1, let. b). Il précise que les assurés qui disposent d'une fortune brute ou d'un revenu annuel brut importants sont présumés ne pas être de condition économique modeste, à moins qu'ils ne prouvent que leur situation justifie l'octroi de subsides (al. 2), de même que les assurés majeurs dont le revenu déterminant n'atteint pas la limite fixée par le Conseil d'Etat, mais qui ne sont pas au bénéfice de prestations d'aide sociale (al. 3, let. a) et les assurés ayant atteint leur majorité avant le 1^{er} janvier de l'année civile et jusqu'à 25 ans révolus (al. 3, let. b).
56. L'article 21 LaLAMal fixe les limites du revenu déterminant (lequel résulte de la loi sur le revenu déterminant unifié, du 19 mai 2005 [J 4 06; LRDU]) ouvrant le droit aux subsides. Il prévoit plusieurs limites de revenus en opérant des distinctions selon que l'assuré est seul ou en couple, avec ou sans charge légale. Ainsi, les assurés des groupes A, B et C sont considérés comme étant de condition économique modeste puisque leur revenu leur permet de toucher un subside. S'ils ont des charges légales, la LaLAMal les considère comme ayant des bas et moyens revenus en veillant à ce que les subsides relatifs aux enfants et jeunes adultes respectent l'article 65, alinéa 1bis LAMal (cf. art. 22, al. 2 et 3 LaLAMal). Les assurés entrant dans les limites de revenus des groupes D1, D2 et D3 (art. 21, alinéas 5 à 8) ne touchent pas un subside pour eux-mêmes, mais uniquement pour les enfants et jeunes adultes à charge. Dans la mesure où ces subsides sont conformes aux prescriptions de l'article 65, alinéa 1bis LAMal, les limites de revenus afférentes à ces groupes d'assurés relèvent également des bas et moyens revenus au sens de l'article 65, alinéa 1bis LAMal.
57. Quant à l'article 22 LaLAMal, il détermine le montant des subsides qui varie en fonction des différents groupes détaillés à l'article 21 et en tenant compte de l'article 65, alinéa 1bis LAMal pour les subsides des enfants et jeunes adultes.
58. L'IN 170 propose de modifier ce système d'attribution des subsides afin de garantir à tous les assurés un plafonnement des primes d'assurance-maladie à 10% du revenu du ménage.

59. Ainsi, l'article 20 de l'initiative reprend les ayants droits des subsides de l'assurance-maladie de l'actuel article 20 LaLAMal et rajoute les assurés pour lesquels la prime moyenne cantonale représente plus de 10% du revenu déterminant (al. 1, let. b). L'actuel article 20, alinéa 3 LaLAMal n'est pas repris.
60. L'article 21 de l'initiative prévoit que le droit aux subsides est ouvert lorsque le montant de la prime moyenne cantonale représente plus de 10% du revenu déterminant au sens de la LRDU. Il n'y a donc plus qu'un seul critère en termes de limite de revenu (à savoir celui de la PMC représentant plus de 10% du revenu). La notion de bas et moyens revenus, telle que figurant à l'article 65, alinéa 1bis LAMal pour les réductions de primes des enfants et des jeunes adultes en formation n'est pas reprise.
61. Quant à l'article 22 de l'initiative, il indique que le montant des subsides est fixé de manière à ramener la charge de la prime d'assurance-maladie à 10% du revenu déterminant, en se fondant sur le montant de la prime moyenne cantonale d'assurance-maladie (PMC), sous réserve des cas particuliers des bénéficiaires d'une prestation annuelle, fédérale et/ou cantonale, complémentaire à l'AVS/AI (al. 5) ou de prestations complémentaires familiales (al. 6). Le montant est plafonné à la prime effective (al. 4) et le subside réparti proportionnellement dans le groupe familial (al. 2).
62. En ce qui concerne le cercle des ayants droits des subsides tel que prévu par l'initiative, les assurés « de condition économique modeste » - notion générique utilisée par l'article 65 LAMal - sont toujours expressément mentionnés par l'article 20, alinéa 1, lettre a de l'initiative. Il n'y a toutefois aucune définition de ce que l'on doit comprendre par « de condition économique modeste » ni dans la LaLAMal, ni dans le règlement d'exécution de la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 15 décembre 1997 (J 3 05.01; RaLAMal).
63. A cet égard, il faut relever que les articles 21 et 22 LaLAMal ont fait l'objet d'une modification, entrée en vigueur le 27 janvier 2018 (L 12203), soit après le lancement de l'IN 170. Ainsi, les montants des subsides ainsi que les limites de revenu permettant d'y accéder contenus jusqu'à lors dans le règlement (art. 10B et 11 RaLAMal) ont été inscrits dans la loi (art. 21 et 22 LaLAMal). En conséquence, la logique dans laquelle s'inscrivait l'initiative a été bouleversée, ce qui pose désormais des problèmes d'interprétation.
64. Pour revenir à la notion « de condition économique modeste », elle est également mentionnée dans l'article 20, alinéa 2 de l'initiative qui prévoit que « les assurés qui disposent d'une fortune brute ou d'un revenu annuel brut importants sont présumés n'étant pas de condition économique modeste, à moins qu'ils ne prouvent que leur situation justifie l'octroi de subsides ». Cet alinéa donne également la compétence au Conseil d'Etat de déterminer les montants considérés comme importants. En outre, l'alinéa 3 précise que « le Conseil d'Etat détermine les conditions d'application de l'alinéa 2 ». Dans ce cadre, et même si ce n'est pas très heureux d'un point de vue légistique, le Conseil d'Etat aurait la compétence de définir dans le RaLAMal ce qu'il faut entendre *a contrario* par « de condition économique modeste ».
65. Il faut encore relever l'absence de définition de la notion de « bas et moyens revenus », qui est nécessaire pour déterminer le cercle des assurés au sens de l'article 65, alinéa 1bis LAMal.
66. A cet égard, le comité d'initiative propose de se baser sur les limites actuelles de revenu figurant à l'article 21 LaLAMal en vigueur que l'IN 170 supprimerait précisément par son article 21, alinéa 1. Pour atteindre cet objectif, le comité d'initiative indique qu'il serait nécessaire de réintroduire, sur la base de l'article 20, alinéa 3 de l'initiative, la notion de « bas et moyens revenus » dans le RaLAMal.

67. Or, comme développé précédemment, l'article 20, alinéas 2 et 3 de l'initiative permettrait au Conseil d'Etat de définir dans le RaLAMal ce qu'il faut entendre *a contrario* par « de condition économique modeste » et non pas de « bas et moyens revenus ».
68. En tout état de cause, il découle de l'article 65, alinéa 1 LAMal que les assurés qui touchent un subside sont considérés, par définition, comme étant de condition économique modeste. En application de l'IN 170, il s'agira des « assurés pour lesquels la prime moyenne cantonale représente plus de 10% du revenu déterminant ». Les assurés dont le subside ainsi calculé couvrira le 50% de la prime des enfants ou des jeunes adultes à charge, seront dès lors à considérer comme relevant des « bas et moyens revenus ».
69. Au vu de ce qui précède, il faut considérer que l'IN 170 peut être interprétée conformément au droit fédéral actuellement en vigueur.

De la conformité à la législation fédérale future

70. La même interprétation de l'IN 170 peut être faite en regard du futur droit fédéral. Cependant et s'agissant du futur article 65, alinéa 1bis LAMal, il pourrait ne pas être systématiquement respecté considérant le procédé de fixation et/ou d'attribution des subsides tel que prévu par l'IN 170.
71. En effet, si l'on prend par exemple une personne seule avec un enfant de moins de 18 ans, avec un RDU de 80'000 F : ce groupe est éligible aux subsides, selon l'article 22, alinéa 1 de l'initiative (PMC 2018 groupe = PMC adulte 584 F x 12 mois + PMC enfant 138 F x 12 mois = 8'664 F), pour un montant équivalant à la différence entre 8'000 F et 8'664 F, soit 664 F par an; or, même sans procéder à une répartition proportionnelle de ce montant en fonction de la PMC du parent et de celle de l'enfant, il ressort que le subside est insuffisant pour couvrir le 80% de la prime enfant (exemple de la prime enfant la plus basse en 2018 = 106.80 F; dont le 80% selon l'article 65, alinéa 1bis LAMal = 85.40F, soit un minimum de 1'024.80 F par année).
72. S'agissant de l'initiative, l'OFSP a admis qu'il était possible de la considérer comme conforme à l'article 65 LAMal mais qu'elle soulève des questions et qu'il appartiendra, le cas échéant, aux tribunaux de se prononcer. En effet, il y aurait des assurés, comme ceux dans l'exemple précité, qui seraient considérés comme « de condition économique modeste » (puisque touchant un subside), mais non pas comme « bas et moyens revenus ».
73. Pour sa part, le comité d'initiative estime que les dispositions prévues par l'IN 170 sont parfaitement compatibles avec la loi fédérale pour peu que la hiérarchie des prestations sociales telle que prévue par l'article 13 LRDU soit comprise dans le sens que les subsides d'assurance-maladie spécifiques, pour les bas et moyens revenus, destinés aux enfants et aux jeunes adultes en formation au sens de l'article 65, alinéa 1bis LAMal soient attribués avant les subsides destinés à ramener la prime d'assurance-maladie à 10% du RDU. A cet égard, il considère que la formulation de l'article 20, alinéa 1 de l'initiative prévoit implicitement cette hiérarchie puisqu'elle mentionne à sa lettre a) que les subsides sont destinés « a) aux assurés de condition économique modeste » et ensuite à sa lettre b) « b) aux assurés pour lesquels la prime moyenne cantonale représente plus de 10% du revenu déterminant ».
74. Sur la base de cette hiérarchisation, le comité d'initiative propose d'attribuer dans un premier temps les subsides découlant de l'article 65, alinéa 1bis LAMal destinés à la réduction des primes des enfants et des jeunes adultes en formation pour les bas et moyens revenus. A cet effet, il se réfère dans son exemple aux limites de revenus figurant à l'article 21 LaLAMal actuellement en vigueur, afin de vérifier si un ménage

avec enfants entre dans la catégorie des assurés ayant des « bas et moyens revenus ». Si le ménage est éligible, le montant des subsides ainsi octroyés viendrait s'ajouter au RDU. Ce nouveau RDU servirait alors de base pour l'octroi éventuel de subsides fondés sur l'article 20, alinéa 1, lettre b de l'initiative permettant de ramener la PMC à 10% du revenu déterminant.

75. Si la logique implicite de l'article 20, alinéa 1 de l'initiative ne devait pas suffire en termes de clarté, le comité d'initiative propose de préciser la hiérarchie entre les deux types de subsides à l'article 7 du règlement d'exécution de la loi sur le revenu déterminant unifié, du 27 août 2014 (J 4 06.01; RRDU).
76. Or l'interprétation consistant à considérer les lettres a) et b) de l'article 20, alinéa 1 de l'initiative comme se trouvant dans une relation de hiérarchie ne correspond pas à une interprétation littérale de la disposition, étant donné la présence de la lettre c) relative aux assurés bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS/AI ou de prestations complémentaires familiales accordées par le service des prestations complémentaires. Il s'agit là d'une catégorie d'assurés à part qui perçoit un subside d'assurance-maladie en vertu de la législation sur les prestations complémentaires fédérales ou cantonales et qui ne peut être considérée comme s'inscrivant dans une quelconque hiérarchie pour l'octroi de subsides.
77. En outre, les subsides de l'assurance-maladie forment, dans le cadre de la LRDU, une seule et unique prestation et un subside spécifique entrant dans le calcul du RDU pour l'octroi du subside destiné à ramener la charge de la prime à 10% du RDU n'est pas prévu (art. 13, al. 1 LRDU). Par conséquent, la proposition d'application du comité d'initiative exigerait une adaptation de la LRDU et non pas seulement du RRDU et ne peut être retenue dans l'examen de la conformité au droit supérieur de l'initiative.
78. Comme exposé précédemment, même si la volonté subjective des initiants est importante, elle n'est toutefois pas la seule déterminante. Et si plusieurs interprétations sont admissibles, il convient de choisir celle qui privilégie la validité de l'initiative.
79. En l'espèce, l'interprétation du comité d'initiative ne peut être suivie car elle ne permettrait pas de considérer l'IN 170 comme conforme au droit supérieur.
80. Cela étant, relevons d'abord que si l'IN 170 devait être acceptée, elle entrerait en vigueur au plus tôt fin juillet 2019 (en cas d'adoption par le Grand Conseil) et au plus tard à l'automne 2020 (en cas de votation populaire). Elle serait donc conforme au droit fédéral, à tout le moins, jusqu'à fin 2020.
81. De surcroît, les cantons disposent d'un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du nouvel article 65, alinéa 1bis LAMal pour mettre en œuvre le système de réduction des primes pour les enfants et donc adopter les normes cantonales nécessaires de mise en œuvre, soit jusqu'au 1^{er} janvier 2021. D'ailleurs, le droit genevois actuel devra faire l'objet de modifications pour être mis en conformité avec ce nouvel article 65, alinéa 1bis LAMal.
82. Ainsi, en cas d'adoption de l'IN 170, le droit cantonal devra également être modifié pour être mis en conformité avec le droit fédéral avant le 1^{er} janvier 2021.
83. Au vu de ce qui précède, il faut déplorer, alors que le principe d'un plafonnement des primes d'assurance-maladie à 10% du RDU ressort clairement de l'IN 170, d'importants défauts de rédaction des dispositions légales proposées qui rendent tant leur compréhension que leur mise en œuvre plus difficiles. Le Conseil d'Etat regrette que, dans des domaines complexes en particulier tel que celui de l'assurance-maladie, l'initiative non formulée ne soit pas utilisée plus fréquemment, permettant ainsi l'élaboration de dispositions légales facilement applicables et s'inscrivant correctement dans la législation fédérale et cantonale en vigueur.

84. Cela étant, il faut considérer que l'initiative peut être interprétée de manière conforme au droit fédéral actuel et futur en matière d'assurance-maladie.

b) De la conformité aux droits fondamentaux

85. L'IN 170 propose un système de réduction des primes de l'assurance-maladie pour plafonner les primes d'assurance-maladie à 10% du RDU de l'assuré concerné.

86. En particulier, elle n'établit pas de distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer et n'omet pas de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances. Partant, l'IN 170 respecte le principe de l'égalité de traitement consacré à l'article 8, alinéa 1 Cst. féd.

87. L'initiative ne contient aucune disposition portant atteinte aux autres droits fondamentaux et respecte dès lors la Constitution fédérale en la matière.

G.3. Conformité au droit intercantonal

88. En l'absence de droit intercantonal en la matière, le texte de l'initiative ne saurait y contrevenir.

G.4. Conformité au droit cantonal

89. S'agissant d'une initiative de rang législatif, l'IN 170 doit être conforme à la constitution cantonale.

90. En matière de réduction des primes de l'assurance-maladie par les subsides des pouvoirs publics, il n'y a pas de norme constitutionnelle cantonale.

91. C'est directement en application de l'article 65 LAMal que le législateur cantonal a inscrit les principes d'attribution des subsides aux articles 19 et ss LaLAMal.

92. En l'espèce, l'IN 170 propose de modifier les modalités d'attribution desdits subsides, lesquelles nouvelles modalités restent conformes au droit fédéral.

93. Dès lors, l'IN 170 respecte le droit cantonal supérieur.

H. Exécutabilité

94. 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).

95. En l'espèce, les trois articles de l'initiative définissent un nouveau système d'attribution des subsides en prévoyant les ayants-droits, les limites de revenus et le montant des subsides, soit tous les éléments nécessaires à l'octroi desdits subsides. La mise en place de ce système de réduction des primes est parfaitement réalisable.

96. S'agissant du délai d'entrée en vigueur desdites modifications légales, l'initiative est silencieuse.
97. Ainsi, en cas d'acceptation, l'entrée en vigueur aura lieu dès le lendemain de la publication de l'arrêté de promulgation du Conseil d'Etat, étant précisé que la promulgation doit intervenir "dans les plus brefs délais" après l'adoption par le corps électoral ou par le Grand Conseil (art. 11 à 14A LFPP).
98. Interpelé à ce sujet, le comité d'initiative indique que, compte tenu du fait que l'IN 170 se réfère explicitement au RDU qui lui-même se réfère aux revenus définis par les lois fiscales, soit de l'année civile, il faut comprendre le silence de l'initiative comme équivalant à une entrée en vigueur le 1^{er} janvier qui suit son acceptation par le peuple ou le parlement, soit le 1^{er} janvier qui suit sa promulgation par le Conseil d'Etat.
99. Cela étant, ni le Conseil d'Etat, ni le Grand Conseil n'ont la faculté de compléter une initiative.
100. Dès lors, il convient d'examiner l'exécutabilité de l'initiative au regard de son entrée en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la FAO.
101. A cet égard, si une entrée en cours d'année peut certes engendrer un travail conséquent de mise en œuvre, cela ne rend pas pour autant l'initiative inexécutable.
102. Partant, l'IN 170 respecte l'exigence d'exécutabilité.

I. Conclusion

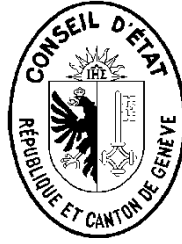
103. En conclusion, les conditions de validité de l'initiative sont toutes réalisées. L'IN 170 sera donc déclarée valide.
104. Conformément à l'article 92A, alinéas 2 à 4 LEDP, le présent arrêté sera notifié aux initiants, transmis au Grand Conseil et publié dans la FAO.

Par ces motifs,

ARRÊTE :

L'initiative populaire cantonale 170 « Pour des primes d'assurance-maladie plafonnées à 10% du revenu du ménage ! » est déclarée valide.

Conformément aux articles 130B, alinéa 1, lettre c de la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 (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 (E 5 10 ; LPA), le présent arrêté est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (rue de Saint-Léger 10, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les 30 jours qui suivent sa notification au comité d'initiative (art. 92A, al. 2 LEDP), 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 :
Michèle Righetti

Publié dans la Feuille d'avis officielle le 28 septembre 2018