

Proposition du Conseil administratif du 25 juillet 2018, en vue de modifier l'article 62 du statut du personnel de la Ville de Genève et de voter un crédit budgétaire supplémentaire d'un montant de 2 112 300 francs.

Mesdames les conseillères municipales, Messieurs les conseillers municipaux,

Exposé des motifs

Contexte

Le 29 juin 2010, le Conseil municipal adoptait un nouveau statut du personnel de la Ville de Genève (ci-après statut). Ce statut est entré en vigueur le 31 décembre 2010. En parallèle, le Conseil administratif adoptait le 14 octobre 2009 le règlement d'application du statut du personnel de la Ville de Genève (REGAP). Le REGAP est également entré en vigueur le 31 décembre 2010.

Parmi les éléments nouveaux promulgués par le statut figurent les allocations pour enfants (art. 62 statut¹). Le statut pose le principe du versement d'une allocation complémentaire pour chaque enfant de moins de 18 ans et pour les enfants de 18 à 25 ans en formation. Le REGAP définit par son art. 80² le montant de l'allocation, en le fixant à la moitié de l'allocation prévue par la loi sur les allocations familiales cantonales.

Constats

L'analyse juridique de la relation entre l'art. 62 statut et l'art. 80 REGAP a révélé que le paiement des allocations au montant prévu par le règlement souffre d'un défaut en regard du principe constitutionnel de la légalité.

L'art. 80 REGAP constitue une norme primaire en tant qu'il fixe le montant de l'allocation. Il ne s'agit pas que d'une norme secondaire, qu'elle ne se limite

¹ Art. 62 statut: Allocations pour enfants

En sus des allocations visées à l'article 61, la Ville de Genève verse une allocation complémentaire pour chaque enfant âgé de moins de 18 ans qui est à charge d'un ou d'une membre du personnel.

Pour les enfants suivant une formation, l'allocation est versée jusqu'à la fin de leur formation, mais au plus jusqu'à la fin du mois au cours duquel ils atteignent l'âge de 25 ans.

² Art. 80 REGAP: Allocations pour enfants (art. 62 statut)

¹ La Ville de Genève verse aux membres du personnel pour chaque enfant à leur charge répondant aux conditions d'âge une allocation mensuelle d'un montant égal à la moitié de l'allocation prévue par la loi sur les allocations familiales cantonales.

² Les membres du personnel ayant des enfants en commun ne reçoivent qu'une seule allocation mensuelle par enfant.

pas à préciser les modalités de mise en œuvre du droit aux allocations pour enfant du personnel municipal.

Or, pour qu'une règle primaire puisse être adoptée par le pouvoir exécutif dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs, la loi formelle – *i. e.* adoptée par le législateur ordinaire – doit contenir une clause de délégation. Une telle clause n'est valable que si elle énonce clairement la matière déléguée, précise le sens de la réglementation à définir et en trace les limites générales.

En l'occurrence, le statut du personnel adopté par le Conseil municipal – en tant que législateur ordinaire – ne contient pas de clause de délégation en faveur du Conseil administratif pour la fixation du montant de l'allocation pour enfants.

Certes, il est généralement admis en Suisse que les rapports entre l'Etat et les fonctionnaires sont soumis à des exigences atténuées sous l'angle du principe de la légalité. Néanmoins, à Genève, le législateur cantonal a attribué au Conseil municipal, dans la loi sur l'administration des communes (LAC), la compétence d'arrêter le statut du personnel communal et l'échelle des traitements et des salaires (art. 30 al. 1 let. w LAC). Dès lors que la LAC attribue ainsi la matière au Conseil municipal, le Conseil administratif ne peut édicter que de pures dispositions d'application (art. 48 let. w LAC); il ne dispose d'aucune compétence normative supplétive à celle du Conseil municipal puisque le domaine est réservé à ce dernier (cf. art. 48 let. v *in fine* LAC).

C'est donc dire que le principe de la séparation des pouvoirs s'applique strictement en l'occurrence et que le Conseil administratif ne peut adopter que des règles secondaires et non primaires.

La fixation du montant des allocations pour enfant dans le REGAP est incompatible avec ce principe, d'autant plus que le renvoi de l'art. 80 REGAP à la loi cantonale sur les allocations familiales cantonales aboutit à ce que la Ville perd la maîtrise du montant des allocations à verser. Tel que libellé à l'art. 80 REGAP, ce renvoi est en effet «dynamique»: il tient compte des évolutions du droit cantonal, ainsi que cela a été constaté dans les débats budgétaires de ces dernières années. Un tel renvoi dynamique, qui aboutit à attribuer indirectement au Canton la compétence de déterminer le montant des allocations pour enfants prévues par le personnel communal, constitue une forme d'auto-restriction de l'autonomie communale garantie par les art. 50 de la Constitution fédérale et 132 al. 1 de la Constitution genevoise. Le fait que l'art. 80 REGAP induise une telle renonciation à l'autonomie communale renforce son caractère de norme primaire.

Partant, il s'avère que le Conseil administratif, incompétent pour adopter des règles primaires en matière d'allocations pour enfant, a en réalité excédé ses pré-

rogatives en adoptant l’art. 80 REGAP. Cette disposition est juridiquement invalide.

Proposition

Afin de pallier la problématique soulevée, le Conseil administratif propose au Conseil municipal de reprendre la norme définie dans l’art. 80 al. 1 REGAP dans l’art. 62 statut.

En effet, en incorporant dans le statut du personnel lui-même la règle définissant le montant de l’allocation pour enfants, on rétablit une situation conforme au principe de la légalité. La norme primaire qui fait défaut à ce jour sera créée et permettra de verser les allocations aux membres du personnel concerné sur la base d’un fondement désormais valable.

La question de savoir si la fixation du montant des allocations pour enfant peut être maintenue par le renvoi à la loi cantonale doit être tranchée par le Conseil municipal, puisque c’est à lui qu’appartient le pouvoir normatif.

En l’état, le Conseil administratif propose donc au Conseil municipal de modifier le statut du personnel en intégrant à son niveau (par un remaniement de l’art. 62 actuel) la règle jusqu’ici posée à l’art. 80 REGAP.

Dès que la modification du statut entrera en vigueur, le Conseil administratif modifiera en conséquence le REGAP. L’art. 80 REGAP sera expurgé des règles reprises au niveau du statut. Il se limitera à une précision de mise en œuvre dont le libellé envisagé est présenté ci-après.

Nouvel article 62 statut

En sus des allocations visées à l’article 61, la Ville de Genève verse une allocation complémentaire, pour chaque enfant âgé de moins de 18 ans qui est à charge d’un ou d’une membre du personnel, *d’un montant égal à la moitié de l’allocation prévue par la loi sur les allocations familiales cantonales.*

Pour les enfants suivant une formation, l’allocation est versée jusqu’à la fin de leur formation, mais au plus jusqu’à la fin du mois au cours duquel ils atteignent l’âge de 25 ans.

Nouvel article 80 REGAP

~~⁺ La Ville de Genève verse aux membres du personnel pour chaque enfant à leur charge répondant aux conditions d’âge une allocation mensuelle d’un mon-~~

tant égal à la moitié de l'allocation prévue par la loi sur les allocations familiales cantonales.

^{1 2} Les membres du personnel ayant des enfants en commun ne reçoivent qu'une seule allocation mensuelle par enfant.

Conséquences budgétaires

Dès 2012, le Canton a augmenté le montant des allocations familiales. Lors des votes des budgets 2012 et 2013, le Conseil municipal a refusé de voter l'augmentation des lignes budgétaires correspondant à la prise en charge de ces augmentations induites. Dès l'adoption du nouvel article 62 statut tel que proposé, il sera nécessaire au Conseil administratif de disposer du budget pour faire face à l'augmentation des allocations pour enfants. Cette augmentation est chiffrée pour l'année 2018 à 2 112 300 francs.

Service gestionnaire et bénéficiaire

Le service gestionnaire de ce crédit est la DRH. Les services bénéficiaires sont tous les services de l'administration municipale.

**Tableaux récapitulatifs des coûts de fonctionnement et
planification des dépenses (en francs)**

Objet: Allocation pour enfants

A. SYNTHÈSE DE L'ESTIMATION DES COÛTS

	Montant	%
Frais de personnel	2 112 300	100%
Coût total du projet TTC	2 112 300	100%

**B. IMPACT ANNUEL SUR LE BUDGET DE
FONCTIONNEMENT**

Estimation des charges et revenus marginalement
induits par l'exploitation de l'objet du crédit

Service bénéficiaire concerné: DRH

CHARGES

30 – Charges de personnel	2 112 300	Postes en ETP : 0
Total des nouvelles charges induites	2 112 300	

REVENUS

40 – Impôts	
42 – Revenu des biens	
43 – Revenus divers	
45 – Dédommagements de collectivités publiques	
46 – Subventions et allocations	
Total des nouveaux revenus induits	0

Impact net sur le résultat du budget de fonctionnement

-2 112 300

Au bénéfice de ces explications, nous vous invitons, Mesdames les conseillères municipales, Messieurs les conseillers municipaux, à approuver les projets de délibération ci-après.

PROJET DE DÉLIBÉRATION

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu l'article 30, alinéa 1, lettre w), de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

vu l'article 30, alinéa 1, lettre d), de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

sur proposition du Conseil administratif,

décide:

Article premier. – L'article 62, «Allocations pour enfants» du statut du personnel de la Ville de Genève (LC 21 151) est modifié comme suit:

«En sus des allocations visées à l'article 61, la Ville de Genève verse une allocation complémentaire, pour chaque enfant âgé de moins de 18 ans qui est à charge d'un ou d'une membre du personnel, d'un montant égal à la moitié de l'allocation prévue par la loi sur les allocations familiales cantonales;

»Pour les enfants suivant une formation, l'allocation est versée jusqu'à la fin de leur formation, mais au plus jusqu'à la fin du mois au cours duquel ils atteignent l'âge de 25 ans.»

Art. 2. – Il est ouvert au Conseil administratif un crédit budgétaire supplémentaire pour un montant total de 2 112 300 francs destiné à la prise en charge de l'augmentation de l'allocation pour enfants.

Art. 3. – Les charges prévues à l'article 2 seront couvertes par des économies équivalentes de charges ou par de nouveaux produits dans le budget de fonctionnement 2018 de la Ville de Genève.

Art. 4. – Les charges prévues à l'article 2 seront imputées aux comptes budgétaires 2018 sur le chapitre 30, politique publique XXX.