

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

## ARRÊTÉ

annulant la délibération du conseil municipal de la  
Ville de Genève du 5 novembre 2008 déclarant valide  
l'initiative municipale "pour le maintien des prestations  
de la Ville de Genève aux rentiers AVS-AI" (IN -1) et  
invalidant ladite initiative

13 février 2009

## LE CONSEIL D'ÉTAT

Considérant ce qui suit :

### *En fait*

1. En date du 7 janvier 2008, l'AVIVO et A GAUCHE TOUTE ont lancé une initiative populaire municipale pour le maintien des prestations de la Ville de Genève aux rentiers AVS-AI.
2. Le texte de l'initiative populaire municipale précitée (ci-après l'IN -1) demande au conseil municipal de la Ville de Genève (ci-après le conseil municipal) de prendre une délibération ayant pour objet d'adopter un règlement municipal dont les articles sont entièrement formulés.
3. Par arrêté du 6 février 2008, le Conseil d'Etat a constaté que l'IN -1 avait obtenu le nombre de signatures requis par la loi et qu'elle avait dès lors abouti. Il l'a transmise pour examen à la Ville de Genève.
4. Le conseil administratif de la Ville de Genève (ci-après le conseil administratif) a adressé au conseil municipal un rapport du 7 mai 2008 portant sur la validité et la prise en considération de l'IN-1, lequel conclut que "les conditions qui président à la recevabilité matérielle et à l'opportunité politique de l'initiative ne paraissent pas remplies".

Ce rapport a été porté à l'ordre du jour de la séance du conseil municipal des 20, 21 et 26 mai 2008, qui a chargé la commission du règlement de l'examiner.

5. Porté à l'ordre du jour de la séance du conseil municipal des 4, 5 et 10 novembre 2008, le rapport de la commission du règlement, du 6 octobre 2008 (IN -1 A), conclut à la recevabilité de l'initiative.
6. Par courrier du 15 octobre 2008, le Conseil d'Etat a informé la Ville de Genève du non-respect du principe de la légalité par l'IN -1 et de l'obligation qui lui incomberait d'annuler en légalité toute délibération constatant la validité, même partielle, de l'initiative et ce pour non-respect du droit supérieur.
7. Le 4 novembre 2008, le conseil municipal a débattu sur le rapport IN -1 A. Au terme du deuxième débat, le président a fait voter sur les conclusions du rapport de la commission portant sur la recevabilité de l'initiative, qui a été approuvée par le conseil municipal.
8. Un troisième débat ayant été demandé, le président du conseil municipal a distribué le 4 novembre un projet de délibération dont le libellé proposait la validation de l'initiative.
9. Le 5 novembre 2008, au terme du troisième débat, le conseil municipal a adopté la délibération précitée.
10. Le 25 novembre 2008, celle-ci a été transmise au service de surveillance des communes (ci-après SSCO).
11. Par courriers des 12 novembre, 9 décembre 2008 et 13 janvier 2009 adressés au Conseiller d'Etat en charge du département du territoire, Mme Salika Wenger, conseillère municipale de la Ville de Genève s'est plainte d'une violation de la procédure d'adoption des délibérations telle que prévue par le règlement du conseil municipal de la Ville de Genève du 20 avril 2005, approuvé par arrêté du Conseil d'Etat du 22 juin 2005 (ci-après le règlement municipal). Selon la plaignante, le projet de délibération n'a pas été dûment porté à l'ordre du jour, ni remis au conseil municipal avec l'ordre du jour, ni été adopté à l'issue des 3 débats requis par le règlement municipal, les discussions ayant porté uniquement sur le rapport de la commission du règlement chargée d'examiner le rapport du conseil administratif du 7 mai 2008 sur la validité et la prise en considération de l'initiative populaire municipale précitée. Elle conclut en l'annulation formelle de la délibération du 5 novembre 2008.
12. Invité par le SSCO à se déterminer sur la procédure suivie, le président du conseil municipal a indiqué, par courrier du 4 décembre 2008, que le projet de délibération n'avait effectivement pas été joint à l'ordre du jour et que seul le rapport de la commission du règlement avait fait l'objet de la discussion avant qu'un troisième débat ne soit demandé sur un projet de délibération qui n'avait pas fait l'objet des premier et second débats.

#### *En droit*

1. L'article 61 de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (ci-après LAC - B 6 05), place les communes sous la surveillance du Conseil d'Etat. L'article 67 LAC prescrit au Conseil d'Etat d'annuler toute délibération prise en violation des lois et règlements en vigueur.
- 2a. Il convient tout d'abord d'examiner les griefs de nature formelle portant sur la procédure d'adoption de la délibération relative à l'initiative populaire en cause, griefs soulevés par Madame Salika Wenger, conseillère municipale de la Ville de Genève, dans ses courriers des 12 novembre, 9 décembre 2008 et 13 janvier 2009.  
  
L'article 17 LAC et l'article 6 du règlement d'application de la loi sur l'administration des communes, du 31 octobre 1984 (ci-après RaLAC - B 6 05.01) indiquent que les conseils municipaux doivent fixer la procédure d'adoption des délibérations dans leur règlement, lequel est soumis à l'approbation du Conseil d'Etat.

Les articles 15, alinéa 3 et 16, alinéa 1 LAC ainsi que 22 du règlement municipal disposent que chaque sujet mis en discussion et devant faire l'objet d'une délibération doit figurer à l'ordre du jour et qu'à la convocation sont joints les projets de délibérations devant être débattus. Les articles 73 et suivants du règlement municipal décrivent, quant à eux, le mode de délibérer du conseil municipal de la Ville de Genève; ils imposent une première discussion et vote sur les rapports des commissions puis une procédure en trois débats pour l'adoption des délibérations.

- b. Seul le rapport de la commission du règlement (IN -1 A) a été porté à l'ordre du jour de la séance du conseil municipal des 4, 5 et 10 novembre 2008; aucun projet de délibération n'était joint à l'ordre du jour. C'est ainsi que seul le rapport de la commission du règlement a fait l'objet des discussions et débats de la séance du 4 novembre 2008, avant qu'un troisième débat ne soit demandé par le président du conseil municipal sur un projet de délibération qui n'avait pas fait l'objet des premier et second débats.

Par conséquent, et pour ce premier motif, la délibération précitée doit être annulée en légalité dans la mesure où la procédure d'adoption des délibérations telle que décrite ci-dessus n'a pas été respectée.

- 3a. La légalité de la délibération du 5 novembre 2008 du conseil municipal de la Ville de Genève déclarant valide l'initiative municipale "Pour le maintien des prestations de la Ville de Genève aux rentiers AVS-AI (IN -1)" est par ailleurs très étroitement liée à la validité de l'initiative elle-même.

A teneur de l'article 68A, alinéa 1 de la Constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE), du 24 mai 1847, l'initiative municipale porte sur les objets définis par la loi. Il résulte de cette réserve que l'initiative municipale doit se restreindre aux strictes limites fixées par la législation et qu'elle ne peut pas traiter d'objets qui n'entrent pas dans les compétences accordées aux communes genevoises.

La loi sur l'administration des communes rappelle par ailleurs, à son article 2, que l'autonomie communale s'exerce dans les limites de l'ordre juridique et plus particulièrement des compétences cantonales et fédérales, ainsi que de surveillance auquel la commune est soumise.

Les objets soumis au droit d'initiative municipale sont énoncés à l'article 36, alinéa 1, LAC. Il s'agit là d'une énumération exhaustive qui, par conséquent, exclut du champ d'application de l'initiative municipale tout ce qui n'y figure pas. Cette disposition a la teneur suivante :

"Dans les limites des lois fédérales et cantonales, le droit d'initiative s'exerce sur les objets suivants :

- a) la construction, la démolition et l'acquisition d'immeubles communaux;
  - b) l'ouverture ou la suppression de rues ou de chemins communaux;
  - c) les travaux d'utilité publique communaux;
  - d) les études d'aménagement du territoire communal;
  - e) la constitution de fondations d'intérêt communal de droit public ou privé;
  - f) les activités sociales, culturelles, sportives et récréatives, ainsi que leurs aménagements et installations."
- b. Le but de l'IN -1 vise à permettre aux personnes âgées ou reconnues comme invalides, bénéficiaires de rentes AVS-AI et domiciliées en Ville de Genève, de recevoir des prestations complémentaires municipales venant s'ajouter aux prestations complémentaires fédérales et cantonales, distribuées conformément à la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS-AI et à la loi genevoise sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité (LPCC).

Or, le versement généralisé de telles prestations municipales à toute une partie de la population de la commune ne relève pas des activités sociales au sens de l'article 36, lettre f LAC. Cette disposition vise en réalité autre chose, à savoir la réalisation d'activités dans le domaine social, au même titre qu'il y a des activités culturelles, sportives ou récréatives, lesquelles peuvent supposer des aménagements ou des installations, comme le montre cette disposition prise dans son ensemble.

Pour ce motif l'IN -1 ne remplit donc pas l'exigence fixée par le législateur quant à l'objet possible pour une initiative municipale.

La délibération du conseil municipal admettant la validité de l'IN -1 s'avère ainsi contraire au droit et doit dès lors également être annulée par le Conseil d'Etat, pour ce second motif.

- 4a. L'article 36 LAC pose d'autre part le principe selon lequel le droit d'initiative s'exerce "dans les limites des lois fédérales et cantonales".

La Constitution fédérale, du 18 avril 1999 (ci-après Cst), institue un régime national de protection sociale obligatoire contre les conséquences économiques de la vieillesse, de l'invalidité et du décès prématuré (survivants). Elle fonde la conception de la sécurité sociale, à savoir un système de trois piliers propre à assurer une prévoyance vieillesse, survivants et invalidité durable et suffisante, ainsi qu'une assurance sociale équilibrée dans ses modalités de financement et de distribution.

L'article 112a Cst, bien qu'entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008, confirme le lien antérieurement voulu et existant entre les prestations complémentaires et les prestations provenant de l'AVS-AI. Ces dernières relèvent ainsi délibérément et très clairement de l'assurance sociale et non de l'assistance publique. La couverture générale des besoins vitaux est en effet la finalité de l'assurance sociale, tous compléments inclus, et non celle de l'aide sociale ou de l'assistance publique.

La législation fédérale relative aux prestations complémentaires est issue du constat de l'insuffisance des rentes de l'AVS-AI à assurer un revenu minimum suffisant à la couverture des besoins vitaux. C'est ainsi que les Chambres fédérales ont adopté le 6 octobre 2006 la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (ci-après la nouvelle LPC), laquelle a remplacé une loi précédente sur le même objet, à savoir la loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

Tant l'article 112a Cst que la nouvelle LPC sont le fruit de la réforme du fédéralisme, à savoir la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) (Message sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), du 7 septembre 2007) (FF 2005 5641).

- b. La nouvelle LPC, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008, s'inscrit ainsi dans la nouvelle répartition des compétences entre les différents échelons des institutions. Elle institue une responsabilité et un financement conjoints de la Confédération et des cantons en matière de prestations complémentaires à l'AVS-AI si celles-ci ne couvrent pas les besoins vitaux. C'est une loi dite de coresponsabilité qui se distingue en cela de la précédente loi fédérale en la matière.

La répartition des compétences figure clairement à l'article 2 de la nouvelle LPC, dont la teneur est la suivante :

<sup>1</sup> La Confédération et les cantons accordent aux personnes qui remplissent les conditions fixées aux art. 4 à 6 des prestations complémentaires destinées à la couverture des besoins vitaux.

<sup>2</sup> Les cantons peuvent allouer des prestations allant au-delà de celles qui sont prévues par la présente loi et fixer les conditions d'octroi de ces prestations. Le prélèvement de cotisations patronales est exclu."

Le législateur fédéral astreint ainsi la Confédération et les cantons - et eux seuls - à délivrer des prestations complémentaires conformes aux exigences de la nouvelle LPC (alinéa 1). Les cantons - et là encore eux seuls - sont habilités à prévoir des prestations complémentaires additionnelles allant au-delà des exigences de la loi fédérale (alinéa 2). Les communes, en revanche, n'ont aucune compétence en la matière sur la base du droit fédéral. C'est ainsi qu'une éventuelle compétence des communes ne peut trouver - le cas échéant - son fondement que sur la base du droit cantonal.

- c. Faisant usage de la compétence résiduelle que l'ancienne loi fédérale accordait déjà aux cantons, le canton de Genève a adopté, en date du 25 octobre 1968, la loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité (LPCC). Le régime des prestations complémentaires cantonales ainsi créé est calqué sur celui de celles des prestations complémentaires fédérales, sous réserve du montant des barèmes qui sont plus généreux.

Suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale, le canton de Genève a maintenu sa volonté de faire usage de sa compétence résiduelle d'accorder des prestations supplémentaires aux personnes bénéficiaires de rentes AVS-AI. Diverses adaptations ont toutefois été apportées à la loi cantonale en la matière.

Tant dans son ancienne teneur, que dans son actuelle, la LPCC ne prévoit pas - contrairement à ce qui prévaut par exemple dans le canton de Zurich - d'interventions communales dans ce domaine. Le législateur cantonal a ainsi épuisé, à son niveau, toute la compétence que l'article 2, alinéa 2 LPC laisse aux cantons pour améliorer la situation économique et sociale du groupe que constituent les bénéficiaires des prestations complémentaires AVS-AI.

Cette volonté du législateur cantonal de ne pas donner de compétences additionnelles aux communes se comprend aisément. Dans un canton urbain, comme le canton de Genève, il y a lieu de considérer que le revenu nécessaire aux bénéficiaires de rentes AVS-AI pour mener une existence décente ne diffère pas - compte tenu de la situation économique et sociale qui prévaut dans ce canton - d'une commune à l'autre.

Au contraire, permettre à des communes d'octroyer, selon leur bon vouloir, des prestations additionnelles, créerait à l'intérieur du canton de Genève des différences de situation entre personnes soumises aux mêmes contraintes liées à l'âge ou à l'invalidité, lesquelles s'avéreraient incompatibles avec le principe constitutionnel de l'égalité de traitement.

- d. Les "*prestations d'aides sociales*" demandées par l'IN -1, en voulant s'ajouter aux prestations complémentaires que le canton de Genève a mises en place, interfèrent ainsi indûment dans l'équilibre du système coordonné du droit fédéral, du droit cantonal d'application et du droit cantonal autonome. L'IN -1 n'est dès lors pas conforme à la répartition des compétences en matière de régime de prestations complémentaires, telle que fixée par le droit supérieur.

Faute de compétence municipale en la matière, l'initiative municipale "Pour le maintien des prestations de la Ville de Genève aux rentiers AVS-AI" se révèle non conforme au droit supérieur et ne peut qu'être invalidée par le Conseil d'Etat, en sa qualité d'autorité de surveillance des communes.

Dans cette mesure, la délibération du conseil municipal ayant validé l'IN -1 se révèle en conséquence également contraire au droit supérieur, ce qui conduit le Conseil d'Etat à l'annuler également pour ce troisième motif, en application de l'article 67, lettre b LAC.

5. A teneur de l'article 68A, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative municipale, adressée au conseil municipal, doit lui demander de délibérer sur un objet déterminé. Le législateur a ainsi voulu contraindre les initiants à déposer une initiative non rédigée. Il appartient au conseil municipal d'adopter alors une délibération conforme dans un délai de douze



mois. La concrétisation de l'objectif de l'initiative doit faire l'objet d'une délibération votée par le conseil municipal puis par le corps électoral de la commune.

La doctrine considère également que l'initiative municipale doit être une initiative non formulée. Elle se fonde tant sur une interprétation littérale de la Constitution que sur une interprétation historique. Dès lors, puisque le conseil municipal doit adopter une délibération lorsqu'une initiative est acceptée, un texte entièrement rédigé est par essence exclu (Stéphane GRODECKI, *L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève*, Schulthess 2008, chiffres 340 à 357).

Le Tribunal fédéral a aussi eu l'occasion de se prononcer sur cette question, en confirmant que "l'initiative communale ne peut être présentée qu'en termes généraux, sous les traits de l'initiative dite non formulée, à l'exclusion de l'initiative formulée, c'est-à-dire celle qui est rédigée de toutes pièces" (SJ 2001 I 255).

L'IN -1 demande l'adoption d'un "règlement municipal sur les prestations accordées aux personnes âgées, veuves, orphelins et invalides", dont la teneur des 5 dispositions le composant est entièrement rédigée. L'IN -1 telle qu'intégralement formulée et dont le texte, rédigé, est prêt à entrer en vigueur, n'est pas conforme aux principes et dispositions précités.

C'est ainsi, qu'à la forme également, l'IN -1 est nulle et doit aussi être invalidée pour ce motif-là, entraînant, par voie de conséquence également, l'annulation parallèle de la délibération du conseil municipal du 5 novembre 2008.

6. L'annulation de la délibération précitée a pour conséquence formelle une absence de décision prise dans le délai de 9 mois après la constatation de l'aboutissement de l'initiative. Cette absence de décision vaut décision déclarant l'initiative valide, conformément à l'article 36B, alinéa 5 LAC.

Le devoir de surveillance du Conseil d'Etat s'exerce sur cette décision de la même manière que sur toute autre délibération du conseil municipal; c'est pourquoi le Conseil d'Etat l'annule pour les mêmes motifs que ceux évoqués ci-dessus.

De plus, le présent arrêté invalide également l'initiative pour non-respect du droit supérieur au fond et pour non-respect des dispositions légales en vigueur à la forme, en vertu du pouvoir de surveillance du Conseil d'Etat issu des articles 63 Cst-GE, 2 et 61 LAC (ATF 111/1985 la 284, Dettwiller; ATF du 20 novembre 1985 dans la cause P.191/1985 et ATF du 9 décembre 1986 dans la cause P.356/86).

## ARRÊTE :

1. La délibération du conseil municipal de la Ville de Genève du 5 novembre 2008 relative à la validité de l'initiative municipale "Pour le maintien des prestations de la Ville de Genève aux rentiers AVS-AI" est annulée; il en va de même pour la décision de validation découlant de l'article 36B, alinéa 5 LAC;
2. L'initiative municipale "Pour le maintien des prestations de la Ville de Genève aux rentiers AVS-AI" (IN -1) est invalidée;

3. Le présent arrêté constitue une décision au sens de l'article 4 de la loi sur la procédure administrative (LPA). Pour le chiffre 1 du présent dispositif, un délai de recours auprès du Tribunal administratif de 30 jours, dès notification, est ouvert à la Ville de Genève conformément à l'article 63, alinéa 1, lettre a LPA. En ce qui concerne le chiffre 2 du présent dispositif, le délai de recours est de 6 jours auprès du Tribunal administratif, dès publication dans la Feuille d'Avis officielle (FAO), conformément à l'article 63, alinéa 1, lettre c LPA.

Communiqué à :

DF  
DSE  
DT (SSCO)  
CHA  
Ville de Genève  
FAO



Certifié conforme,

Le chancelier d'Etat :