

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/829/2011-DELIB

ATA/454/2011

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 26 juillet 2011

dans la cause

VILLE DE GENÈVE

contre

CONSEIL D'ÉTAT

EN FAIT

1. Depuis le 1^{er} janvier 1987, la Ville de Genève (ci-après : la ville) verse aux personnes bénéficiaires des prestations complémentaires AVS/AI de l'office cantonal des personnes âgées (ci-après : OCPA, devenu depuis lors le service des prestations complémentaires : ci-après : SPC) une aide mensuelle dont le montant est fixé dans le règlement du conseil administratif relatif aux aides financières du service social du 17 décembre 1986 (ci-après : le règlement municipal - LC 21 511).
2. En juillet 2006, le président du département de la solidarité et de l'emploi (ci-après : DSE), a informé l'association des communes genevoises que le SPC prendrait en compte les prestations municipales dans le calcul du revenu déterminant fondant le droit aux prestations complémentaires AVS/AI, à compter du 1^{er} janvier 2008.
3. Considérant que son autonomie lui conférait le droit d'octroyer à ses habitants des prestations supplémentaires aux prestations complémentaires fédérales et cantonales, la ville s'est opposée à cette prise en compte.
4. Elle a mandaté Maître Jacques-André Schneider pour établir un avis de droit sur la question litigieuse, qui a été rendu le 30 novembre 2007 (ci-après : avis de droit de Me Schneider).
5. Se fondant sur cet avis, qui concluait que les aides financières litigieuses relevaient des compétences communales et pouvaient être accordées aux bénéficiaires en sus des prestations complémentaires fédérales et cantonales, la ville a maintenu le versement de ses prestations et voté la dépense correspondante dans son budget.
6. Parallèlement, une initiative populaire municipale demandant le maintien de ces prestations a été lancée par les groupements « Avivo » et « A Gauche Toute ».
7. Bien qu'elle ait reçu le nombre de signatures requis par la loi, cette initiative a été invalidée par le Conseil d'Etat par arrêté (ci-après : ACE) du 13 février 2009, au motif, notamment, qu'elle violait le droit fédéral.
8. Cette invalidation a été confirmée par le Tribunal administratif le 1^{er} décembre 2009 (ATA/630/2009), qui n'est toutefois pas entré en matière sur le fond du litige, l'initiative violant les règles formelles.

Le recours interjeté contre cet arrêt a été rejeté par le Tribunal fédéral, le 8 juillet 2010 (1C_49/2010 et 1C_51/2010).

9. Par courrier du 4 décembre 2007, le président du DSE a campé sur ses positions.

Il avait pris connaissance de l'avis de droit de Me Schneider, mais en contestait vigoureusement les conclusions. Dorénavant, les prestations complémentaires communales seraient prises en compte dans le calcul du revenu déterminant des bénéficiaires.

10. Le 1^{er} septembre 2010, le conseil administratif a déposé son projet de budget 2011 devant le conseil municipal.

11. Le 7 décembre 2010, le Conseil d'Etat a adressé une lettre à la ville.

Il avait pris connaissance de son budget de fonctionnement 2011. Il s'étonnait de constater qu'une ligne budgétaire d'environ CHF 10'000'000.- y figurait sous la mention « subventions accordées - personnes physiques ».

Ainsi qu'il résultait de son ACE du 13 février 2009, entré en force de chose jugée, ce montant ne pourrait être utilisé pour subventionner les bénéficiaires des prestations complémentaires cantonales, un tel versement étant contraire au droit supérieur et, en particulier, à la nouvelle loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI du 6 octobre 2006 (LPC - RS 831.30).

Il la priait de bien vouloir l'éclairer sur l'affectation prévue du montant litigieux avant le vote du budget, qui avait lieu dans trois jours, et d'envisager à terme l'abrogation du règlement municipal.

12. La ville a répondu à ce courrier le 9 décembre 2010.

La loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC - B 6 05) ne prévoyait qu'un contrôle des délibérations *a posteriori* et non *ante*. Le Conseil d'Etat n'était ainsi pas en droit d'influer sur le débat démocratique avant que n'ait lieu la délibération.

Les tribunaux avaient confirmé l'annulation de l'initiative populaire municipale prononcée dans l'ACE du 13 février 2009 pour des raisons purement formelles, sans s'être jamais prononcés sur le fond, soit sur la compatibilité du règlement municipal avec le droit supérieur. L'entrée en force dudit ACE ne portait ainsi pas sur cette question.

Si l'Etat souhaitait désormais intégrer les aides municipales dans le calcul du revenu déterminant, en tirer lui-même un lourd avantage, et priver les personnes du revenu complémentaire litigieux, il lui appartenait d'en assumer la responsabilité plutôt que de faire endosser celle-ci à la ville.

Elle voterait en conséquence son budget comme prévu.

13. Par délibération du 14 décembre 2010, le conseil municipal a approuvé le projet de budget 2011 déposé par le conseil administratif.

14. Par ACE du 16 février 2011, le Conseil d'Etat a approuvé ladite délibération avec la « remarque » suivante :

« Le Conseil d'Etat rappelle que les sommes portées au budget de fonctionnement d'une commune sont des autorisations de dépenses accordées par le conseil municipal qui ne peuvent être utilisées que dans le respect du droit supérieur et du principe de la légalité. Cela vaut en particulier pour la ligne budgétaire n° 500700.366 libellée « subventions accordées - personnes physiques » d'un montant de 10 millions de francs, qui ne peut servir au versement de prestations complémentaires municipales venant s'ajouter aux prestations complémentaires fédérales et cantonales à l'AVS/AI, dans la mesure où elles ne sont pas conformes au droit supérieur comme l'a constaté le Conseil d'Etat par arrêté du 13 février 2009, entré en force.

En revanche, le Conseil d'Etat autorise le conseil administratif de la Ville de Genève à utiliser une partie de cette ligne budgétaire afin de préserver la situation des bénéficiaires actuels des prestations complémentaires municipales, étant précisé que les montants des prestations doivent être figés à leur niveau actuel et qu'aucun nouveau bénéficiaire ne peut être admis à compter du 1^{er} mars 2011. De même, le Conseil d'Etat n'a aucune objection à ce que la Ville de Genève utilise également une partie de cette ligne budgétaire à d'autres fins d'aide sociale, par exemple à destination des personnes âgées ou handicapées victimes des effets de seuil induits par la législation fédérale et qui ne peuvent de ce fait bénéficier des prestations complémentaires et des soutiens additionnels qui y sont liés (subsides d'assurance-maladie, frais médicaux, frais de transport, redevance radio-télévision, etc.).

Pour le surplus, le Conseil d'Etat invite le conseil administratif à abroger son règlement relatif aux aides financières du service social et à prévoir des dispositions transitoires allant dans le sens des présentes. »

15. Le 21 mars 2011, la ville a recouru contre cet ACE auprès de la chambre administrative de la section administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative). Elle conclut préalablement à la « [confirmation] de l'effet suspensif ». Principalement, elle demande que la chambre constate « la nullité de la remarque formulée sous lettre A » de l'arrêté attaqué et, subsidiairement, qu'elle annule celle-ci, avec suite de dépens.

La remarque litigieuse était une décision sujette à recours, car elle conduisait à invalider partiellement une délibération du conseil municipal.

Son droit d'être entendu avait été violé sous l'angle du droit à obtenir une décision motivée. En effet, la remarque en question n'était pas motivée, de sorte qu'elle ne pouvait se déterminer à son propos et se défendre en connaissance de cause.

Selon l'avis de droit de Me Schneider, qu'elle versait à la procédure, les prestations complémentaires municipales n'étaient pas contraires au droit fédéral. Si elles l'avaient été, il était inexplicable que le Conseil d'Etat ne l'ait pas relevé pendant plus de vingt ans. Si ce dernier avait réellement considéré que ces prestations étaient devenues illégales en 2007, il aurait exigé de la recourante qu'elle en suspende immédiatement le versement. En lieu et place, il avait informé la ville qu'il les intégrerait dans le calcul du revenu déterminant. Jusqu'en 2005, l'OCPA avait envoyé à la ville la liste des bénéficiaires des prestations complémentaires cantonales pour faciliter le versement des prestations municipales. Le Conseil d'Etat ne pouvait changer de pratique sans l'adoption d'une base légale claire supprimant cette compétence historique.

Son autonomie était violée.

Il était par ailleurs contradictoire de la part du Conseil d'Etat d'admettre la légalité de ces prestations pour les anciens bénéficiaires et non pour les nouveaux.

L'arrêté violait le principe de l'égalité de traitement, car il créait une discrimination inadmissible entre les anciens bénéficiaires, qui pouvaient encore percevoir les prestations municipales, et les nouveaux, qui ne le pouvaient pas.

Les restrictions qu'il imposait aux bénéficiaires étaient par ailleurs disproportionnées. Les prestations municipales complémentaires participaient à la couverture des besoins liés à une vie décente. Les supprimer allait à l'encontre des buts poursuivis par la LPC.

16. Par décision du 21 avril 2011, la présidente siégeant a constaté l'effet suspensif *ex lege* du recours, conformément aux conclusions concordantes de la recourante et du Conseil d'Etat (ATA/262/2011).
17. Cette décision ayant été interprétée de manière différente par les parties, elle a donné lieu à une demande de « retrait d'effet suspensif et de mesures provisionnelles avec octroi de mesures pré-provisionnelles urgentes » déposée par la ville, qui a abouti - après un échange d'écritures - à une décision prise par la présidente siégeant de la chambre administrative le 26 mai 2011, prononçant l'entrée en vigueur immédiate de l'ACE litigieux.
18. Le Conseil d'Etat a répondu au recours le 26 avril 2011 en concluant à son rejet et à l'octroi d'une indemnité de procédure.

La ville avait eu tout loisir de s'exprimer avant la procédure et son droit d'être entendu n'avait pas été violé.

La remarque litigieuse n'était qu'explicative. Elle n'avait pas la portée d'une décision, car elle ne faisait que rappeler l'exigence du respect du droit supérieur en circonscrivant le cadre dans lequel pouvaient s'exercer les compétences communales.

Sur le fond, l'allocation de prestations complémentaires à l'AVS/AI était contraire au droit supérieur. La réforme de la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons qu'avait consacrée la révision de la LPC avait signé la fin des compétences communales en la matière.

Contrairement à la LPC en vigueur avant 2006, la nouvelle instaurait une responsabilité commune de la Confédération et des cantons en matière de prestations complémentaires. Celles-ci étaient versées selon un système uniforme et cohérent, que la Confédération et les cantons finançaient ensemble. Le législateur fédéral contraignait uniquement la Confédération et les cantons à verser ces prestations, à l'exclusion des communes. Les cantons étaient par ailleurs seuls habilités à décider de l'octroi de prestations additionnelles, allant au-delà des exigences fédérales. Les communes ne disposaient plus d'aucune compétence en la matière, sur la base du droit fédéral. Une telle compétence ne pouvait trouver son fondement que dans une loi cantonale. Or, telle n'avait pas été la volonté clairement exprimée du législateur cantonal dans la loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité du 25 octobre 1968 (LPCC - J 7 15).

La nouvelle, comme l'ancienne LPCC, ne prévoyait pas de compétences communales résiduelles, contrairement au canton de Zurich, dont la loi autorisait expressément les communes à allouer des prestations complémentaires. Dans un canton urbain comme Genève, il y avait lieu de considérer que le revenu minimum nécessaire aux bénéficiaires des rentes AVS/AI pour mener une existence décente ne différait pas d'une commune à l'autre. Au contraire, une différenciation des situations créerait des inégalités de traitement inadmissibles.

Le législateur cantonal avait épuisé toute la compétence laissée au canton par l'art. 2 al. 2 LPC.

Elle versait à la procédure l'avis de droit qu'elle avait sollicité de Monsieur Claude Rouiller, daté du 28 janvier 2008.

19. La commune a répliqué le 15 juin 2011 en persistant dans ses conclusions.

La remarque querellée violait les art. 73 à 78 LAC, qui fixaient les limites au contrôle budgétaire et comptable des communes par le Conseil d'Etat.

A teneur de l'art. 168 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), la ville était compétente en matière d'action sociale communale. Les prestations sociales litigieuses entraient dans le champ de cette compétence.

Si le canton entendait revenir sur la pratique ayant prévalu depuis 1987, il devait procéder par voie législative, conformément au principe de la légalité. Les règlements successifs prévoyant les aides litigieuses n'avaient jamais été annulés par le Conseil d'Etat dans le cadre de sa surveillance. Le Conseil d'Etat ne pouvait, par le biais d'une procédure budgétaire, annuler indirectement un règlement dont il avait précédemment admis la validité. Un tel procédé était contraire aux principes de la bonne foi et de la sécurité du droit.

L'art. 36 LAC permettait le lancement d'initiatives municipales dans le domaine des activités sociales notamment, ce qui réaffirmait les compétences communales dans cette matière.

Ces compétences ne violaient pas le droit supérieur. La LPC n'interdisait pas aux communes d'allouer des prestations complémentaires allant au-delà du minimum prescrit. La Ville de Zurich en était une belle illustration. La Confédération n'était jamais intervenue auprès de ce canton pour lui signifier son désaccord.

La LPC excluait du revenu déterminant pour le calcul du droit aux prestations complémentaires, les prestations d'aide sociale, et celles provenant de personnes et d'institutions publiques ou privées et ayant un caractère d'assistance manifeste (art. 3 let. b et c LPC).

Les prestations accordées par la ville découlaient de la seule volonté du conseil municipal. Elles n'étaient pas des prestations complémentaires d'assurance au sens de la LPC ou de la LPCC, car elles pouvaient être supprimées par la commune en tout temps. De plus, les bénéficiaires n'avaient pas cotisé pour en bénéficier. Il s'agissait donc bien de prestations d'aide sociale, que la commune pouvait allouer librement.

20. Le Conseil d'Etat a dupliqué le 13 juillet 2011.

Le rattachement que faisait le règlement au système des prestations complémentaires donnait aux prestations municipales le caractère de prestations complémentaires d'assurance, qui n'entraient pas dans le champ de l'aide sociale, domaine dans lequel les communes avaient conservé des compétences. Les aides sociales étaient individuelles et précaires ; elles n'avaient pas pour but de couvrir, de manière générale, les besoins vitaux de tous les membres d'un groupe social normativement défini, comme le faisaient les prestations complémentaires.

21. Le 20 juillet 2011, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. Selon l'art. 70 al. 5 LAC, lorsqu'une délibération du conseil municipal est annulée totalement ou partiellement par le Conseil d'Etat, ce dernier communique sa décision au conseil administratif ou au maire de la commune, qui peut recourir à la chambre administrative de la Cour de justice dans un délai de trente jours.

L'arrêté litigieux empêche la ville d'utiliser la ligne budgétaire 50070000.366 conformément à l'affectation prévue (l'octroi de prestations complémentaires communales n'est pas autorisé). Ce faisant, il annule partiellement la délibération municipale.

Statuant sur les droits et les obligations de la commune, il constitue une décision sujette à recours au sens de la disposition précitée.

Interjeté contre une décision au sens de l'art. 4 LPA, dans les délais (art. 17 al. 3 LPA) et devant la juridiction compétente, le recours est recevable.

2. La recourante se plaint de vices de notification devant entraîner la nullité de l'arrêté litigieux.
3. Selon l'art. 46 al. 1 LPA, les décisions doivent être désignées comme telles et indiquer les voies et délais de recours.

L'arrêté est vicié sur ce point, puisqu'il ne comporte aucune de ces indications.

Aux termes de l'art. 47 LPA, une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties.

En l'espèce, la commune a recouru dans les délais prescrits, de sorte qu'elle n'a subi aucun préjudice de ce fait.

Ce grief sera donc rejeté.

4. a. Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti à l'art. 29 al. 2 Cst., confère à toute personne le droit d'exiger, en principe, qu'un jugement ou une décision défavorable à sa cause soit motivé. Cette garantie tend à éviter que l'autorité ne se laisse guider par des considérations subjectives ou dépourvues de pertinence ; elle contribue ainsi à prévenir une décision arbitraire (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_369/2009 du 25 février 2010). L'objet et la précision des indications à fournir dépend de la nature de l'affaire et des circonstances particulières du cas ;

néanmoins, en règle générale, il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée (ATF 133 III 439 consid. 3.3 p. 445 ; 126 I 97 consid. 2b p. 102 ; 125 II 369 consid. 2c p. 372 ; ATF 112 Ia 107 consid. 2b p. 109). L'autorité peut se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige ; il suffit que le justiciable puisse apprécier correctement la portée de la décision et l'attaquer à bon escient et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle (ATF 134 I 83 consid. 4.1 p. 88 ; 133 I 270 consid. 3.1 p. 277 ; 130 II 530 consid. 4.3 p. 540 ; 125 II 369 consid. 2c p. 372 et les références citées).

Dans son arrêté, le Conseil d'Etat motive sa position en indiquant que les prestations communales « ne sont pas conformes au droit supérieur, comme (il l'avait) constaté (...) par arrêté du 13 février 2009 ».

La simple mention de la non-conformité au droit supérieur, sans indication d'aucune disposition légale sur le droit dont il s'agit, et le renvoi à un arrêté rendu dans une cause, certes connexe, mais néanmoins différente du litige opposant les parties, ne saurait satisfaire le droit d'être entendu.

L'arrêté viole dès lors cette garantie constitutionnelle.

b. Par exception au principe de la nature formelle du droit d'être entendu, une violation de ce dernier est considérée comme réparée lorsque l'intéressé jouit de la possibilité de s'exprimer librement devant une autorité de recours disposant du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure, et qui peut ainsi contrôler librement l'état de fait et les considérations juridiques de la décision attaquée (ATF 133 I 201 consid. 2.2 p. 204 ; 129 I 129 consid. 2.2.3 p. 135 ; 127 V 431 consid. 3d/aa p. 437 ; 126 V 130 consid. 2b p. 132). Toutefois, la réparation de la violation du droit d'être entendu doit rester l'exception (ATF 126 V précité) et n'est admissible que dans l'hypothèse d'une atteinte qui n'est pas particulièrement grave aux droits procéduraux de la partie lésée. Si par contre l'atteinte est importante, il n'est pas possible de remédier à la violation (ATF 124 V 180 consid. 4b p. 183 s.).

En l'espèce, le litige porte sur des questions de droit, que la chambre de céans peut revoir librement ; un double échange d'écritures a été ordonné et les parties ont pu développer amplement leurs arguments dans ce cadre.

Le droit d'être entendu a ainsi été réparé.

5. Selon le règlement municipal relatif aux aides financières du service social de la ville, du 26 février 2003 (ci-après : règlement), toute personne ou famille bénéficiaire de prestations cantonales complémentaires à l'AVS/AI peut demander l'attribution de prestations sociales auprès du service social (art. 7 et 8 du règlement). Ces prestations dépendent de la composition du groupe familial ;

elle sont de CHF 185.- par mois pour une personne seule et de CHF 265.- pour les couples (art. 8 du règlement).

L'arrêté querellé constate l'illégalité de ces prestations, qu'il ne supprime cependant que pour les nouveaux bénéficiaires.

6. A l'appui de sa décision, le Conseil d'Etat invoque tout d'abord la non-conformité de ces prestations au droit fédéral, soit à la LPC, sous l'angle de la compétence communale. Il relève, en substance, que cette loi, dans sa teneur révisée, ne reconnaît plus de compétence normative aux communes dans ce domaine et que le canton peut désormais, en application de l'art. 11 al. 1 let. d LPC, intégrer les prestations communales dans le calcul du revenu déterminant donnant droit aux prestations complémentaires cantonales. La prestation municipale ne pourrait ainsi plus, comme auparavant, venir s'ajouter aux prestations complémentaires cantonales, mais serait portée en déduction de celles-ci, avec pour effet d'alléger la dette cantonale et d'empêcher à la prestation municipale d'atteindre son but, qui est d'allouer une prestation supplémentaire à celles versées par le canton sur la base de la LPC.

7. Selon l'art. 112 al. 2 let. b Cst., l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité doit couvrir les besoins vitaux de manière appropriée. Si ces besoins ne sont pas couverts par les rentes AVS/AI, la Confédération et les cantons versent des prestations complémentaires aux bénéficiaires (art. 112a al. 1 Cst.). La LPC actuelle, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008, fixe le montant de ces prestations et définit les tâches et les compétences de la Confédération et des cantons dans ce domaine (art. 112a al. 2 Cst. et 2 LPC).

A teneur de l'art. 2 LPC, la Confédération et les cantons accordent aux personnes qui remplissent les conditions fixées aux art. 4 à 6 LPC, des prestations complémentaires destinées à la couverture des besoins vitaux. Les cantons peuvent allouer des prestations allant au-delà de celles qui sont prévues par cette loi et fixer leurs conditions d'octroi. Les prestations complémentaires garanties par la LPC apparaissent ainsi comme des prestations minimales, que les cantons sont libres d'augmenter.

Cette possibilité a été utilisée notamment par le canton de Genève, qui a introduit le concept de « revenu minimum d'aide sociale ». Ce revenu est fixé, depuis le 1^{er} janvier 2011, à CHF 25'342.- pour une personne célibataire et à CHF 38'013.- pour un couple (art. 3 al. 1 let. a et b du règlement d'application de la loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité du 25 juin 1999 - RPCC - J 7 15.01).

La LPC n'exclut pas que les communes puissent participer à cet effort en accordant des prestations supplémentaires au droit cantonal. Sous l'égide de la LPC de 1965 (aLPC), en vigueur jusqu'au 31 décembre 2007, plusieurs

communes versaient déjà des prestations complémentaires à celles octroyées par le canton (E. CARIGET : Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, Zurich 1995, p. 52). Cette situation perdure aujourd'hui dans plusieurs cantons, malgré la réforme de la LPC, dont les principes sont demeurés les mêmes dans leur essence.

Les modifications de la LPC ont été apportées suite à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les communes, qui a entraîné la modification d'une trentaine de lois. Les travaux préparatoires ne font aucunement état de la volonté du législateur fédéral d'exclure une compétence communale qui serait conforme au droit cantonal.

A titre d'exemple, la loi cantonale topique du canton de Zurich (Gesetz über die Zusatzleistungen zur eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung du 7 février 10971 ; RS/ZH 831.3) laisse aux communes le soin de mettre en œuvre la législation cantonale sur les prestations complémentaires. Cette loi a été validée par la Confédération, dans le cadre de la surveillance instaurée par les art. 28 et 29 LPC, qui prescrivent que les dispositions d'exécution édictées par les cantons sont soumises à l'approbation de la Confédération.

On ne peut ainsi valablement soutenir que la LPC interdit aux communes d'octroyer des aides complémentaires aux prestations cantonales.

8. Dans la LPC, le droit aux prestations complémentaires fédérales est déterminé par l'absence de couverture, par le revenu déterminant, des dépenses reconnues par la loi. Le montant de la prestation complémentaire annuelle correspond ainsi à la part des dépenses reconnues qui excède le revenu déterminant (art. 9 LPC). Sont prises en compte dans le calcul de ce revenu, notamment, les rentes, pensions et « autres prestations périodiques » (art. 11 al. 1 let. d LPC).

Cette prise en compte existait déjà dans l'aLPC.

9. A teneur de l'art. 11 al. 3 let. b et c LPC, les prestations « d'aide sociale » et celles provenant de personnes et d'institutions publiques ou privées « ayant un caractère d'assistance manifeste » ne sont pas comptabilisées dans ce calcul.

Une réglementation identique existait également dans l'aLPC.

10. La question se pose aujourd'hui de savoir dans laquelle de ces deux catégories se trouvent les prestations communales.
11. Les directives fédérales concernant les prestations complémentaires mentionnent au titre des « prestations d'assurance » visées par l'art. 11 al. 1 let. d LPC, les revenus provenant notamment de rentes versées par des institutions

d'assurances privées, de pensions versées par des institutions de droit public ou privé, y compris tous les suppléments (avis de droit de Me Schneider, p. 10).

Selon M. Rouiller, les prestations communales tombent dans le champ d'application de cette disposition, qui doit s'interpréter extensivement. Le droit fédéral s'oppose ainsi, indirectement et par ce biais, au versement de ces prestations. Il admet qu'il n'y a pas eu de césure entre l'ancien et le nouveau droit dans ces critères d'octroi, mais il soutient que les prestations communales étaient illicites dès leur début, et que la tolérance dont elles ont bénéficié pendant vingt-quatre ans ne saurait justifier leur maintien.

Me Schneider est d'un autre avis. Il affirme avec M. Rouiller que les prestations municipales sont plus proches des prestations d'assurance, dans leur nature, que de celles relatives à l'aide ou à l'assistance sociale, dont elles ne revêtent pas les caractéristiques (précarité et adaptation de l'allocation à la situation concrète du bénéficiaire, remboursement exigible si retour à meilleure fortune, etc.). Il en déduit que, littéralement, elles devraient tomber dans le champ d'application de l'art. 11 al. 1 let. d LPC. Cette interprétation littérale se heurte toutefois, selon lui, à la longue pratique en Suisse du versement par les communes de prestations complémentaires municipales - dont la validité n'a jamais été contestée par la Confédération dans le cadre de sa surveillance - à l'instar du modèle zurichois.

12. La chambre est d'avis que l'art. 11 al. 1 let. d LPC ne peut viser les prestations municipales. En effet, celles-ci existent de longue date, et aucune volonté de les exclure ne figure dans les différents messages du Conseil fédéral relatifs à la LPC et à ses modifications successives. L'absence de toute contestation ultérieure de la Confédération dans le cadre de sa surveillance atteste du maintien de ce système et de sa compatibilité au but poursuivi par cette loi, qui est d'assurer un minimum vital aux personnes dont les rentes AVS/AI sont insuffisantes et non d'intervenir dans les rapports entre les cantons et les communes quant à la gestion de leurs fonds publics.

Quant au principe de l'égalité de traitement, il n'est évoqué nulle part dans les travaux préparatoires. En laissant aux cantons la faculté d'accorder aux personnes situées sur leur territoire des prestations supplémentaires aux prestations minimales fédérales et en admettant le principe des prestations complémentaires municipales, la LPC admet que les bénéficiaires domiciliés dans les différents cantons ou communes ne soient pas traités de manière identique. La compatibilité de la loi fédérale à l'art. 8 Cst. ne peut être revue par la chambre de céans (art. 190 Cst.).

Les prestations complémentaires versées par les communes en sus des prestations complémentaires cantonales ne sauraient dès lors être considérées comme contraires à la LPC.

13. La compatibilité des prestations municipales avec le droit fédéral ne suffit cependant pas pour affirmer leur légalité. Il faut encore déterminer si l'exercice de la compétence communale respecte le droit cantonal.

Aux termes de l'art. 50 al. 1 Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Selon la jurisprudence, une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de manière exhaustive mais laisse en tout ou en partie dans la sphère communale, lui accordant une liberté de décision importante. Le domaine d'autonomie protégé peut consister dans la faculté d'adopter ou d'appliquer des dispositions de droit communal ou encore dans une certaine liberté dans l'application du droit fédéral ou cantonal. Pour être protégée, l'autonomie ne doit pas nécessairement concerner l'ensemble d'une tâche communale, mais uniquement le domaine litigieux. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (ATF 129 I 410 consid. 2.1 p. 412 ss ; 129 I 313 consid. 5.2 p. 320 ; 126 I 133 consid. 2 p. 136 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_384/2007 du 14 mai 2008 ; A. AUER/G. MALINVERNI/M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Vol. 1, Berne 2006, p. 94, n. 272).

14. La Constitution de la République et canton de Genève du 24 mai 1847 (Cst-GE - A 2 00) règle l'organisation des communes et des autorités communales à ses art. 144 ss. Le principe de l'autonomie communale n'y est pas expressément mentionné, mais il est consacré à l'art. 2 de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC - B 6 05), qui dispose que l'autonomie communale s'exerce dans les limites de l'ordre juridique et plus particulièrement des compétences cantonales et fédérales, ainsi que du pouvoir de surveillance auquel la commune est soumise.
15. En vertu de ces principes, pour écarter la compétence communale, il faudrait admettre que le canton s'est attribué l'exclusivité des compétences laissées par la LPC aux cantons et aux communes, ou qu'il a utilisé celles-ci de telle sorte qu'il n'y aurait, matériellement, plus de place laissée à la commune dans ce domaine.
16. Selon l'art. 1 LPCC, les personnes âgées, les conjoints ou partenaires enregistrés survivants, les orphelins et les invalides ont droit à un revenu minimum cantonal d'aide sociale, qui leur est garanti par le versement de prestations cantonales complémentaires à l'AVS/AI.

Le principe de base, selon lequel le montant annuel de la prestation complémentaire cantonale correspond à la part des dépenses reconnues qui excède le revenu annuel déterminant de l'intéressé, est calqué sur le droit fédéral (art. 15 al. 1 LPCC). Les dépenses reconnues sont celles énumérées par la loi fédérale et ses dispositions d'exécution, à l'exclusion du montant destiné à la couverture des besoins vitaux, remplacé par le montant destiné à garantir le revenu minimum

cantonal d'aide sociale défini à l'article 3 LPCC (art. 6 LPCC). Par ce renvoi, les « prestations périodiques » visées à l'art. 11 al. 1 let. d LPC sont prises en compte dans le calcul du revenu déterminant et les prestations d'aide sociale et ayant un caractère d'assistance manifeste au sens de l'art. 11 al. 3 let. b et c LPC ne le sont pas.

17. La LPCC est muette sur l'existence de compétences municipales résiduelles ; rien n'indique qu'elle les exclut ou qu'elle les admet. Les travaux préparatoires anciens et récents, jalonnant les révisions successives de la loi - et, en particulier la révision entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 mettant en œuvre la nouvelle LPC - ne font état d'aucune exclusivité de la compétence cantonale.

En 1987, lors de l'adoption du règlement municipal concerné, le Conseil d'Etat n'a pas contesté l'exercice de la compétence communale dans le cadre de sa surveillance. Pendant des années, l'OCPA a envoyé au service social de la ville la liste des bénéficiaires des prestations complémentaires pour faciliter le versement des prestations municipales.

Le Conseil d'Etat invoque aujourd'hui un changement de pratique.

Celui-ci trouverait appui dans les nouveaux principes de gestion rationnelle et efficace des finances publiques. La nouvelle LPCC devrait dorénavant être interprétée comme constituant une réglementation exhaustive. Le principe de l'égalité de traitement s'opposerait également à l'octroi de prestations complémentaires municipales.

Une compétence communale historiquement reconnue ne peut être retirée sur la base d'une simple interprétation nouvelle de la LPCC, lorsque les principes de la loi concernée n'ont pas changé. En effet, la garantie de l'autonomie communale, qui dispose d'un statut équivalent à un droit fondamental, ne peut être restreinte sans base légale et sans une volonté clairement manifestée du législateur cantonal de supprimer la compétence litigieuse.

Une telle base légale fait défaut en l'espèce.

Le grief de violation de la garantie de l'autonomie communale sera donc admis.

18. Le principe de l'égalité de traitement, tel qu'il est garanti par l'art. 8 Cst., ne s'oppose pas à une différenciation des situations entre les habitants domiciliés dans des communes différentes, dont les situations ne peuvent être comparées. Comme exposé ci-dessus, cette différence de traitement est d'ailleurs acceptée et intégrée dans la loi fédérale s'agissant des prestations complémentaires.

Si le législateur cantonal entend donner une nouvelle portée au principe de l'égalité de traitement en cette matière, s'agissant des personnes domiciliées sur

son territoire, affirmer un changement de valeurs dans ce domaine et rompre avec l'ancien système, il doit le faire par l'adoption d'une base légale claire, conformément au principe de la légalité.

19. Le recours sera dès lors admis. Le remarque sera par conséquent annulée et l'arrêté confirmé pour le surplus.
20. Un émolument de CHF 2'000.- sera mis la charge du Conseil d'Etat. Conformément à la jurisprudence de la chambre administrative, aucune indemnité ne sera allouée à la ville, qui compte plus de 10'000 habitants et dispose d'un service juridique pour assurer sa défense (ATA/163/2011 du 15 mars 2011 et les références citées ; ATA/362/2010 du 1^{er} juin 2010 et les références citées).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 21 mars 2011 par la Ville de Genève contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 16 février 2011 ;

au fond :

l'admet ;

annule la « remarque » figurant dans l'arrêté du Conseil d'Etat du 16 février 2011 ;

confirme ledit arrêté pour le surplus ;

met à la charge du Conseil d'Etat un émolument de CHF 2'000.- ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqué le présent arrêt à la Ville de Genève ainsi qu'au Conseil d'Etat.

Siégeants : M. Thélin, président, Mmes Bovy, Hurni et Junod, M. Dumartheray, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

C. Derpich

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :