



L'ASSOCIATION DE DÉFENSE ET DE DÉTENTE DE TOUS LES RETRAITÉS ET FUTURS RETRAITÉS

Service social: tél. 022 329 13 60

Administration, journal «espaces» et loisirs: tél. 022 329 14 28

CONSEIL MUNICIPAL
Palais Eynard
2 rue de la Croix-Rouge

1211 GENEVE 3

Genève, le 31 octobre 2008

Concerne : initiative populaire municipale de l'AVIVO « pour le maintien
des prestations de la Ville de Genève aux rentiers AVS/AI »

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers municipaux,

Nous avons pris connaissance de la lettre du 15 octobre 2008, concernant l'initiative de l'AVIVO, que le Conseil d'Etat a adressée au Conseil administratif de la Ville de Genève, avec copie à votre Conseil Municipal. Cette lettre comporte des arguments, de dernière minute, ne respectant pas la primauté du droit fédéral, ni le principe de la légalité.

Cela nous amène à déplorer que votre commission du règlement n'ait pas voulu nous recevoir et n'a pas respecté le droit d'être entendu par le Comité d'initiative, qui est représenté par l'AVIVO. Nous voulions précisément répondre aux arguments avancés contre notre initiative, ce qui n'a malheureusement pas été possible.

Nous saisissons, toutefois, cette occasion pour contester la menace du Conseil d'Etat d'annuler l'initiative de l'AVIVO, qui constitue une violation flagrante de l'autonomie communale, alors que celle-ci est déjà suffisamment restreinte. A ce sujet et contrairement à ce que prétend le Conseil d'Etat dans sa lettre précitée, le droit d'initiative municipale n'est nullement limité à des objets relevant de l'article 30 de la loi sur l'administration des communes (LAC). De plus, les prestations d'aide sociale ne coûtent rien à l'Etat.

L'interprétation restrictive donnée par le Conseil d'Etat au texte de l'initiative de l'AVIVO est fautive et porte gravement atteinte au droit d'initiative et au droit de vote des citoyennes et citoyens.

En effet, c'est l'article 36, et non l'article 30, de la LAC qui définit les objets susceptibles de figurer dans une initiative municipale. Du reste, l'article 36 LAC ne se réfère pas à la liste des objets soumis à délibération figurant à l'article 30 LAC, de sorte que les deux listes en cause sont indépendantes l'une par rapport à l'autre.

Quant aux objets visés dans l'article 36 LAC, certains d'entre eux ont une portée bien plus étendue que l'un ou l'autre des objets figurant à l'article 30 LAC, notamment par rapport aux « activités sociales, culturelles, sportives et récréatives, ainsi que leurs aménagements et installations », qui figurent sous lettre f de l'article 36 LAC et dont le financement peut être intégré aux budgets des communes.

Ces objets ne se limitent en rien à des constructions, telles que « *la construction de salles polyvalentes ou d'un établissement pour personnes âgées* », comme le Conseil d'Etat le prétend faussement en limitant la portée du droit d'initiative municipale, en citant ces deux exemples dans sa lettre du 15 octobre 2008.

La validité de notre initiative ne saurait donc être annulée pour ce motif.

Quant à l'application de la loi fédérale sur les prestations complémentaires AVS/AI du 6 octobre 2007 (LPC), invoquée par le Conseil d'Etat, il faut relever que cette loi accorde **uniquement** ces prestations, qui s'appliquent à une catégorie de rentiers AVS et AI et sont financées à la fois par la Confédération et les cantons.

La LPC n'exclut nullement des prestations complémentaires provenant d'autres sources, dont les institutions publiques ou privées, parmi lesquelles figurent les communes.

En effet, **l'aide sociale et les prestations d'assistance**, provenant des communes ainsi que d'institutions diverses, **n'ont rien à voir avec les prestations complémentaires AVS/AI.** Elles peuvent être accordées à certaines catégories de rentiers AVS/AI **sans diminuer le montant des prestations complémentaires AVS/AI.**

En effet, l'article 11, alinéa 3, LPC, stipule, aux lettre b) et c), que « *les prestations d'aide sociale* » ainsi que « *les prestations provenant de personnes et d'institutions publiques ou privées ayant un caractère d'assistance manifeste* » **ne sont pas prises en compte dans le calcul des revenus déterminants, qui donnent droit aux prestations complémentaires de la LPC.**

On ne saurait être plus clair. Par ailleurs, cette règle s'applique **de la même manière** aux allocations complémentaires **cantoniales** découlant de la loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'AVS/AI, comme cela ressort expressément de l'article 5 de cette loi.

Notre argumentation est fondée sur l'avis de droit ci-annexé, complétant celui du 5 novembre 2007, qui vous est déjà parvenu. Les qualités de son auteur, M. Christian GROBET, sont reconnues en matière de droit constitutionnel.

Au moment où certaines personnes mettent en cause l'utilisation des subventions de l'Etat accordées à l'AVIVO, cela nous amène à préciser, par volonté de transparence, que ces deux avis de droit et celui de M. Nils de DARDEL ont été rendus gracieusement.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers municipaux, l'expression de nos sentiments distingués.


Pour l'AVIVO
Souhaïl MOUHANNA
Président

Annexe mentionnée et copie lettre au Conseil d'Etat



L'ASSOCIATION DE DÉFENSE ET DE DÉTENTE DE TOUS LES RETRAITÉS ET FUTURS RETRAITÉS

Service social: tél. 022 329 13 60

Administration, journal «espaces» et loisirs: tél. 022 329 14 28

CONSEIL D'ETAT
Hôtel de Ville
2 rue Hôtel de Ville

1204 GENEVE

Genève, le 31 octobre 2008

Concerne : initiative populaire municipale de l'AVIVO « pour le maintien
des prestations de la Ville de Genève aux rentiers AVS/AI »

Monsieur le Président,
Messieurs les Conseillers d'Etat,

Nous avons pris connaissance de votre lettre du 15 octobre 2008, concernant l'initiative de l'AVIVO, que vous avez adressée au Conseil administratif de la Ville de Genève, avec copie au Conseil Municipal.

Au moment où la Confédération met à disposition, du jour au lendemain, un montant de 67 milliards pour renflouer l'UBS, en raison de la gestion calamiteuse des responsables qui ont bénéficié de rémunérations scandaleuses, nous sommes indignés de votre acharnement pour supprimer les modestes prestations versées par la Ville de Genève aux rentiers AVS-AI les plus démunis.

Au moment où le renchérissement du coût de la vie va atteindre 3% cette année ainsi que la situation des personnes de condition modeste, qui est de plus en plus péjorée, la suppression de cette prestation - qui ne coûte rien à l'Etat -, frapperait très durement les bénéficiaires de ces allocations, qui constituent un appoint important à leur budget, si votre démarche anti-sociale devait aboutir.

En menaçant d'annuler l'initiative de l'AVIVO, vous violez le principe de l'autonomie communale, qui est déjà suffisamment restreint. Contrairement à ce que vous prétendez, le droit d'initiative municipale n'est nullement limité à des objets relevant de l'article 30 de la loi sur l'administration des communes (LAC). Votre interprétation restrictive du texte de l'initiative de l'AVIVO est fautive et porte gravement atteinte au droit d'initiative et au droit de vote des citoyennes et citoyens.

En effet, c'est l'article 36, et non l'article 30 de la LAC, qui définit les objets susceptibles de figurer dans une initiative municipale. Du reste, l'article 36 LAC ne se réfère pas à la liste des objets soumis à délibération figurant à l'article 30 LAC, de sorte que les deux listes en cause sont indépendantes l'une par rapport à l'autre.

Quant aux objets visés dans l'article 36 LAC, certains d'entre eux ont une portée bien plus étendue que l'un ou l'autre des objets figurant à l'article 30 LAC, notamment par rapport aux « *activités sociales, culturelles, sportives et récréatives, ainsi que leurs aménagements et*

installations », qui figurent sous lettre f de l'article 36 LAC et dont le financement peut être intégré aux budgets des communes.

Ces objets ne se limitent en rien à des constructions, telles que « *la construction de salles polyvalentes ou d'un établissement pour personnes âgées* », comme votre Conseil d'Etat le prétend faussement en limitant la portée du droit d'initiative municipale, en citant ces deux exemples dans votre lettre du 15 octobre 2008. **La validité de notre initiative ne saurait donc être annulée pour ce motif.**

Quant aux conclusions de l'avis de droit de M. Claude ROUILLER, citées dans votre lettre par rapport à l'application de la loi fédérale sur les prestations complémentaires AVS/AI du 6 octobre 2007 (LPC), il faut relever ce qui suit. Comme le titre de cette loi l'indique, la LPC accorde **uniquement** des prestations complémentaires AVS/AI, qui s'appliquent à une catégorie de rentiers AVS et AI. Elles sont financées à la fois par la Confédération et les cantons.

La LPC n'exclut nullement des prestations complémentaires provenant d'autres sources, dont les institutions publiques ou privées, parmi lesquelles figurent les communes.

Il est donc erroné de se référer **uniquement** aux prestations complémentaires AVS/AI accordées en vertu de la LPC, comme le fait l'avis de droit précité. Il faut également tenir compte de **l'aide sociale et des prestations d'assistance** provenant des communes et d'institutions diverses, **qui n'ont rien à voir avec les prestations complémentaires AVS/AI** et qui peuvent être accordées à certaines catégories de rentiers AVS/AI **sans diminuer le montant des prestations complémentaires AVS/AI.**

En effet, l'article 11, alinéa 3, LPC, stipule, aux lettres b) et c), que « *les prestations d'aide sociale* » ainsi que « *les prestations provenant de personnes et d'institutions publiques ou privées ayant un caractère d'assistance manifeste* » **ne sont pas pris en compte dans le calcul des revenus déterminants qui donnent droit aux prestations complémentaires de la LPC.**

On ne saurait être plus clair. Par ailleurs, cette règle s'applique **de la même manière** aux allocations complémentaires **cantoniales** découlant de la loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'AVS/AI, comme cela ressort expressément de l'article 5 de cette loi cantonale.

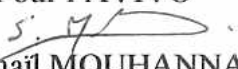
En effet, cet article se réfère à la LPC quant aux conditions relatives aux revenus déterminants pour bénéficier des allocations cantonales, de sorte que l'aide sociale de la Ville de Genève ne peut pas être remise en cause en vertu de la primauté du droit fédéral, ce d'autant plus qu'aucune loi genevoise n'interdit aux communes d'accorder une telle aide à une certaine catégorie de rentiers AVS/AI les plus modestes.

L'AVIVO est choquée des pressions que votre Conseil exerce sur le Conseil Municipal en invoquant des arguments qui ne respectent pas le principe de la légalité. Notre argumentation est fondée sur l'avis de droit ci-annexé, complétant celui du 5 novembre 2007, qui vous

est déjà parvenu. Les qualités de son auteur, M. Christian GROBET, sont reconnues en matière de droit constitutionnel.

Au moment où certaines personnes mettent en cause l'utilisation des subventions de l'Etat accordées à l'AVIVO, cela nous amène à préciser, par volonté de transparence, que ces deux avis de droit et celui de M. Nils de DARDEL ont été rendus gracieusement. Dans le même esprit de transparence, nous demandons à votre Conseil que les honoraires de vos experts soient rendus publics et nous invoquons, à cet effet, la loi en matière d'information du public et d'accès aux documents.

Dans cette attente, veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs les Conseillers d'Etat, l'expression de nos sentiments distingués.

Pour l'AVIVO

Souhaïl MOUHANNA
Président

Annexes mentionnées

COMPLEMENT
A L'AVIS DE DROIT DU 5 NOVEMBRE 2007
SUR LES PRESTATIONS CANTONALES ET COMMUNALES
AUX RENTIERES AVS-AI

1) Portée de la nouvelle loi fédérale du 6 octobre 2006
sur les prestations complémentaires AVS/AI (LPC)

Dans sa lettre du 15 octobre 2008 relative à la recevabilité de l'initiative de l'AVIVO, communiquée au Conseil Municipal, le Conseil d'Etat cite les conclusions de l'avis de droit du Professeur Claude ROUILLER, lequel invoque la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et l'AI (LPC) du 6 octobre 2006, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2008, soit postérieurement à l'avis de droit, du sous-signé, du 5 novembre 2007. Elle ne modifie, toutefois, pas la situation en cause.

En effet, la nouvelle loi remplace celle qui avait été instituée le 19 mars 1965, qui avait fait l'objet de diverses modifications, dont celle du 20 juin 1997 (cf. pages 1 à 3 de l'avis de droit du 5 novembre 2007). La nouvelle LPC n'a en rien modifié la précédente, par rapport à la problématique des compétences cantonales et communales relatives aux prestations complémentaires AVS/AI versées par la Confédération et les cantons ainsi que les autres prestations accordées par les communes et diverses institutions.

Tout particulièrement, la nouvelle LPC a repris le mode de calcul du revenu déterminant pour bénéficier des prestations complémentaires AVS/AI, tel qu'il figure **sans changement** par rapport au texte de la LPC abrogée.

Il y a donc lieu de formuler les remarques suivantes concernant les paragraphes a) et b), reproduits en page 2 de la lettre du Conseil d'Etat du 15 octobre 2008.

Le Professeur ROUILLER relève, à juste titre, que les prestations complémentaires peuvent aller au delà de celles prévues dans la LPC. Par contre, il indique, en invoquant l'article 2, alinéa 2, LPC, que *« l'Etat cantonal genevois a utilisé toute sa compétence normative pour améliorer la situation économique et sociale du groupe social constitué par les bénéficiaires **des prestations complémentaires** »* et que *« rien ne l'interdit de définir exhaustivement le revenu minimum d'aide sociale »*.

Il en déduit, que **« les communes genevoises n'ont pas de compétence normative résiduelle pour justifier un régime de prestations supplémentaires en faveur du groupe social constitué par les personnes bénéficiaires **des prestations complémentaires AVS/AI**, qui résident sur son territoire »**. Le soulignement de cette citation relève du Conseil d'Etat, qui l'amène à en conclure que la Ville de Genève ne pourrait pas maintenir ses prestations aux rentiers AVS/AI de condition modeste.

Cette interprétation de la portée de la LPC est erronée. En effet, les prestations accordées par la Ville de Genève ne sont pas des **« prestations com-**

plémentaires AVS/AI », au sens du droit fédéral, mais l'action sociale de la Ville de Genève relève de « l'aide sociale » (notion qui figure dans la LPC, dès 1997, en lieu et place de la notion de « l'assistance »).

La distinction entre les prestations complémentaires AVS/AI, au sens de la LPC, accordées par le Confédération et les cantons, et l'aide sociale, accordée par d'autres institutions, relève de deux types de prestations tout à fait différentes.

Cette distinction ressort très clairement de la LPC. En effet, les prestations complémentaires AVS/AI sont accordées uniquement par la Confédération et les cantons, conformément à l'article 2, alinéa 1, LPC. Il n'est pas fait mention de prestations complémentaires AVS/AI versées par les communes.

Les prestations complémentaires minimales sont, du reste, fixées aux articles 9 et 10 LPC. Quant au financement des prestations complémentaires AVS/AI, il est supporté à hauteur de cinq huitièmes par la Confédération et trois huitièmes par les cantons, conformément à l'article 13 LPC, et ce sont les cantons qui fixent et versent les prestations complémentaires aux bénéficiaires.

Ceci dit, les cantons peuvent allouer, à leur charge, des prestations allant au delà de celles qui sont prévues dans la LPC et fixer les conditions d'octroi de ces prestations. Ces prestations supplémentaires relèvent à Genève, de la loi genevoise J.7.15 sur les prestations cantonales complémentaires à l'AVS/AI du 25 octobre 1968, qui s'ajoutent aux prestations complémentaires accordées par la LPC.

Les cantons pourraient donc financer des prestations complémentaires en demandant une contribution financière des communes. Tel n'est, toutefois, pas le cas à Genève. En effet, la loi cantonale sur les prestations cantonales complémentaires à l'AVS/AI ne comporte pas un tel système. Toutefois, la loi cantonale J.7.15, n'interdit pas aux communes de verser une aide sociale aux rentiers AVS/AI, de sorte que rien ne s'oppose à ce la Ville de Genève dispense une telle aide sociale, qui l'applique depuis une trentaine d'années, sans la moindre objection de la part de l'Etat.

Du reste, la LPC admet expressément cette possibilité. En effet, l'article 11, alinéa 3, LPC, stipule, aux lettres b) et c), que « les prestations d'aide sociale » ainsi que « les prestations provenant de personnes et d'institutions publiques ou privées ayant un caractère d'assistance manifeste » ne sont pas pris en compte dans le calcul des revenus déterminants qui donnent droit aux prestations complémentaires AVS/AI de la LPC.

Il en résulte que l'aide sociale de la Ville de Genève relève de l'assistance et non d'une prestation découlant d'une assurance sociale.

A ce propos, il faut rappeler que les prestations complémentaires découlant de la LPC relèvent d'une assurance sociale, la loi sur l'AVS et l'AI, financée pour

partie par les employeurs et les employés, qui constitue la base légale pour le versement de ces prestations aux assurés. Tel n'est pas le cas de l'aide sociale, laquelle constitue une prestation d'assistance qui n'est pas financée par ses bénéficiaires, mais uniquement par l'institution qui accorde les prestations relevant de l'aide sociale, en l'occurrence la commune.

Cette aide communale est donc accordée gracieusement et sans la moindre obligation de la part de l'institution en cause, contrairement à ce qu'il en est de la LPC. Cette aide peut être annulée en tout temps, comme le Conseil administratif avait décidé. l'année dernière, de supprimer, sans autre, l'aide accordée aux rentiers de condition modeste.

La commune est donc libre d'accorder ou non une telle aide dans le cadre des limites de l'autonomie communale. Seule la Ville de Genève en a fait usage, ainsi que deux autres communes sauf erreur, mais d'autres communes peuvent en faire de même.

L'aide sociale n'est donc pas assimilée aux prestations complémentaires AVS/AI, au sens de la LPC. De même, l'aide sociale communale ne fait pas partie des prestations complémentaires cantoniales AVS/AI, de sorte qu'elle peut être ajoutée aux prestations complémentaires AVS/AI de la LPC.

En effet, le montant des revenus déterminants qui donnent droit aux prestations complémentaires cantoniales est calculé conformément aux mêmes règles que celles appliquées dans le cadre de la LPC. Cela est confirmé et expressément indiqué à l'article 5 de la loi J. 7. 15, relatif aux revenus déterminants pour bénéficier des prestations cantonales, qui stipule que ce calcul doit être effectué « *conformément aux règles fixées dans la loi fédérale et ses dispositions d'exécution* », moyennant trois règles cantonales, qui ne changent rien à la portée du droit fédéral.

Par ailleurs, la loi cantonale ne comporte pas de dispositions interdisant l'octroi de prestations d'aide sociale émanant des communes, qui s'ajoutent aux prestations complémentaires fédérales et cantoniales. Cette loi ne prévoit, non plus, pas de diminution du montant des prestations complémentaires cantonales dans le cas d'un rentier qui bénéficie d'une aide communale et elle ne pourrait pas le faire en vertu du droit fédéral, à savoir l'article 11, alinéa 3, LPC précité.

En conclusion, non seulement la LPC n'empêche pas aux communes de verser une aide financière relevant de l'aide sociale ou de l'assistance à des rentiers de condition modeste, mais encore la loi fédérale admet expressément que cette aide communale ne doit pas diminuer ni le montant des prestations complémentaires AVS/AI relevant de cette loi, ni celui des prestations cantonales, contrairement à ce que prétend faussement le Conseil d'Etat. A ce sujet, les lois cantoniales d'application à la LPC n'ont pas été modifiées dans le sens inverse, contrairement à ce que l'on pourrait comprendre de l'extrait de l'avis de droit du Professeur ROUILLER.

2) L'aide sociale par rapport à l'autonomie communale

La constitution genevoise ne définit pas clairement les compétences de l'Etat. Elle ne définit pas, davantage, les compétences communales. Sur le plan pratique, les lois votées par le Grand Conseil définissent les compétences de l'Etat. La loi sur l'administration des communes (LAC) indique, par ailleurs, la liste des objets qui sont soumis à une délibération votée par le Conseil municipal. Ces délibérations sont sujettes à référendum et relèvent de la compétence des communes.

Les compétences communales ne se limitent, toutefois, pas à la liste des objets soumis à une délibération au sens de l'article 30 LAC. En effet, le budget communal permet, notamment, de mener de nombreuses actions, à travers l'adoption des dépenses budgétaires, notamment dans le domaine social, sportif, culturel etc.

C'est par rapport au budget communal et à ses affectations, que le député Henry ROSSELET a déposé le 12 juillet 1977 un projet de loi qui a permis d'inscrire dans la constitution genevoise l'institution de l'initiative municipale. Contrairement à ce que prétend le Conseil d'Etat, dans sa lettre du 15 octobre 2008, le champ d'application de l'initiative municipale n'est nullement limité à la liste des objets soumis à délibération, au sens de l'article 30 LAC. Il en résulte que sa thèse selon laquelle le droit d'initiative communale ne pourrait, à titre d'exemples, s'appliquer qu'à « la construction d'une salle polyvalente ou d'un établissement pour personnes âgées », est erronée.

Cette interprétation du droit d'initiative municipale n'est manifestement pas correcte. Le Grand Conseil, en adoptant le projet de loi constitutionnelle, le 17 janvier 1980, et en instituant ce nouveau droit, a voulu le faire bénéficier d'un champ d'application aussi vaste que possible, comme cela ressort du rapport qui a traité le projet de loi de M. Henry ROSSELET ainsi que celui de MM. Alain BORNER et Frédéric RIESEN. Cela ressort du commentaire de l'article de la LAC qui porte sur les objets soumis au droit d'initiative municipale, lequel est devenu, depuis lors, l'article 36, alinéa 1, en relevant que :

« Plutôt que d'adopter vainement une clause générale, la commission a préféré dresser une liste des objets sur lesquels le droit d'initiative pouvait s'exercer. Celle-ci est conçue fort largement. A l'instar de l'article 60 de la constitution relatif au référendum, elle exclut toutefois le budget communal pris dans son ensemble ».

(cf. Mémorial du Grand Conseil 1980, page 156).

En lisant attentivement la liste des objets relevant du droit d'initiative municipale figurant dans la liste de l'article 36 LAC, on constate que certains d'entre eux portent sur des objets précis, qui correspondent à ceux figurant dans la liste des délibérations de l'article 30 LAC. Mais tel n'est pas le cas pour d'autres, en ce qui concerne les études d'aménagement du territoire communal, qui ne sont pas mentionnés dans la liste précitée.

Par ailleurs, le paragraphe f) s'étend aux « *activités sociales, culturelles, sportives et récréatives, ainsi que leurs aménagements et installations* ». Ces activités ne correspondent pas du tout aux objets très précis figurant dans la liste des objets soumis à une délibération en vertu de l'article 30 LAC. Le texte relatif à ces activités ainsi que leurs aménagements et installations a été rédigé de manière à ce que ces objets soient de portée générale, afin de permettre au droit d'initiative municipale de formuler **de manière étendue** de nombreux cas de figure.

A aucun endroit de la LAC, il n'est fait état que la portée de l'initiative municipale serait limitée aux seuls objets énumérés dans la liste des délibérations mentionnés dans l'article 30 LAC. Cette interprétation restrictive du Conseil d'Etat de la portée de l'initiative municipale constitue une très grave atteinte au droit d'initiative des citoyennes et citoyens. Il est donc contesté que l'initiative de l'AVIVO ne respecterait pas le principe de la légalité et de la conformité au droit supérieur, comme le prétend faussement.

Bien au contraire, c'est le Conseil d'Etat qui ne respecte pas l'autonomie communale, ce d'autant plus que l'aide communale versée aux rentiers de condition modeste ne coûte rien à l'Etat.

Genève, le 30 octobre 2008



Christian GROBET, avt.