

**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 «Pour le maintien des prestations de la Ville de Genève aux rentiers AVS-AI».**

**Rapport de M<sup>me</sup> Danièle Magnin.**

La commission du règlement, sous la présidence de M. Thierry Piguet, a étudié la validité de cette initiative lors des séances des 20 juin, 29 août, 5, 19 et 26 septembre 2008.

La rapporteuse remercie M. Stéphane Giroud pour l'indispensable contribution de ses notes de séances et son appréciable effort pour rendre ses dernières notes de séances très rapidement.

**Rappel de l'initiative** (*voir aussi annexe*)

*«Article premier Aide communale aux bénéficiaires de rentes AVS-AI*

»En raison du coût élevé de la vie à Genève et de la modicité du revenu minimum cantonal d'aide sociale applicable aux rentes minimales AVS-AI, les personnes domiciliées sur le territoire de la Ville de Genève, dont le revenu permet de bénéficier des prestations relevant de la loi J 7 15 du 25 octobre 1968 sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance vieillesse et survivants et à l'assurance invalidité, reçoivent des prestations d'aide sociale de la Ville de Genève accordées sous forme d'une aide financière.

»Cette aide financière n'est pas allouée aux personnes placées en institution. Elle peut toutefois être accordée à des personnes dont le revenu dépasse jusqu'à 500 francs par mois le montant du revenu déterminant fixé par la loi J 7 15 pour bénéficier des prestations complémentaires cantonales AVS-AI.

*»Art. 2 Montant de l'aide communale*

»Les montants des prestations de l'aide accordée s'élèvent par mois à 185 francs pour les personnes seules et 265 francs pour les couples vivant ensemble. Ce dernier montant est majoré au cas où le groupe familial dépasse deux personnes. Les montants accordés sont régulièrement indexés à l'indice genevois des prix à la consommation à compter de la dernière date où ils ont été fixés.

»*Art. 3 Financement par le budget annuel*

»Le montant des prestations découlant de l'article 2 est prélevé sur la rubrique spécifique figurant à cet effet au budget annuel de la Ville de Genève, conformément à la rubrique figurant au budget 2007 qui doit être maintenue pour les exercices futurs.

»*Art. 4 Date d'application du règlement*

»Les prestations découlant de l'article 2 prennent effet à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008 afin d'assurer la continuité des prestations accordées en 2007.

»*Art. 5 Modification du règlement*

»Toute modification du présent règlement doit faire l'objet d'une délibération au sens de l'article 59 de la Constitution.»

Rappel: La teneur de l'article 59 de la Constitution genevoise est la suivante:

«*Art. 59*

1. Les délibérations des conseils municipaux sont soumises à la sanction des électeurs de la commune lorsque le référendum est demandé par:
  - a) 30% des électeurs dans les communes de 500 électeurs au plus;
  - b) 20% des électeurs dans les communes de 501 à 5000 électeurs, mais au moins par 150 électeurs;
  - c) 10% des électeurs dans les communes de 5001 à 30 000 électeurs, mais au moins par 1000 électeurs;
  - d) 3000 électeurs dans les communes de plus de 30 000 électeurs, à l'exception de la Ville de Genève;
  - e) 4000 électeurs dans la Ville de Genève.
2. Le référendum doit être demandé dans un délai de:
  - a) 21 jours après l'affichage de la délibération dans les communes de 1000 électeurs ou moins;
  - b) 30 jours après l'affichage dans les autres communes, à l'exception de la Ville de Genève;
  - c) 40 jours après l'affichage pour la Ville de Genève.»

**Préambule**

A la fin de 2006, la législation fédérale relative à la RPT (nouvelle répartition des tâches) a été modifiée. La conséquence principale de cette modification est

l'obligation de tenir compte, dans le calcul des prestations complémentaires, des revenus réguliers des personnes les sollicitant.

Selon les législations fédérale et cantonale en vigueur, ces prestations sont versées en complément des rentes AVS-AI par la Confédération et par les cantons. Depuis 1986, la Ville de Genève, abandonnant l'ancienne pratique de prestations en nature, a instauré des prestations en espèces versées aux bénéficiaires des prestations complémentaires fédérales et cantonales, soit aux rentiers AVS-AI.

Des négociations qui se sont déroulées, pendant environ deux ans, entre le Canton et la Ville de Genève est ressorti un projet qui n'a finalement pas abouti, le Conseil administratif et le Conseil municipal étant revenus sur ce projet de décision. C'est avec la précision que le Conseil d'Etat n'avait pas projeté un transfert de charges du Canton à la Ville de Genève. L'initiative de l'AVIVO et d'A gauche toute! a donné un nouveau tournant à ce dossier.

La question principale que pose le texte de l'initiative est avant tout celle de la légalité.

Ensuite se pose la question de l'égalité de traitement, en regard du revenu déterminant unifié (RDU), les retraités et rentiers AI n'étant pas, à Genève, les seules personnes dans le besoin.

Quatre avis de droit divergents, émanant de M<sup>me</sup> Christiane Brunner, de MM. Claude Rouiller, Jacques-André Schneider et Bernard Grobet, peuvent être consultés sur l'intraCM.

### **Séance du 20 juin 2008**

Il est préalablement attiré l'attention des commissaires sur le fait que le Conseil municipal doit voter sur la recevabilité de l'initiative au plus tard lors de la séance plénière du 6 novembre 2008. A défaut, l'initiative sera considérée comme acceptée.

Une commissaire des Verts soulève le point de la conformité avec le droit supérieur. Elle suggère l'audition d'un constitutionnaliste reconnu. Une commissaire d'A gauche toute! relève que le problème n'est pas que juridique mais aussi politique. Plusieurs commissaires s'inquiètent de la compétence de la commission du règlement pour décider de la recevabilité de cette initiative.

Sur quoi le président met au vote l'incompétence de la commission.

L'incompétence de la commission est refusée par 10 non (3 Ve, 2 AGT, 1 R, 1 L, 1 DC, 2 UDC) contre 1 oui (S) et 1 abstention (S).

La commission est compétente.

Le président met au vote l'apport des quatre avis de droit; il est accepté à l'unanimité.

L'audition de M. Manuel Tornare et de sa juriste est mise aux voix; elle est acceptée par 10 oui (3 Ve, 2 S, 2 AGT, 2 UDC, 1 R) et 2 abstentions (1 L, 1 DC).

L'audition du professeur Hotellier avec l'envoi des quatre avis de droit est acceptée à l'unanimité.

### **Séance du 29 août 2008**

*Audition de M. Manuel Tornare, maire, et de M. Sami Kanaan*

Le magistrat, après avoir souligné que la commission doit se pencher sur les aspects juridiques de l'initiative, rappelle l'historique des prestations complémentaires communales. Il déclare faire le mort et attendre le résultat de l'initiative, voire la décision qui sera rendue par le Tribunal fédéral.

A Genève, 10 500 personnes pourraient recevoir les prestations de la Ville de Genève alors que seules 4321 en font la demande au Service social. M. Tornare observe que, si toutes les personnes qui pourraient y avoir droit les demandaient, un budget de 22 millions de francs devrait être prévu. Selon ces chiffres, la Ville de Genève pourrait faire à l'Etat un cadeau de 10 à 22 millions.

La possibilité d'autres prestations sociales est envisagée, telles que la fourniture de repas (500 personnes), est évoquée.

Tant M. Tornare que M. Kanaan évoquent le fait que l'Etat a déjà averti que, si la Ville de Genève maintenait ses prestations, il les déduirait des prestations cantonales, mais pas tout de suite.

La définition de notion d'assurance sociale ou d'assistance (cf. avis de droit de M. Jacques-André Schneider) est rappelée par M. Kanaan qui se réfère aussi à l'avis de droit de M. Rouiller pour évoquer le cas zurichois, exceptionnel, qui prévoit expressément dans sa législation cantonale le droit des communes à verser des prestations complémentaires. Le problème des effets de seuil est aussi évoqué.

M. Tornare indique qu'il prévoit une nouvelle Cité-Seniors.

### **Séance du 5 septembre 2008**

*Audition de M. François Longchamp, conseiller d'Etat*

Le magistrat décrit la situation, rappelant la chronologie des événements découlant de la nouvelle loi fédérale sur la RTP, précisant que les négociations

entre la Ville de Genève et l'Etat se sont bien déroulées pendant sept cents jours, puis que le Conseil administratif et le Conseil municipal sont revenus sur leur position. A quoi s'est ajoutée l'initiative de l'AVIVO et d'A gauche toute! Il mentionne les avis de droit de M. Rouiller, demandée par le Conseil d'Etat, et de M<sup>me</sup> Brunner, commandée par le Conseil administratif, dont les conclusions sont à peu près identiques. Selon lui, la situation juridique est très claire, tandis que la situation politique est un peu particulière. Il parle de la dette de l'Etat de Genève et dit qu'un transfert de charges serait bon à prendre pour le Canton.

Il souligne aussi que le Canton n'a pas des possibilités infinies de verser des prestations pour tout le monde, dans la mesure également où les prestations complémentaires sont de par une loi fédérale productrice d'un très gros effet de seuil puisque, pour 1 franc de prestation complémentaire cantonale, il est possible de toucher des prestations en nature qui peuvent se monter jusqu'à plus de 1000 francs par personne. Il fait aussi référence au RDU et évoque le fait que l'Etat n'a pas les ressources humaines pour évaluer les gens qui vont souffrir de l'effet de seuil. Un système informatique est en projet. Il rappelle que, à Genève, il y a des dizaines de milliers de personnes qui vivent dans des situations des plus délicates.

### **Séance du 19 septembre 2008**

Le président annonce avoir une demande d'audition de l'AVIVO et met aux voix l'audition. Elle est refusée par 9 non (3 Ve, 2 UDC, 1 R, 1 L, 2 DC) contre 2 oui (AGT) et 3 abstentions (S).

#### *Audition du professeur Hotellier*

M. Hotellier indique que le dossier est compliqué car il pose plusieurs types de questions constitutionnelles, et lui-même a cherché vainement des solutions pour les concilier. Il considère que l'initiative met en relief le rapport entre le Conseil administratif et le Conseil municipal, soulignant la délicate question de la séparation des pouvoirs et le fait que le Conseil municipal doit prendre une décision importante du point de vue à la fois institutionnel et social. Il aborde la qualification des prestations complémentaires communales du point de vue de leur validité en regard du droit cantonal et fédéral. Ensuite, il s'étend sur l'autonomie communale, très limitée à Genève, ainsi que sur les instruments démocratiques, évoquant la limitation du droit d'initiative (art. 30 et 36 de la loi sur l'administration des communes), ce qui limite doublement l'initiative. Il relève que M<sup>me</sup> Brunner indique dans son avis de droit que la Ville de Genève n'a pas de compétences en matière de politique sociale, donc pas non plus pour octroyer des prestations périodiques en matière d'assistance sociale. Il évoque aussi le revenu déterminant pour obtenir le revenu minimum cantonal d'aide sociale.

Selon le professeur Hotellier, une longue pratique (vingt-deux ans) ne justifie pas de violer la loi. Sa conclusion est que cette initiative n'est pas valable.

### **Séance du 26 septembre 2008**

La commission revient sur la demande d'audition de l'AVIVO.

Le président annonce avoir une demande d'audition de l'AVIVO et met aux voix l'audition. Cette dernière est refusée par 9 non (2 UDC, 2 L, 1 R, 2 DC, 2 Ve) contre 2 oui (AGT) et 4 abstentions (1 Ve, 3 S).

Les commissaires débattent de la recevabilité de l'initiative.

Le président met au vote la recevabilité de l'initiative; elle est acceptée par 8 oui (2 AGT, 3 Ve, 3 S) contre 7 non (2 UDC, 2 L, 1 R, 2 DC).

*Annexe:* texte de l'initiative

# REAGISSEZ contre la suppression des prestations de la Ville de Genève aux rentiers AVS-AI

De longue date, la Ville de Genève accorde des prestations aux personnes bénéficiaires de l'AVS et de l'AI et des allocations complémentaires cantonales. Ces prestations de frs. 185.- par mois pour les personnes seules et de frs. 265.- pour les couples constituent une aide importante pour ceux qui bénéficient des rentes minimales. Or, le Conseil d'Etat veut supprimer les prestations de la Ville de Genève par des arguments juridiques que nous contestons formellement sur la base d'un avis de droit. Le démantèlement des prestations

de la Ville de Genève, au détriment des retraités et des handicapés ayant les revenus les plus modestes, est indécent. Quand on connaît la modicité des prestations qui leurs sont versées, comment peut-on imaginer de supprimer cette aide complémentaire indispensable?!

Le Conseil Municipal a été saisi d'un projet de règlement destiné à maintenir ces prestations communales émanant des conseillers municipaux de «A Gauche Toute». Malheureusement ce projet a peu de chances passer la

rampe au Conseil municipal, ce qui nous a amené à lancer une initiative populaire pour maintenir les prestations sociales de la Ville de Genève aux rentiers AVS et AI.

Nous sommes déterminés à défendre les acquis sociaux et pour que l'ensemble des revenus sociaux des personnes de condition modeste soient revalorisés. Nous vous invitons à signer notre initiative pour que le peuple puisse se prononcer et rétablir les prestations supprimées.

L'initiative est lancée par l'AVIVO et À GAUCHE TOUTE en espérant que d'autres organisations s'associeront à notre démarche.

**SIGNEZ NOTRE INITIATIVE**

et renvoyez là à :

**AVIVO, CP155, 1211 Genève 8 avant le vendredi 4 janvier**

## Initiative municipale pour le maintien des prestations de la Ville de Genève aux rentiers AVS-AI

Les soussignés, électrices et électeurs dans la Ville de Genève, en application des articles 68A et 68B de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, des articles 30, alinéa 2, et 36, alinéa 1, lettre f, de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984, et des articles 86 à 94 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative municipale et demandent au Conseil Municipal de la Ville de Genève de prendre une délibération ayant pour objet d'adopter un règlement municipal ayant la teneur suivante :

### Règlement municipal sur les prestations accordées aux personnes âgées, veuves, orphelins et invalides

Vu les compétences des communes en matière d'attribution de prestations d'assistance et d'aide sociale,

#### Article premier Aide communale aux bénéficiaires des rentes AVS-AI

En raison du coût élevé de la vie à Genève et de la modicité du revenu minimum cantonal d'aide sociale applicable aux rentes minimales AVS-AI, les personnes domiciliées sur le territoire de la Ville de Genève, dont le revenu permet de bénéficier des prestations relevant de la loi J.7.15 du 25 octobre 1968 sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance vieillesse et survivants

et à l'assurance invalidité, reçoivent des prestations d'aide sociale de la Ville de Genève accordées sous forme d'une aide financière.

Cette aide financière n'est pas allouée aux personnes placées en institution. Elle peut toutefois, être accordée à des personnes dont le revenu dépasse jusqu'à frs. 500.- par mois le montant du revenu déterminant fixé par la loi J.7.15 pour bénéficier des prestations complémentaires cantonales AVS-AI.

#### Art. 2 Montant de l'aide communale

Les montants des prestations de l'aide accordée s'élèvent par mois à frs. 185.- pour les personnes seules et frs. 265.- pour les couples vivant ensemble. Ce dernier montant est majoré au cas où le groupe familial dépasse deux personnes. Les montants accordés sont régulièrement indexés à

l'indice genevois des prix à la consommation à compter de la dernière date où ils ont été fixés.

#### Art. 3 Financement par le budget annuel

Le montant des prestations découlant de l'article 2 est prélevé sur la rubrique spécifique figurant à cet effet au budget annuel de la Ville de Genève, conformément à la rubrique figurant au budget 2007 qui doit être maintenue pour les exercices futurs.

#### Art. 4 Date d'application du règlement

Les prestations découlant de l'article 2 prennent effet à partir du 1er janvier 2008 afin d'assurer la continuité des prestations accordées en 2007.

#### Art. 5 Modification du règlement

Toute modification du présent règlement doit faire l'objet d'une délibération au sens de l'article 59 de la constitution.

NOM (majuscules)	Prénom usuel	Année de naissance	Canton d'origine	Domicile (adresse complète)	Signature

**Commune électorale: Ville de Genève. Peuvent signer l'Initiative, les citoyennes et citoyens domiciliés en Ville de Genève, y compris les ressortissants étrangers domiciliés à Genève et établis en Suisse depuis plus de huit ans.**

Celui qui appose une autre signature que la sienne ou plus d'une signature est passible d'une amende administrative pouvant s'élever à Fr. 100.- Les signatures obtenues par un procédé réprimé par la loi doivent être annulées; la signature doit être apposée personnellement par l'intéressé (Loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982, art. 87, al. 1, lettre b).

Le service des votations et élections certifie la validité de \_\_\_ signatures. Le contrôleur: \_\_\_\_\_ Genève, le \_\_\_\_\_

**Chausse de retrait: le retrait total et sans réserve de l'initiative peut être décidé à la majorité des électeurs et électrices suivants-e-s:** Saïka WENGER, 1 rue Adrien Lachenal, Maria CASARES, 2 rue Schaub, Christian ZAUGG, 18, av. Calas, Maria PEREZ, 5 bd St-Georges, René GLUCKSMANN, c/o C. Roch, 24 Village-Suisse, Jeannette ROULIN, 38 quai Ernest-Ansermet, Jean-Pierre AUBERT, 6, quai Ernest-Ansermet.