

**COMITE D'INITIATIVE POUR LE MAINTIEN
DES PRESTATIONS DE LA VILLE DE GENEVE
AUX RENTIERS AVS-AI**

**p.a. AVIVO 25 rue du Vieux-Billard
Case postale 155 1211 GENEVE 8**

Au Conseil municipal
de la Ville de Genève
Palais Eynard
4 Rue de la Croix Rouge
1205 GENEVE

Genève, le 6 novembre 2007

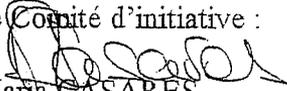
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers municipaux,

Nous avons l'honneur de vous informer que notre Comité lance l'initiative ci-annexée pour le maintien des prestations de la Ville de Genève aux rentiers AVS-AI. La récolte des signatures se fera à partir du mardi 6 novembre 2007.

Nous vous communiquons également l'avis de droit de Me Christian GROBET relatif à notre initiative pour le maintien des prestations de la Ville de Genève aux rentiers AVS-AI, qui porte tout particulièrement sur l'article 3c, alinéa 1, de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance vieillesse, survivants et invalidité, invoqué par le conseiller d'Etat François LONGCHAMP.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Maire, Madame et Messieurs les Conseillers administratifs, l'expression de mes sentiments distingués.

Pour le Comité d'initiative :


Maria CASARES

Annexes mentionnées

**COMITE D'INITIATIVE POUR LE MAINTIEN
DES PRESTATIONS DE LA VILLE DE GENEVE
AUX RENTIERS AVS-AI**
p.a. AVIVO 25 rue du Vieux-Billard
Case postale 155 1211 GENEVE 8

Conseil administratif
de la Ville de Genève
Palais Eynard
4 Rue de la Croix Rouge
Case postale 3983

1205 GENEVE

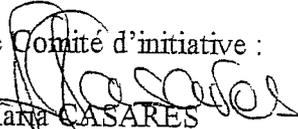
Genève, le 6 novembre 2007

Monsieur le Maire,
Madame et Messieurs les Conseillers administratifs,

Nous vous communiquons en annexe l'avis de droit de Me Christian GROBET relatif à notre initiative pour le maintien des prestations de la Ville de Genève aux rentiers AVS-AI, qui porte tout particulièrement sur l'article 3c, alinéa 1, de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance vieillesse, survivants et invalidité, invoqué par le conseiller d'Etat François LONGCHAMP.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Maire, Madame et Messieurs les Conseillers administratifs, l'expression de mes sentiments distingués.

Pour le Comité d'initiative :


Maria CASARES

Annexe mentionnée

AVIS DE DROIT SUR LES PRESTATIONS
CANTONALES ET COMMUNALES
AUX RENTIERS AVS-AI

1. EN RESUME

L'aide financière accordée par la Ville de Genève aux retraités AVS-AI de condition modeste ne relève manifestement pas d'une assurance sociale. Cette aide n'est pas financée par le versement de cotisations, alors qu'il s'agit d'un élément fondamental relevant de la notion d'assurance. De plus, cette aide ne découle pas d'une obligation légale à charge de la commune. Elle dépend du bon vouloir de celle-ci, qui peut donc y renoncer en tout temps, comme le Conseil administratif de la Ville de Genève vient d'en décider, sans même que le Conseil municipal ne puisse se prononcer, s'agissant d'une compétence de l'exécutif municipal.

L'aide financière accordée par la Ville de Genève aux rentiers AVS-AI de condition modeste a été conçue comme une prestation d'assistance publique, qui constitue de nos jours une prestation d'aide ou d'assistance sociale, telle que cela ressort de la loi fédérale sur les prestations complémentaires AVS-AI du 19 mars 1965 (ci-après LPC).

Il en résulte que cette aide municipale doit être exclue des éléments constituant le revenu déterminant que la loi définit pour accorder des prestations complémentaires aux rentiers AVS-AI (cf article 3c, alinéa 2, lettres b et c LPC et article 5, alinéa 8, de la loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'AVS-AI). Jusqu'à présent, tel a été le cas depuis 1969 ! L'Etat de Genève, qui accorde les prestations complémentaires fédérales et cantonales, n'est pas en droit de supprimer les prestations d'aide communale. Quant à une modification par l'OCPA du revenu déterminant, qui fixe le seuil d'attribution des prestations complémentaires, cela constituerait une modification d'une pratique constante, qui a été appliquée tout à fait correctement. Cette modification nécessiterait une adaptation de la loi genevoise, laquelle serait alors en contradiction avec la loi fédérale (LPC).

2. La législation fédérale applicable aux retraités AVS-AI

La loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 20 décembre 1946 ainsi que la loi sur l'assurance invalidité du 19 juin 1959 accordent des rentes de base, financées pour une bonne partie par des cotisations paritaires des employeurs et des salariés ainsi que par celles des travailleurs indépendants, dont le montant est manifestement insuffisant et ne permet pas de vivre décemment en l'absence d'une autre prestation sociale.

C'est pour cette raison que l'Assemblée fédérale a adopté le 19 mars 1965 une loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance vieillesse, survivants et invalidité (LPC), qui a pour but de garantir un revenu minimum décent en accordant des prestations complémentaires aux rentiers dont le revenu annuel déterminant n'atteint pas les limites de revenu fixées par ladite loi. Ces prestations complémentaires sont versées par les cantons et sont financées partiellement par un subventionnement de la Confédération.

La LPC a fixé, en son article 3, alinéa 1, les éléments du revenu déterminant permettant de bénéficier des prestations complémentaires. Quant à l'alinéa 3 de cet article, il indique les éléments qui ne font pas partie du revenu déterminant. C'est ainsi que le texte de la LPC indiquait dans sa version initiale, applicable jusqu'en 1998, quelles sont les prestations qui ne sont pas comprises dans le revenu déterminant, à savoir notamment :

- « a) les aliments fournis par les proches en vertu des articles 328 ss CCS ;*
- b) les prestations de l'assistance publique : (« aide sociale » dès 1997);***
- c) les prestations provenant de personnes et d'institutions publiques ou privées et ayant manifestement le caractère d'assistance ;***
- d) les allocations pour impotents de l'AVS ou de l'AI ;*
- e) Les bourses d'études et autres aides financières à l'instruction. »*

La LPC a fait l'objet par la suite de diverses modifications, dont celles faisant l'objet de la loi du 20 juin 1997. Le message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 rappelle que *« selon les dispositions transitoires de la constitution fédérale, les prestations complémentaires sont destinées à couvrir les besoins vitaux des rentiers aussi longtemps que les prestations de l'AVS et de l'AI (ainsi que les autres revenus) n'y suffisent pas ».*

Ces prestations complémentaires avaient été prévues à titre provisoire dans l'attente que l'AVS assure un revenu minimum pour couvrir les besoins vitaux, ce qui a amené le Conseil fédéral à déclarer que :

« Notre système d'assurances sociales n'est plus concevable sans ce créneau de prestations liées aux besoins... Les prestations complémentaires jouent, on le sait, un rôle majeur au sein de la conception des trois piliers de la prévoyance vieillesse et invalidité, en ce sens qu'elles sont un instrument de lutte contre la pauvreté des personnes âgées et invalides. Certes selon la constitution, les prestations complémentaires ne devaient être versées que tant et aussi longtemps que les rentes du premier pilier (AVS-AI) ne couvriraient pas les besoins vitaux.

Aujourd'hui, force est cependant de constater qu'elles sont appelées à endosser un rôle permanent de première ordre. Non seulement les rentes du 1er pilier ne pourront pas être relevées, dans un avenir plus ou moins proche, à un niveau susceptible d'assurer la couverture de besoins vitaux de celles et ceux qui, hormis leur rente AVS, n'ont pas ou guère d'autre revenus... »

Comme cela ressort du message initial à l'appui de la LPC et celui du 20 novembre 1996, les prestations complémentaires ont été initiées en 1965 pour compléter les rentes AVS-AI par une prestation supplémentaire ayant pour but d'atteindre le minimum vital des rentiers les plus modestes. De fait, il s'agissait d'une prestation d'assistance dont le but est de garantir le minimum vital et cette aide a été qualifiée de prévoyance sociale.

Les allocations complémentaires avaient continué à être maintenues 30 ans plus tard du fait que les rentes AVS n'étaient toujours pas suffisantes pour assurer la

couverture des besoins vitaux de celles et ceux qui n'avaient pas d'autres revenus, pour reprendre les termes du message du Conseil fédéral du 20 novembre 1998. La situation des rentiers AVS n'ayant pas changé depuis lors, du fait qu'il n'y a pas eu d'amélioration réelle des rentes AVS depuis cette date, les allocations complémentaires continuent à être versées aux rentiers modestes.

Du fait que les prestations complémentaires, découlant de la LPC, restent insuffisantes pour atteindre le minimum vital, certaines autres prestations d'assistance provenant des cantons, des communes, de diverses institutions publiques ou privées ont continué à être exclues du revenu déterminant pour bénéficier des prestations complémentaires, comme cela ressort de l'article 3, alinéa 3, LPC précité.

2.1. L'assistance publique devient « l'aide sociale » dès 1997

Ce terme d'assistance, qui est mal perçu depuis les années 1960 et qui est souvent assimilé à celui de charité, a été amené à être modifié, lors de la réforme du 20 juin 1997. Le terme d'« assistance » a été remplacé par celui d'« aide sociale » à l'article 3, alinéa 3, lettre b), qui est devenu l'article 3c, alinéa 2 lettre b) LPC, ce qui élargit la notion d'assistance traditionnelle.

Il convient également de relever que la nouvelle loi sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, adoptée le 6 octobre 2006 par l'Assemblée fédérale, qui a remplacé la LPC du 19 mars 1965 et qui n'est pas encore entrée en vigueur, a repris sans changement, à l'article 11 nouveau, les dispositions qui figurent à l'article 3c, alinéas 3, lettre b) et c) dans leur teneur du 20 juin 1997.

3. La législation genevoise applicable aux retraités AVS-AI

Le Grand Conseil avait adopté le 7 octobre 1939 une loi sur l'aide à la vieillesse, aux veuves, aux orphelins et aux invalides, laquelle était une pure loi d'assistance destinée à cette catégorie de personnes qui étaient dans le dénuement. A la suite de l'adoption de la loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires AVS-AI et en raison de la modicité des rentes AVS, le canton de Genève a remplacé la loi de 1939, tout en gardant son titre, en se dotant d'une loi dont le titre porte sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité, qui a été adoptée par le Grand Conseil en date du 23 octobre 1968 (ci-après loi numéro J. 7.15.).

Le terme d'« aide à la vieillesse », qui prévalait déjà à l'époque pour les prestations cantonales en faveur des retraités, avait été maintenu dans la mesure où ces prestations ne relevaient pas d'une assurance sociale, puisqu'elles ne découlaient pas de cotisations ou primes individuelles et que le canton agissait à sa propre initiative sans aucune obligation de la part de la Confédération.

Avant l'adoption de la loi J.7.15., l'aide à la vieillesse relevait de la notion d'assistance publique qui était limitée aux citoyens genevois. Cette notion a été

abandonnée à la suite de la décision du Grand Conseil d'adopter le principe de l'assistance au lieu de domicile pour les Confédérés et non à leur lieu d'origine. De ce fait, l'appel à des participations financières, émanant des cantons d'origine des Confédérés domiciliés à Genève, a été supprimée.

Pour marquer ce droit nouveau, le Conseil d'Etat a évoqué, à cet effet, la notion de prévoyance sociale, mais les prestations versées par le canton continuaient à dépendre de son bon vouloir et non d'une obligation de droit fédéral ou d'une quelconque assurance sociale.

Le versement de ces prestations cantonales aux personnes concernées ne sont du reste pas soumises au principe de l'automatisme, mais ne sont accordées que sur demande personnelle adressée à cette fin à l'OCPA. Il en résulte que de nombreux retraités AVS-AI ne bénéficient pas des prestations sociales, notamment par méconnaissance de l'existence de ces allocations cantonales due à une information insuffisante des retraités concernés. Certains autres y ont renoncé précisément parce qu'ils ne veulent pas dépendre de l'assistance publique.

Lors de l'adoption de la loi J.7.15., son exposé des motifs a considéré que les prestations cantonales complémentaires étaient assimilées à la notion « d'assistance sociale » selon la définition du Bureau international du travail. Cette définition retient ce qui suit : « *il existe un régime d'assistance sociale, lorsque les membres d'une certaine catégorie de la population reçoivent - dans un certain nombre d'éventualités prévues et lorsqu'ils satisfont à certaines conditions de ressources - des prestations dont le montant est déterminé par la loi et qui sont supportées par la collectivité* » (cf. Etudes et documents, nouvelle série no 23, 1950, p. 75).

Tel est toujours le cas, les prestations complémentaires cantonales constituant un appoint aux prestations fédérales, encore fondé sur les mêmes critères initiaux d'attribution, à savoir que ces prestations cantonales :

- sont destinées à améliorer le revenu modeste d'une catégorie seulement de membres de la population genevoise, à savoir celle dont le revenu est inférieur à un niveau de vie décent,
- ne sont pas financées par des cotisations, même partiellement, comme cela serait le cas dans le cadre d'une loi d'assurance sociale,
- sont intégralement financées par l'Etat de Genève,
- ne sont pas soumises au principe de l'automatisme.

Il en résulte que la loi J.7.15. a été instituée comme étant une loi dite de « comblement », selon les principes du régime d'assistance publique. Cela signifie que cette loi a pour but d'accorder aux retraités une aide financière dont le montant correspond à la différence entre le montant des rentes accordées à un bénéficiaire et le montant d'un certain niveau de vie fixé par la loi, sans que ledit bénéficiaire de cette aide ne doive payer des cotisations.

Conformément à l'article 4 de la loi J.7.15., ont droit aux prestations complémentaires cantonales les bénéficiaires des rentes AVS ou AI dont le revenu annuel

déterminant n'atteint pas le revenu minimum cantonal d'aide sociale. Ce revenu minimum n'est pas limité par le droit fédéral. Il est fixé par le canton et celui-ci peut l'augmenter.

De même, rien n'empêche les communes d'accorder une aide complémentaire aux personnes, domiciliées sur leur territoire, qui bénéficient des allocations cantonales. Ces prestations communales se justifient d'autant plus, que la rente AVS, complétée de l'aide cantonale, reste manifestement insuffisante pour un niveau de vie décent des retraités dont le revenu correspond au revenu minimum cantonal d'aide sociale. Ce montant est insuffisant en raison du coût élevé de la vie à Genève, certainement l'un des plus élevés en Suisse pour les personnes ayant des petits revenus.

4. Compétences communales

De longue date, la Ville de Genève accorde des prestations d'assistance aux personnes âgées ayant des revenus limités. Ces prestations découlaient de l'assistance publique à une époque où les assurances sociales n'existaient pas. Cette assistance, accordée en fonction du montant modeste des rentes AVS-AI les plus basses, portait initialement sur des prestations en nature (nourriture, bois de chauffage etc.), qui ont été remplacées depuis un certain temps par des prestations en espèces, à savoir frs. 185.- par mois pour les personnes seules et frs. 265.- pour les couples.

Ces prestations entrent dans le cadre des compétences communales. En effet et en vertu des dispositions découlant de la constitution fédérale, qui règle la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, l'assistance publique, y compris les prestations de caractère social, relèvent en premier lieu des cantons et subsidiairement des communes, sous réserve des lois spécifiques applicables à l'assurance vieillesse et invalidité ainsi qu'au chômage. Ces lois sur l'AVS et l'AI portent sur des prestations minimales, qui peuvent être complétées par des aides financières cantonales et communales.

A ce sujet, la Confédération a adopté le 24 juin 1977 la loi fédérale en matière d'assistance en vertu de laquelle l'assistance publique incombe depuis lors aux cantons, étant précisé que c'est à ceux-ci de déterminer la collectivité publique qui assume cette charge. Dans certains cantons, ceux-ci se répartissent les charges d'assistance avec les communes. Tel n'est pas le cas à Genève, l'Etat ayant confié l'assistance à l'Hospice Général. Cette délégation de compétence n'empêche, toutefois, pas les communes genevoises d'accorder, à titre bénévole, des prestations d'assistance ou d'aide sociale aux personnes domiciliées ou séjournant sur leur territoire.

On ne saurait donc empêcher la Ville de mener une politique sociale subsidiaire à celle de l'Etat.

5. L'intervention du Conseiller d'Etat François LONGCHAMP

Dans ce contexte, le conseiller d'Etat François LONGCHAMP est intervenu auprès des communes, par une lettre du 24 juillet 2006, pour prétendre que *l'Office cantonal des personnes âgées (OCPA) aurait dû, depuis toujours, tenir compte des prestations versées par certaines communes (principalement la Ville de Genève) aux bénéficiaires des prestations complémentaires* ».

M. LONGCHAMP n'indique pas comment l'OCPA aurait dû, depuis toujours, tenir compte des prestations versées dans le cadre de l'aide municipale de la Ville de Genève. Cette assertion, qui est fautive, s'applique manifestement au revenu déterminant des bénéficiaires des prestations cantonales, car c'est uniquement par ce biais que la prestation municipale aurait pu avoir comme conséquence, que le montant des prestations cantonales aurait dû être diminué. Comme on le verra plus loin, l'OCPA a, toutefois, exclu à juste titre les prestations municipales du montant du revenu déterminant et il n'y avait donc pas lieu de diminuer le montant des prestations cantonales.

Le conseiller d'Etat tire la conclusion de sa déclaration erronée que « *cette non-prise en compte des prestations versées par les communes a amené l'OCPA à verser, pendant des années, des prestations complémentaires fédérales et cantonales trop élevées* » !

Sur cette base, M. LONGCHAMP, qui invoque dans sa lettre le droit fédéral et cantonal sans mentionner la moindre disposition précise, prétend que le versement de l'aide communale aux bénéficiaires de l'OCPA est illégale et dans la mesure où la Ville de Genève poursuit à verser cette aide, les allocations cantonales seront diminuées d'autant, dans le but de mettre tous les retraités sur un pied d'égalité !

Ce nivellement par le bas ne peut pas être invoqué pour diminuer des prestations d'aide sociale acquises de longue date en invoquant faussement la notion d'égalité de traitement. Il est inconcevable que l'on supprime un modeste appoint à l'allocation cantonale avec comme conséquence que les bénéficiaires de l'OCPA, résidant en ville de Genève, voient leurs modestes moyens d'existence diminuer de frs. 185.- par mois, pour les personnes seules, et frs. 265.- pour les couples.

Quant à l'inégalité de traitement invoqué par M. LONGCHAMP, rien n'empêche que les prestations cantonales ne soient pas identiques, précisément en raison des différentes prestations accordées à des rentiers AVS-AI, qui ne sont pas comprises dans le revenu déterminant en vertu de l'article 3c, alinéa 1, LPC, ce qui démontre que le législateur fédéral, comme le Grand Conseil qui a repris les mêmes critères, a expressément admis une inégalité de traitement parmi les bénéficiaires des prestations complémentaires.

6. Les prestations communales ne sont pas prises en compte en vertu de la loi fédérale sur les prestations complémentaires AVS, ni en vertu de la loi J.7.15. sur les prestations cantonales.

Nous contestons le raisonnement juridique de M. LONGCHAMP. En effet, il est inconcevable qu'il y aurait eu « depuis toujours » une fausse interprétation du droit fédéral et du droit cantonal. La loi J.7.15. sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité fixe le montant du revenu annuel déterminant par rapport au revenu minimum cantonal d'aide sociale permettant à un retraité de bénéficier des prestations complémentaires cantonales.

La loi J.7.15. fixe, en conséquence, quels sont les revenus des retraités qui sont compris dans le revenu déterminant et ceux qui ne sont pas pris en compte. Dans le cas particulier de l'aide communale versée par la Ville de Genève aux retraités AVS-AI, celle-ci n'a jamais été prise en compte dans le cadre du calcul du revenu déterminant, parce que le droit fédéral et le droit cantonal prévoient précisément que ces prestations d'assistance communale ne sont pas comprises dans le montant du revenu déterminant.

En effet, si l'OCPA n'a pas pris en considération l'aide communale, c'est précisément parce qu'il a respecté l'article 5 de la loi J.7.15 sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité ! Cette disposition légale fixe les éléments retenus pour calculer le revenu déterminant des bénéficiaires des allocations cantonales et indique expressément en son alinéa 8 les éléments qui ne font pas partie du revenu déterminant, à savoir les prestations d'assistance publique et les prestations provenant de personnes et d'institutions publiques ou privées ayant manifestement le caractère d'assistance.

Cette disposition de la loi J.7.15. a été reprise, mot à mot, de l'article 3, alinéa 3, lettre c de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité du 19 mars 1965. Le terme d'« assistance publique » doit, toutefois, être interprété selon la terminologie de prestations d'« aide sociale » introduite lors de la modification du 20 juin 1997 de l'article 3c, alinéa 2, lettre b LPC), le Conseil d'Etat ayant négligé d'adapter l'alinéa 8 de l'article 5 de la loi J.7.15. par rapport au texte nouveau de l'article 3c, alinéa 2, lettre b LPC.

Il n'y a donc pas eu d'erreur commise, ni violation de la loi J.7.15 ou de la loi fédérale précitée, et c'est à tort que M. LONGCHAMP prétend, dans sa lettre du 24 juillet 2006, que l'OCPA aurait dû, depuis toujours, tenir compte des prestations versées par les communes, c'est à dire de ne pas avoir pris en compte ces prestations dans le montant du revenu déterminant, alors qu'elles en étaient exclues en vertu de la loi J.7.15 et de la loi fédérale LPC précitée.

7. Les prestations de la Ville de Genève relèvent de l'aide sociale (assistance)

Par rapport à ce qui précède, l'aide de la Ville de Genève, en sa qualité d'institution publique, correspond à des prestations d'assistance pour les bénéficiaires de rentes AVS-AI modestes, dont le revenu est inférieur au revenu minimum fixé dans la loi J.7.15. Ce revenu minimum constitue le revenu minimal pour vivre décemment, mais il est insuffisant en raison du coût de la vie à Genève.

Au vu de la modicité du revenu minimum cantonal, les auteurs de l'initiative peuvent retenir un minimum vital plus élevé que le minimum cantonal, qui n'est équivalent qu'à un niveau-plancher de subsistance. Il peut être complété par des prestations communales, qui ont manifestement le caractère d'assistance ou d'aide sociale, compte tenu de la modicité des prestations cantonales et du fait que les bénéficiaires doivent solliciter cette aide. Cela a pour conséquence que de très nombreux retraités, bénéficiant des prestations complémentaires cantonales, ne reçoivent pas les prestations communales, faute de les avoir demandées. Seules 5045 rentiers AVS-AI bénéficient de l'aide municipale par rapport aux quelques 11'000 bénéficiaires des prestations cantonales domiciliés en Ville de Genève.

L'initiative propose, par ailleurs, d'étendre les prestations de la Ville de Genève aux rentiers AVS-AI qui ne bénéficient pas de l'aide cantonale, ni de l'aide communale, parce que leur revenu dépasse de peu le montant du revenu déterminant, ce qui démontre que l'aide communale, telle que conçue avec ces prestations supplémentaires, répond à une prestation d'assistance ou d'aide sociale. En effet, cette catégorie de rentiers AVS-AI se trouve dans une situation moins favorable que celle des rentiers qui bénéficient des prestations de l'OCPA en raison de l'effet de seuil dont l'Etat ne s'est pas préoccupé jusqu'à maintenant.

Personne ne contestera que cette nouvelle prestation ne soit une prestation d'aide ou d'assistance sociale qui se justifie pleinement, de sorte que les prestations communales destinées aux bénéficiaires des prestations complémentaires cantonales constituent une aide d'assistance sociale indiscutable s'agissant de permettre d'assurer aux retraités AVS-AI un revenu minimal décent dont la limite n'est pas définie d'une manière intangible.

8. Les prestations de la Ville de Genève ne sont pas des prestations d'assurance

L'aide communale n'est pas assimilable à une prestation d'assurance sociale, comme certains le prétendent manifestement à tort. Le principe de l'assurance sociale implique qu'elle est financée, du moins partiellement, par des cotisations ou des primes qui constituent le fondement d'une assurance, quelle que soit sa nature. Or, tel n'est pas le cas. Par ailleurs, le fait que cette aide communale est accordée mensuellement n'est pas un élément constitutif de l'assurance sociale, l'aide sociale et l'assistance étant généralement versées mensuellement.

L'assistance sociale est accordée sur demande du bénéficiaire de l'aide financière. Elle n'est pas versée automatiquement et a pour but de fournir une aide à celles et ceux dont le revenu est insuffisant pour vivre décemment, comme cela a été exposé ci-dessus. A ce propos, la notion de revenu minimum varie en fonction de l'appréciation de l'institution qui dispense l'assistance. Le montant de celle-ci fixée par la LACI est nettement inférieure au montant des prestations cantonales pour les retraités de condition modeste et les prestations genevoises sont supérieures à celles de la plupart des autres cantons. De même, les communes peuvent retenir un minimum vital un peu plus élevé que celui du canton, tout en restant dans le cadre de l'aide sociale ou de l'assistance au sens de la LPC et de la loi J.7.15.

9. La diminution des prestations cantonales implique une modification de la loi J.7.15.

Le Conseil d'Etat ne saurait diminuer les allocations cantonales, sous prétexte de l'aide accordée par la Ville de Genève aux rentiers AVS-AI, sans modifier la loi J.7.15. du fait que l'interprétation de cette loi est appliquée depuis toujours. Le non-assujettissement, depuis toujours (comme le reconnaît M. François LONGCHAMP), de l'aide communale par rapport au revenu déterminant figurant dans la loi J.7.15., exclut de modifier cette pratique constante sans modifier la loi, ce d'autant plus que le sens littéral de l'alinéa 8 de l'article 5 de la loi J.7.15. est parfaitement clair et ne permet pas de donner une autre interprétation de celle appliquée depuis toujours.

Bien entendu, une modification de cette loi devrait être soumise au droit de référendum, ce qui permettrait au peuple de se prononcer. Cette modification de la loi J.7.15 devrait alors retenir une définition du revenu déterminant différente de celle de la LPC. En effet, les prestations non retenues dans le cadre du calcul du revenu déterminant auraient pour conséquence que le montant cantonal du revenu déterminant serait différent de celui découlant de la LPC. Il en résulte que l'OCPA devrait attribuer les prestations complémentaires fédérales et les prestations cantonales sur la base de critères différents, ce qui serait une incongruité.

Pour le surplus, la loi sur l'aide sociale individuelle (LACI cantonale) n'est pas applicable à la problématique en cause. En effet, cette loi d'assistance concerne les personnes sans revenus ou disposant de revenus très modestes et non les retraités AVS-AI qui sont soumis à la loi J.7.15. Celle-ci n'a du reste pas été modifiée lors de l'a récente adoption de la LACI.

De plus, les revenus garantis par la LACI sont inférieurs de frs. 1'000.- par mois à ceux de la loi J.7.15. Il est donc impensable d'aligner à la baisse le revenu déterminant applicable aux prestations complémentaires sur le revenu minimal retenu par la LACI.

L'assistance sociale est accordée sur demande du bénéficiaire de l'aide financière. Elle n'est pas versée automatiquement et a pour but de fournir une aide à celles et ceux dont le revenu est insuffisant pour vivre décemment, comme cela a été exposé ci-dessus. A ce propos, la notion de revenu minimum varie en fonction de l'appréciation de l'institution qui dispense l'assistance. Le montant de celle-ci fixée par la LACI est nettement inférieure au montant des prestations cantonales pour les retraités de condition modeste et les prestations genevoises sont supérieures à celles de la plupart des autres cantons. De même, les communes peuvent retenir un minimum vital un peu plus élevé que celui du canton, tout en restant dans le cadre de l'aide sociale ou de l'assistance au sens de la LPC et de la loi J.7.15.

9. La diminution des prestations cantonales implique une modification de la loi J.7.15.

Le Conseil d'Etat ne saurait diminuer les allocations cantonales, sous prétexte de l'aide accordée par la Ville de Genève aux rentiers AVS-AI, sans modifier la loi J.7.15. du fait que l'interprétation de cette loi est appliquée depuis toujours. Le non-assujettissement, depuis toujours (comme le reconnaît M. François LONG-CHAMP), de l'aide communale par rapport au revenu déterminant figurant dans la loi J.7.15., exclut de modifier cette pratique constante sans modifier la loi, ce d'autant plus que le sens littéral de l'alinéa 8 de l'article 5 de la loi J.7.15. est parfaitement clair et ne permet pas de donner une autre interprétation de celle appliquée depuis toujours.

Bien entendu, une modification de cette loi devrait être soumise au droit de référendum, ce qui permettrait au peuple de se prononcer. Cette modification de la loi J.7.15 devrait alors retenir une définition du revenu déterminant différente de celle de la LPC. En effet, les prestations non retenues dans le cadre du calcul du revenu déterminant auraient pour conséquence que le montant cantonal du revenu déterminant serait différent de celui découlant de la LPC. Il en résulte que l'OCPA devrait attribuer les prestations complémentaires fédérales et les prestations cantonales sur la base de critères différents, ce qui serait une incongruité.

Pour le surplus, la loi sur l'aide sociale individuelle (LACI cantonale) n'est pas applicable à la problématique en cause. En effet, cette loi d'assistance concerne les personnes sans revenus ou disposant de revenus très modestes et non les retraités AVS-AI qui sont soumis à la loi J.7.15. Celle-ci n'a du reste pas été modifiée lors de l'a récente adoption de la LACI.

De plus, les revenus garantis par la LACI sont inférieurs de frs. 1'000.- par mois à ceux de la loi J.7.15. Il est donc impensable d'aligner à la baisse le revenu déterminant applicable aux prestations complémentaires sur le revenu minimal retenu par la LACI.

10. But de l'initiative municipale

La présente initiative a pour but d'instaurer un règlement municipal relevant du Conseil municipal et non du Conseil administratif afin de garantir d'une manière légale l'assistance sociale municipale aux retraités et invalides que la majorité du Conseil administratif a supprimée dans le projet du budget 2008. Quant au financement de cette assistance, il ne pose pas de problème, puisque le Conseil administratif vient d'être informé par le Conseil d'Etat que les recettes fiscales de la Ville vont bénéficier d'une hausse de 48 millions par rapport au montant des recettes figurant dans le projet de budget. De plus, les subventions de la Confédération versées aux cantons vont augmenter de façon substantielle dans le cadre du financement des prestations complémentaires fédérales, de sorte que les charges de l'Etat découlant du versement de ces prestations vont diminuer.

Le règlement faisant l'objet de l'initiative est conçu pour remplacer celui du Conseil administratif en ce qui concerne les prestations sociales accordées aux retraités AVS-AI. Il aura le mérite de clarifier la situation juridique et d'instituer une dépense liée qui devra être portée chaque année dans le budget de la Ville, tant que ledit règlement n'est pas modifié. Une telle modification est susceptible d'un référendum (ce qui n'est pas le cas du budget).

11. CONCLUSION

Dans le domaine des prestations sociales, on distingue trois notions :

- l'assurance sociale,
- les subventions sociales (ou aide sociale),
- l'assistance publique.

Le commentaire « Assurances sociales » de W. GRUSS et R. GIACOBINO (Edition de la société suisse des employées de commerce) définit ces trois notions.

1. « L'opération d'assurance implique que les assurés contribuent financièrement eux-mêmes à la couverture des risques qui les menacent. Reposant sur une exigence analogue, l'assurance sociale sera ce secteur de l'assurance qui se trouve essentiellement déterminé par des objectifs de politique sociale ».

Il convient de préciser à ce sujet, que le financement des cotisations des assurances sociales peut être pris en charge partiellement par les assurés et partiellement (voire totalement) par les employeurs. Une partie du financement peut également être financée par des subventions publiques, comme c'est le cas pour le financement des rentes AVS-AI.

2. « Les subventions sociales (aide sociale) constituent une institution qui confère à l'individu un droit à obtenir de l'Etat, dans des cas définis, (vieillesse, mala-

die, décès), des prestations légalement fixées, sans que le bénéficiaire n'ait jamais versé, à cet effet, aucune contribution spéciale. Les rentes extraordinaires de l'assurance-vieillesse et survivants et l'assurance militaire sont de ce type. Comme le propre de l'assurance consiste précisément en ce que ses prestations soient financées par les cotisations des assurés, les subventions sociales n'entrent pas dans la définition de l'assurance, ni partant de celle de l'assurance sociale proprement dite ».

Dans la mesure où les subventions ou subsides sociales sont versées dans le but de garantir un minimum vital, ce qui est le cas pour les prestations complémentaires fédérales, cantonales et communales accordées aux rentiers AVS-AI de condition modeste, on se trouve dans le cas de l'aide sociale. Ce terme a remplacé dans la LPC (cf. article 3c, alinéa 2, lettre b) celui d'assistance publique (cf. chiffre 2 ci-dessus, 1er par. page 3) dans le but d'élargir les prestations d'assistance traditionnelle. Cette notion d'assistance subsiste, aujourd'hui encore, en vertu de loi fédérale sur l'assistance publique. Il en résulte que ces deux notions d'aide sociale et d'assistance s'appliquent aussi bien l'une que l'autre dans le cadre de l'appoint financier complétant les rentes AVS-AI qui ne n'atteignent pas le minimum vital.

Pour les prestations complémentaires fédérales, on pourrait considérer, sur la base du droit fédéral applicable à l'AVS, qu'elles relèvent de l'assurance sociale, s'agissant d'une extension obligatoire de la rente AVS. Mais tel n'est pas le cas des prestations cantonales dans la mesure où le canton de Genève ne prélève pas de cotisations pour financer son aide aux retraités. De plus, cette prestation, qui s'ajoute aux prestations complémentaires fédérales, n'est pas imposée par le droit fédéral.

3. « L'assistance publique, qui n'est pas non plus une assurance, par faute de cotisations à la charge des bénéficiaires, n'implique pas, à l'inverse des subventions sociales, un droit général à jouir de prestations fixées d'avance. Celles-ci ne sont accordées, bien au contraire, que bénévolement, dans la mesure où le sollicitant est dans le besoin, et après qu'il a épuisé toutes autres sources de secours ».

Cette notion d'assistance, qui remonte à un certain temps, a évolué, notamment à Genève. C'est ainsi que notre canton a fixé des normes de revenu minimal donnant droit à des prestations sociales. Elles sont dues aux personnes qui remplissent les conditions fixées pour bénéficier d'une aide financière (cf. loi genevoise sur l'assistance publique), qui relève de la notion d'aide sociale.

Le principe de base de l'assistance réside, toutefois, dans le fait que la prestation d'assistance est accordée sur demande du bénéficiaire et doit avoir pour but de garantir un revenu minimum décent pour vivre. Tel est le cas des prestations accordées par la Ville de Genève en faveur des rentiers AVS-AI de condition modeste qui, de surcroît, ne sont pas imposées par une quelconque obligation légale, c'est à dire que ces prestations sont accordées à titre bénévole.

Au vu de l'analyse juridique des textes de loi applicables, il en résulte ce qui suit :

L'aide financière accordée par la Ville de Genève aux retraités AVS-AI de condition modeste ne relève manifestement pas d'une assurance sociale. Cette aide n'est pas financée par le versement de cotisations, alors qu'il s'agit d'un élément fondamental relevant de la notion d'assurance. Elle est financée exclusivement par les revenus de la Ville de Genève. De plus, cette aide ne découle pas d'une obligation légale à charge de la commune. Elle dépend du bon vouloir de celle-ci, qui peut donc y renoncer en tout temps, comme le Conseil administratif de la Ville de Genève vient d'en décider, sans même que le Conseil municipal ne puisse se prononcer, s'agissant d'une compétence de l'exécutif municipal.

L'aide financière accordée par la Ville de Genève aux rentiers AVS-AI de condition modeste a été conçue comme une prestation d'assistance publique, qui constitue de nos jours une prestation d'aide ou d'assistance sociale, telle que cela ressort de la loi fédérale sur les prestations complémentaires AVS-AI du 19 mars 1965 (ci-après LPC).

Cette aide de la Ville de Genève n'est pas accordée automatiquement, mais doit faire l'objet d'une demande personnelle, ce qui est le propre d'une prestation d'assistance et ce qui explique que seule la moitié des bénéficiaires des prestations complémentaires cantonales, domiciliés en ville de Genève, ont sollicité l'aide municipale sans compter les rentiers AVS-AI qui n'ont pas sollicité l'aide cantonale.

Il en résulte que cette aide municipale doit être exclue des éléments qui constituent le revenu déterminant, tels que définis par la loi définit pour accorder des prestations complémentaires aux rentiers AVS-AI (cf article 3c, alinéa 2, lettres b et c LPC). Jusqu'à présent, tel a été le cas depuis 1969 ! L'Etat de Genève, qui accorde les prestations complémentaires fédérales et cantonales, n'est pas en droit de supprimer les prestations d'aide communale

Quant à une modification, par l'OCPA, du revenu déterminant, qui fixe le seuil d'attribution des prestations complémentaires, cela constituerait une modification d'une pratique constante, qui a été appliquées tout à fait correctement. Cette modification nécessiterait une adaptation de la loi genevoise, laquelle serait alors en contradiction avec la loi fédérale (LPC).

Genève, le 5 novembre 2007


Christian GROBET, avt.

NOTA BENE

Au moment où cet avis de droit était rédigé, M. Rémy PAGANI a remis à son auteur copie d'une lettre que le Conseiller d'Etat François LONGCHAMP lui a adressée en

date du 29 octobre 2007. Pour la première fois, il indique la disposition de droit fédéral sur la base de laquelle il en déduit que les prestations de la Ville de Genève devraient être englobées dans le revenu déterminant fixé dans la LPC qui accorde les prestations complémentaires fédérales.

La disposition en cause est celle de l'article 3c, alinéa 1, LPC et son complément de la loi genevoise J.7.15, article 5. L M. LONGCHAMP rappelle que cet article comprend les catégories de ressources qui ne font pas partie du revenu déterminant mais ne cite uniquement que les prestations visées sous le paragraphe c) de l'article précité, en omettant la disposition relevant du paragraphe b) !

Or, le texte du paragraphe b) est particulièrement important, puisque c'est cette disposition qui stipule que l'aide sociale n'est pas incluse dans le montant du revenu déterminant. A ce propos, cette qualification d'aide sociale a précisément remplacé celle de l'assistance publique, lors de la révision de la LPC le 20 juin 1997 (cf. page 3 ci-dessus).

Cette disposition est très importante, puisque M. LONGCHAMP invoque le fait que certaines autres prestations, ayant manifestement le caractère d'assistance, sont exclues du revenu déterminant, tel qu'indiqué dans le texte du paragraphe c).

Ceci dit et contrairement à l'analyse de M. François LONGCHAMP, l'aide communale a manifestement le caractère d'assistance en vertu des critères rappelés dans le présent avis de droit et tout particulièrement aux pages 11 et 12.

M. LONGCHAMP invoque trois critères qui l'amènent à dénier le caractère d'assistance aux prestations de la Ville de Genève, à savoir :

- 1) que *l'attribution des prestations municipales ne font pas l'objet d'un examen de la situation économique propre à chaque bénéficiaire (revenus disponibles et fortune)*, alors tel n'est pas le cas, puisque cet examen est effectué par l'OCPA pour chaque bénéficiaire des prestations fédérales et cantonales complémentaires et que les critères d'attribution de l'aide de la Ville Genève sont rigoureusement identiques à ceux de l'Etat, ce qui dispense celle-ci de procéder à un deuxième examen identique de la situation financière de chaque bénéficiaire, ce qui serait absurde ;

- 2) que « *les prestations de la Ville de Genève ne sont pas versées sans obligation et n'ont pas de caractère précaire, car elles découlent d'un règlement du Conseil administratif qui accorde un droit à ces prestations* », ce qui est contesté, la précarité des prestations municipales étant démontrée par la suppression totale et quasi immédiate de celles-ci !

Quant à l'obligation, selon M. LONGCHAMP, pour la Ville de Genève d'accorder une aide financière aux rentier AVS-AI, elle ne peut pas découler de ses propres initiatives et sans obligation, dans la mesure où aucune disposition légale émanant d'une autorité supérieure n'impose une quelconque obligation de verser des prestations sociales ;

- 3) qu'« il importe de traiter tous les revenus de la même manière...et en d'autres termes, tous les bénéficiaires de prestations complémentaires devraient disposer de revenus équivalents et chaque exception à cet égard affaiblirait le principe, alors que les prestations complémentaires cantonales assurent aux rentiers AVS genevois un revenu supérieur de plus de 30% par rapport aux prestations servies dans la plus part des cantons ».

Comme indiqué en page 6 ci-dessus, rien n'empêche que les prestations cantonales ne soient pas identiques, précisément en raison des différentes prestations accordées à des rentiers AVS-AI, qui ne sont pas comprises dans le revenu déterminant en vertu de l'article 3c, alinéa 1, LPC, ce qui démontre que le législateur fédéral, comme le Grand Conseil qui a repris les mêmes critères, **a expressément admis une inégalité de traitement parmi les bénéficiaires des prestations complémentaires.**

Cette différenciation, par rapport aux bénéficiaires des prestations complémentaires, ne tient pas compte du montant des prestations complémentaires accordées par les différents cantons. Si on devait, à ce sujet, suivre le raisonnement de M. LONGCHAMP, il faudrait réduire les prestations complémentaires genevoises de 30% pour les aligner aux prestations des autres cantons et respecter ainsi le principe de l'égalité de traitement qu'il invoque !



Christian GROBET

En annexe : copies lettres des 24 juillet 2006 et 29 octobre 2007
du conseiller d'Etat François LONGCHAMP.

Monsieur Pascal Chobaz
Président
Monsieur Michel Hug
Secrétaire général
Association des communes genevoises
Boulevard des Promenades 20
1227 Carouge

Genève, le 24 juillet 2006

Concerne: prestations complémentaires

Monsieur le président,
Monsieur le secrétaire général,

J'accuse réception de votre courrier du 6 juillet 2006 qui a retenu toute mon attention et vous en remercie.

Comme vous le savez, l'Office cantonal des personnes âgées (OCPA) aurait dû, depuis toujours, tenir compte des prestations versées par certaines communes aux bénéficiaires des prestations complémentaires. Faute d'informations précises, l'OCPA n'a pu, à ce jour, intégrer ces prestations communales dans le calcul des prestations complémentaires. Cette non-prise en compte de prestations versées a amené l'office à verser, pendant des années, des prestations complémentaires fédérales et cantonales trop élevées. Cela sera d'autant plus délicat quand la participation de la Confédération aux prestations complémentaires fédérales passera, en 2008, de 1/10 à 5/8 dans le cadre de la Réforme de la péréquation financière et répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Vous comprendrez que le Canton de Genève ne peut en aucun cas prendre le risque d'être accusé de détournement de subventions fédérales en omettant de prendre en compte les prestations communales versées aux bénéficiaires.

La prise en compte des prestations communales est non seulement indispensable pour garantir l'égalité de traitement entre les différents bénéficiaires des prestations complémentaires, mais elle permettra également d'abaisser l'effet de seuil. Une personne qui est aujourd'hui juste au-dessus des barèmes des prestations complémentaires se trouve avec un revenu disponible nettement inférieur à celui d'une personne dont le revenu se trouve juste en dessous des barèmes. Le paiement par l'OCPA des primes d'assurance-maladie, des frais de maladie (franchise, participations, aide et soin à domicile, etc.), la mise à disposition d'un abonnement des Transports publics genevois (TPG) annuel pour la modique somme de 60 francs, l'exonération des redevances télévision et radio, ainsi que les prestations versées par les communes constituent ainsi un effet de seuil malheureusement important.

La prise en compte des prestations devient ainsi impérative, tant pour respecter le droit fédéral, que pour réduire l'effet de seuil, tout en analysant des pistes supplémentaires pour réduire cet effet et tendre vers davantage d'équité. Conscient que la période jusqu'au printemps 2007 n'est pas propice à des changements brusques, je vous confirme, par la présente, que la prise en compte des prestations communales n'interviendra qu'au 1^{er} janvier 2008, à condition que toutes les communes transmettent d'ici au 1^{er} octobre 2006 les listes de bénéficiaires et montants versés.

~~En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, je vous prie de croire, Monsieur le président, Monsieur le secrétaire général, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.~~

François Longchamp