

RAPPORT DU CONSEIL ADMINISTRATIF

au Conseil municipal

sur la validité et la prise en considération de l'initiative populaire municipale « pour le maintien des prestations de la Ville de Genève aux rentiers AVS-AI »

Mesdames et
Messieurs les Conseillers Municipaux,

Le 6 février 2008, le Conseil d'Etat a constaté que l'initiative populaire municipale « pour le maintien des prestations de la Ville de Genève aux rentiers AVS-AI » avait obtenu le nombre de signatures requis par la loi et a déclaré qu'elle avait abouti. Il revient dès lors aux autorités municipales de mettre en route le traitement de cette initiative tel que le prescrit la législation genevoise (articles 36A et suivants de la LAC). Conformément à l'article 36A, le présent rapport du Conseil administratif est d'abord consacré à la première étape du processus, qui porte sur l'examen de la validité de l'initiative (chapitre II). Dans un second temps, il présente les principaux éléments relatifs à la prise en considération de ce texte (chapitre III).

I. PARTIE INTRODUCTIVE

A. BREF HISTORIQUE

Les aides financières de la Ville de Genève ont fait l'objet d'une réglementation spécifique dès le début des années 1980. Déjà à l'époque de l'ancien chef du Département des affaires sociales, les aides en question étaient présentées comme étant « octroyées au titre de la prévoyance sociale ». En 1986, le Conseil administratif a adopté le Règlement relatif aux aides financières du Service social. Ce texte n'a pas subi de changements majeurs depuis.

En 2006, le chef du département de la solidarité et de l'emploi a informé l'Association des communes que le canton allait prendre en compte, dès le 1^{er} janvier 2008, les prestations municipales dans le calcul du « revenu déterminant » donnant droit aux prestations complémentaires cantonales. Face à une situation juridique qui apparaissait complexe, le Conseil administratif a décidé de commander deux avis de droit tout en maintenant les prestations complémentaires municipales, en attendant qu'une solution satisfaisante de remplacement soit trouvée. Ces deux documents ont été mis à la disposition du public. Le Conseil d'Etat a de son côté également mandaté un expert externe, dont les conclusions ont aussi servi à alimenter les réflexions.

C'est dans le cadre de ce débat qu'a été déposée l'initiative municipale « pour le maintien des prestations de la Ville de Genève aux rentiers AVS-AI ».

B. LA PROCÉDURE APPLICABLE AUX INITIATIVES MUNICIPALES

La loi sur l'administration des communes (ci-après LAC) définit précisément le processus applicable au traitement d'une initiative municipale et fixe des dates-butoirs. Ce traitement a lieu en deux temps ; le premier est consacré à la validité de l'initiative (est-elle conforme au droit supérieur ?) et le second au traitement de son contenu (quelle sera la réponse politique à donner à la démarche des initiants ?). Les échéances sont les suivantes, étant entendu que les autorités peuvent fort bien agir dans des délais plus brefs :

date-butoir	action
6 mai 2008	- rapport du CA au CM sur la validité et la prise en considération de l'initiative
6 octobre 2008	- délibération du CM sur la validité de l'initiative - si aucune délibération n'est intervenue, l'initiative est considérée comme validée
⇒ si l'initiative est validée	
6 août 2009	- prise en considération de l'initiative par le CM qui l'accepte ou non et qui peut opter pour un contre-projet
6 novembre 2009	- le CA soumet au CM un projet de délibération conforme soit à l'initiative soit à un contre-projet souhaité
6 février 2010	- délibération du CM sur le projet soumis par le CA
6 août 2010	- si l'initiative ou le contre-projet est accepté/e en votation populaire : le CA soumet au CM un projet de délibération conforme au résultat du vote populaire
6 février 2011	- le CM approuve la délibération et le processus est clos
⇒ si l'initiative est invalidée ou si les initiants retirent l'initiative	
- le processus s'achève de lui-même au moment de l'invalidation (décision susceptible de recours) ou du retrait de l'initiative sans contre-projet	
⇒ si le CM ne délibère pas dans le respect des délais	
- l'initiative est automatiquement considérée comme validée (après le 6 octobre 2008)	
- l'initiative est automatiquement soumise au vote populaire (après le 6 août 2009/6 février 2010)	

Les initiants peuvent retirer leur initiative en tout temps, mais au plus tard 30 jours après la publication ou l'affichage de la décision définitive du Conseil municipal sur sa prise en considération et l'adoption éventuelle d'un contre-projet (soit en mars 2010 ; art. 93 de la loi sur l'exercice des droits politiques).

Le Conseil administratif est d'avis que, dans le cadre de l'exercice de ses compétences, il conserve à tout moment le droit d'élaborer des propositions, voire de soumettre un projet de délibération sous une forme proche du « contre-projet indirect ». Enfin, la décision du CM de valider ou d'invalider l'initiative peut faire l'objet d'une révision par une ou des instances supérieures (le Conseil d'Etat dans le cadre de la surveillance des activités communales ou le Tribunal fédéral dans le cadre d'une action judiciaire).

II. EXAMEN DE LA VALIDITÉ DE L'INITIATIVE

Il revient au Conseil administratif de soumettre au Conseil municipal un projet de délibération relatif à la validité de l'initiative municipale « pour le maintien des prestations de la Ville de Genève aux rentiers AVS-AI ». La question doit être examinée sous l'angle de la recevabilité formelle et de la recevabilité matérielle. Les règles applicables sont celles qui valent pour toutes les initiatives populaires, qu'elles soient lancées au plan fédéral, cantonal ou communal.

A. LA RECEVABILITÉ FORMELLE DE L'INITIATIVE

1. L'unité de la matière

Le principe d'unité de la matière impose un rapport de connexité entre les différentes propositions contenues dans l'initiative. La doctrine recommande une interprétation très large de cette notion.

Le respect de ce principe postule que l'on présente au suffrage du corps électoral une question unique ou, à tout le moins, portant sur des objets interdépendants.

En l'espèce, l'initiative « pour le maintien des prestations de la Ville de Genève aux rentiers AVS-AI » traite uniquement de la problématique des prestations complémentaires AVS-AI versées par la Ville de Genève aux personnes âgées ou reconnues comme invalides.

Dès lors, l'unité de la matière est respectée.

2. L'unité de la forme

Le respect du principe de l'unité de la forme exige que l'initiative soit rédigée soit sous forme de vœu, soit sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Il incombe aux initiants d'opter pour l'une ou l'autre des formes, en prenant bien garde de ne pas mélanger les deux.

In casu, l'initiative examinée est constituée d'un projet rédigé de toutes pièces, sous la forme d'un règlement municipal.

La présente initiative respecte ainsi l'unité de la forme.

3. L'unité du genre ou l'unité normative

Ce principe prévoit que le projet doit être soit de niveau constitutionnel, soit de niveau législatif, sans qu'il y ait mélange des genres.

Le texte de l'initiative est parfaitement conforme à ce principe.

A relever toutefois qu'en matière municipale, l'initiative portant exclusivement sur une délibération du Conseil municipal, cette exigence ne peut être opposée aux initiants.

B. LA RECEVABILITÉ MATÉRIELLE DE L'INITIATIVE

1. L'exécutabilité

Ce principe veut qu'en cas d'acceptation par le peuple, l'initiative puisse être exécutée, c'est-à-dire traduite concrètement dans les faits et dans un délai raisonnable.

Toutefois, il faut que l'inexécutabilité de l'initiative soit manifeste pour qu'elle soit déclarée invalide. Il ne suffit pas que la loi adoptée suite à l'initiative ne puisse être réalisée qu'après un certain temps.

Un problème d'exécutabilité peut survenir du fait qu'une initiative devrait être considérée comme non-conforme au droit supérieur. La question est examinée ci-dessous afin d'éviter d'inutiles redites.

2. La conformité au droit supérieur

a) Considérations générales

L'exigence de la conformité avec le droit supérieur constitue la condition de validité la plus importante, dès lors qu'elle doit permettre aux initiatives de s'intégrer parfaitement dans l'ordre juridique existant.

Les initiatives municipales doivent respecter, quant à leur contenu, l'ensemble des normes édictées par le droit cantonal, fédéral et international.

En vertu de l'article 68 A al. 1 de la Constitution genevoise (ci-après Cst GE), les électeurs d'une commune disposent du droit d'initiative sur les objets définis par la loi, étant précisé que ces objets sont définis à l'art. 36 LAC.

L'article 36 let. f LAC stipule que le droit d'initiative peut notamment s'exercer sur un objet relatif aux activités sociales.

Le but de l'initiative « pour le maintien des prestations de la Ville de Genève aux rentiers AVS-AI » est de permettre aux personnes âgées, ou reconnues comme invalides, domiciliées sur le territoire de la Ville de Genève, dont le revenu permet de bénéficier des prestations relevant de la loi sur les prestations complémentaires cantonales à l'assurance vieillesse et survivants et à l'assurance invalidité (J 7 10 et J 715), de continuer à recevoir les actuelles prestations sociales municipales versées par la Ville de Genève. L'initiative veut en outre introduire la possibilité d'octroyer ces aides financières aux bénéficiaires de l'AVS et de l'AI dont le revenu mensuel dépasse de frs. 500 le montant déterminant reconnu par Service cantonal des prestations complémentaires (SPC ; anciennement OCPA).

Les prestations sociales complémentaires servies par la Ville de Genève rentrent incontestablement dans la catégorie des « activités sociales », de sorte que le droit d'initiative a bel et bien été exercé en conformité avec l'art. 36 let. f LAC.

De plus, en application de l'art. 68 A al. 2 Cst GE, l'initiative municipale adressée au Conseil municipal doit lui demander de délibérer sur un objet déterminé, à savoir dans un domaine relevant de la compétence du Conseil municipal tel qu'énuméré à l'art. 30 LAC.

Selon l'art. 30 al. 2 LAC, le Conseil municipal peut également adopter, sous forme de délibérations, des règlements ou des arrêtés de portée générale régissant les domaines relevant de la compétence des communes.

b) Considérations particulières

La question qui se pose est de savoir si l'initiative « pour le maintien des prestations de la Ville de Genève aux rentiers AVS-AI » est conforme au droit supérieur, fédéral ou cantonal.

Le Conseil administratif estime, sur la base des avis de droit cités en introduction, que la teneur de la présente initiative n'est pas sans poser problème.

En effet, l'acceptation de l'initiative par le peuple conduirait à adopter une législation communale qui serait incompatible avec les règles de coresponsabilité et de financement des prestations complémentaires telles qu'elles résultent des normes tant fédérales que cantonales en la matière (LPC/LAPC – droit fédéral – et LPC cant. – droit cantonal). En particulier, le droit genevois ne prévoit pas de déléguer des compétences aux communes dans ce domaine particulier.

En conclusion, il est fort vraisemblable que la présente initiative municipale ne soit pas conforme au droit supérieur, du moins pour la partie qui relève des aides financières aux personnes déjà bénéficiaires des prestations complémentaires.

III. LA PRISE EN CONSIDÉRATION DE L'INITIATIVE

Une fois la question de la recevabilité de l'initiative tranchée par le Conseil municipal, le Conseil administratif présentera un projet de délibération conforme aux vœux de l'assemblée (art. 36D al. 1 LAC). Au stade actuel et à teneur de l'article 36A LAC, il revient au Conseil administratif de se prononcer sur l'opportunité politique de prendre en considération la présente initiative au vu de l'actuel contexte légal et administratif posé au niveau cantonal et fédéral.

Depuis que l'Etat a fait connaître sa future pratique en matière de prestations sociales municipales, le Conseil administratif a porté la plus grande attention à la définition de propositions cohérentes qui permettraient de continuer à aider les quelque 5000 bénéficiaires actuels. En effet, le maintien de leurs prestations aurait pour conséquence une perte sèche de revenu puisque le SPC (ex-OCPA) inclurait les montants versés par la Ville dans le calcul du « revenu déterminant ». Ce faisant, la Ville allègerait de 10 millions de francs la charge de l'Etat sans aucunement améliorer la situation des bénéficiaires AVS-AI. Selon les avis juridiques obtenus à ce jour, il semble que l'élévation du « revenu déterminant » des rentiers AVS-AI relève d'un effort qui doit être mené au niveau cantonal. L'adoption de l'initiative, sans modification, porterait ce report de charges au bénéfice du Canton à 22 millions de francs environ, sans aucun bénéfice pour les personnes concernées, si le versement de cette rente devait être automatisé pour toutes les personnes au bénéfice d'une rente complémentaire cantonale.

Il faut admettre, en revanche, que la situation des personnes dont les ressources dépassent de peu le « revenu déterminant » pourraient bénéficier d'un traitement différencié, du moment que l'Etat ne leur verse pas de prestations complémentaires.

Un long processus de négociation a été lancé, durant lequel – et sans doute provisoirement – l'Etat a consenti à suspendre l'application de sa décision, à condition que la Ville de Genève présente une « feuille de route » sur la mise en conformité de son système de prestations avec le droit supérieur. Cette feuille de route a été adressée récemment au Conseil d'Etat ; l'objectif est de réussir cette adaptation d'ici à fin décembre 2008. En revanche, il est quasiment certain que cette suspension ne soit pas maintenue au-delà de cette date, et donc durant tout le temps que durera le traitement de l'initiative (jusqu'en 2010, voire 2011). Le Conseil administratif, dans le cadre des responsabilités qui sont les siennes, reste extrêmement attentif aux enjeux sociaux soulevés par les décisions prises au niveau cantonal. A l'instar des initiants, il est soucieux de définir les meilleurs moyens de respecter à la fois le droit supérieur et les besoins de la population, en particulier les classes aux revenus modestes.

De manière générale, le Conseil administratif se refuse à considérer que, dans le canton de Genève, tout appui financier des communes à certains cercles de la population conduise à une réduction des aides cantonales. Les municipalités doivent conserver la compétence de soutenir rapidement et de manière non bureaucratique les personnes et familles qui traversent des phases difficiles.

Les propositions d'aides financières émises par le Conseil administratif concernent une liste de prestations pécuniaires destinées aux bénéficiaires des prestations complémentaires fédérales et cantonales, ainsi d'ailleurs qu'aux autres rentiers AVS-AI dont la situation financière n'est pas satisfaisante. Toutefois, cette démarche n'est utile que si l'aide apportée ne vient pas étoffer le revenu déterminant au risque de conduire une nouvelle fois à une réduction des aides cantonales. Les travaux du Conseil administratif sont bien avancés mais ils nécessitent un aval de l'Etat si l'on veut être sûr qu'ils n'entraînent aucun effet pervers. Idéalement, les premières mesures de remplacement des aides financières aux rentiers AVS-AI pourraient être concrétisées par étapes successives dès l'automne.

Pour les motifs invoqués ci-dessus, le Conseil administratif considère l'initiative comme non opportune, voire contre-productive, compte tenu de sa non-conformité au droit supérieur et des possibilités d'action limitées qui sont réservées aux communes dans le domaine des aides financières. En revanche, tout le travail effectué actuellement en lien avec une adaptation possible du système, tel qu'évoquée ci-dessus, correspond de fait à ce qu'on pourrait appeler un contre-projet indirect à l'initiative, atteignant ses buts, mais de manière compatible avec le droit supérieur.

IV. RÉSUMÉ ET CONCLUSION

Le processus lancé avec l'aboutissement de l'initiative « pour le maintien des prestations de la Ville de Genève aux rentiers AVS-AI » impose dès maintenant un calendrier précis aux autorités de la Ville. Il est évidemment loisible, en particulier au Conseil municipal et à la commission chargée de l'examen de l'initiative, d'agir dans des délais plus courts que ceux imposés par la loi (voir chapitre I.B).

Alors que la recevabilité formelle de l'initiative ne semble pas poser problème (chapitre II.A.1), les conditions qui président à la recevabilité matérielle et à l'opportunité politique de l'initiative ne paraissent pas remplies (chapters II.B et III).

En tout état de cause, il appartiendra au Conseil d'Etat de se prononcer finalement sur le plan juridique, sous réserve bien évidemment de la compétence du Tribunal fédéral.