

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt: 11 octobre 2001

Messagerie

**Projet de loi
relatif à l'Office cantonal des assurances sociales (J 7 04)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Chapitre I Office cantonal des assurances sociales

Art. 1 Désignation

¹ Il est institué un Office cantonal des assurances sociales (ci-après : l'OCAS).

² L'OCAS est un établissement de droit public autonome doté de la personnalité juridique. Il a son siège à Genève.

³ Il regroupe notamment les établissements publics suivants :

- a) la caisse cantonale genevoise de compensation (ci-après : la caisse);
- b) l'Office de l'assurance-invalidité (ci-après : l'Office).

Art. 2 Buts

¹ Le but de l'OCAS, dans le domaine des assurances sociales, est de coordonner et d'assurer une administration rationnelle des institutions qu'il est appelé à organiser en vertu des dispositions fédérales ou cantonales.

² L'OCAS assure en particulier la coordination des activités de la caisse et de l'Office.

³ L'OCAS assume l'administration des institutions qu'il regroupe, en mettant le cas échéant à leur disposition le personnel, les locaux et les moyens techniques nécessaires, compte tenu du patrimoine et des ressources financières et matérielles propres de la caisse.

⁴ L'OCAS exerce son activité dans le respect des accords de droit international public et du droit fédéral, notamment en matière de surveillance des assurances sociales.

⁵ D'autres tâches peuvent être confiées à l'OCAS par le Grand Conseil ou le Conseil d'Etat, le cas échéant avec l'approbation préalable de la Confédération.

⁶ L'OCAS couvre par ses propres moyens les dépenses qu'il occasionne.

Art. 3 Principes de fonctionnement et personnel

¹ Les principes de fonctionnement et de représentation de l'OCAS et des institutions qu'il regroupe sont fixés par un règlement du Conseil d'Etat, approuvé par la Confédération.

² Le personnel de l'OCAS et des institutions qu'il regroupe est soumis à la législation cantonale relative au personnel de l'Etat, y compris celle relative à l'évaluation, à la classification et à la rémunération de ses fonctions.

³ La nomination et la révocation des employés principaux sont approuvées par le Conseil d'Etat.

⁴ Le Conseil d'Etat dresse la liste des employés principaux.

Art. 4 Secret

¹ Le conseil d'administration, le directeur, le personnel de l'OCAS et des institutions regroupées sont soumis au secret conformément aux articles 320 et 321 du code pénal suisse et à l'article 50 de la loi fédérale sur l'assurance vieillesse et survivants, du 20 décembre 1946 (ci-après : LAVS).

² Le personnel médical et ses auxiliaires communiquent des indications sur les affections des assurés au personnel non médical dans les limites nécessaires à l'administration de l'assurance.

³ Les membres du personnel cités à comparaître dans un procès civil, pénal ou administratif, pour être entendus comme témoins sur les constatations qu'ils ont pu faire en raison de leurs fonctions ou au cours de leur service, doivent donner sans retard connaissance de la citation au conseil d'administration, en demandant l'autorisation de témoigner.

⁴ Ils ne peuvent témoigner que dans le cadre de l'autorisation reçue.

⁵ L'article 11 du code de procédure pénale, du 29 septembre 1977, est réservé.

Art. 5 Composition

¹ L'OCAS est géré par un conseil d'administration nommé par le Conseil d'Etat. Sa composition est la suivante :

- a) le président, désigné par le Conseil d'Etat;
- b) 1 membre par parti politique représenté au Grand Conseil, désigné par celui-ci;
- c) 4 membres désignés par le Conseil d'Etat;
- d) 2 membres désignés par les partenaires sociaux à raison d'un pour l'Union des associations patronales genevoises et d'un pour la Communauté genevoise d'action syndicale;
- e) 1 membre élu par le personnel de la caisse;
- f) 1 membre élu par le personnel de l'Office.

² Les administrateurs visés à l'alinéa 1, lettres a, b et c, sont choisis en fonction de leurs compétences ou de leur expérience dans le domaine des assurances sociales. Ils représentent, dans la mesure du possible, les diverses tendances de la vie économique, sociale et politique du canton.

³ Les administrateurs désignés par le personnel sont élus au scrutin majoritaire, l'un au sein de la caisse et l'autre au sein de l'Office. Ils doivent être choisis au sein du personnel ayant droit de vote, conformément à l'alinéa 4.

⁴ Ont le droit de vote pour élire ces 2 administrateurs, les membres du personnel nommés ou qui ont, au 31 décembre de l'année qui précède l'élection, accompli sans discontinuer leur période probatoire, et qui doivent au moins la moitié de leur temps à leur fonction.

⁵ Les délégués du personnel perdent leur qualité d'administrateur s'ils cessent leur activité auprès de l'institution dont ils représentent le personnel.

⁶ Les directeurs de l'OCAS, de la caisse et de l'Office participent aux séances du Conseil d'administration avec voix consultative.

Art. 6 Statut des administrateurs

¹ Les administrateurs doivent être âgés de moins de 65 ans révolus. Ils sont désignés par périodes de quatre ans, renouvelables deux fois. Toute vacance doit être repourvue. Les administrateurs ne peuvent pas se faire remplacer.

² Les administrateurs sont personnellement responsables envers l'établissement des dommages qu'ils causent en manquant, consciemment ou par négligence, aux devoirs de leur fonction.

³ L'administrateur qui n'assiste pas à la moitié des séances du conseil au cours d'un exercice est réputé démissionnaire de plein droit, sauf motif valable accepté par le Conseil d'Etat.

⁴ Quel que soit le mode de nomination, le Conseil d'Etat peut en tout temps révoquer un administrateur pour justes motifs. Est notamment considéré comme tel le fait de se rendre coupable d'un acte grave, de ne pas respecter le secret des délibérations, de manquer à ses devoirs ou de devenir incapable de bien gérer.

Art. 7 Attributions

Le conseil d'administration est investi des pouvoirs les plus étendus pour la gestion de l'OCAS, dans les limites des compétences de la Confédération. Il a notamment les attributions suivantes :

- a) il ordonne son mode de fonctionnement ainsi que celui des institutions qu'il regroupe;
- b) il nomme un bureau composé du président et de quatre membres, dont un représentant du personnel;
- c) il fixe les pouvoirs de signature, dans le respect des compétences attribuées par le droit fédéral au directeur de la caisse et de l'Office;
- d) il approuve chaque année, préalablement pour l'Office mais définitivement pour lui-même, pour la caisse ainsi que pour les autres institutions qu'il regroupe :
 - les budgets de fonctionnement et les budgets d'investissement,
 - les comptes de clôture, soit le bilan et le compte de profits et pertes,
 - les rapports de gestion destinés au Conseil d'Etat et à la Confédération.
- e) il désigne l'organe de révision et se prononce sur son rapport annuel;
- f) il arrête les principes de la perception et le taux des contributions aux frais administratifs de la caisse, sur proposition de cette dernière;
- g) il nomme et révoque le personnel de l'OCAS ainsi que des institutions qu'il regroupe;
- h) d'une manière générale, il prend toutes les dispositions pour l'exécution de la mission qui lui est assignée par l'article 2, ordonne toutes études et tous actes que requièrent la bonne administration de l'établissement et le développement de son activité.

Art. 8 Séances

¹ Le conseil d'administration se réunit aussi souvent que l'exige l'intérêt de l'OCAS, mais au moins quatre fois par année.

² Il est convoqué par le président ou, à défaut, par le vice-président.

³ Il est aussi convoqué si 4 administrateurs au moins ou le Conseil d'Etat le demandent.

⁴ La présence de la majorité des administrateurs est nécessaire pour la validité des délibérations. A défaut, une nouvelle séance est convoquée. Le conseil d'administration peut alors délibérer valablement, quel que soit le nombre des administrateurs présents.

⁵ Les décisions sont prises à la majorité des administrateurs présents, le président ne prenant pas part au vote. En cas d'égalité, le président départage.

⁶ Les délibérations du conseil d'administration sont constatées par des procès-verbaux, avec mention des administrateurs présents.

Art. 9 Direction de l'OCAS

¹ Le directeur a notamment les compétences suivantes :

- a) la coordination des assurances sociales confiées à l'OCAS;
- b) la gestion des services administratifs communs de l'OCAS.

² Il peut également assumer la direction de la caisse ou de l'Office.

³ Les directeurs de la caisse et de l'Office traitent, dans l'accomplissement de leurs tâches et en tant qu'elles ne relèvent pas du Conseil d'administration, directement avec la Confédération, les employeurs et les assurés.

Art. 10 Révision

¹ L'organe de révision est nommé pour une période initiale de quatre ans, renouvelable une fois.

² Il révisé les comptes de l'OCAS annuellement.

Chapitre II Caisse cantonale de compensation

Art. 11 Constitution, surveillance et rattachement

¹ Il est institué, pour le canton, conformément à l'article 61 LAVS, une caisse cantonale de compensation ayant le caractère d'un établissement autonome de droit public, doté de la personnalité juridique.

² La caisse a son siège à Genève.

³ Placée sous la surveillance de la Confédération, elle est rattachée administrativement à l'OCAS, qui exerce sur elle l'autorité hiérarchique cantonale.

Art. 12 Attributions

Indépendamment des autres tâches qui peuvent lui être confiées par les autorités fédérales ou cantonales en vertu de l'article 63, alinéas 3 et 4 LAVS, la caisse a pour attributions principales :

- a) d'appliquer l'assurance-vieillesse et survivants (art. 49 LAVS);
- b) d'appliquer le régime des allocations aux militaires pour perte de gain (art. 33, loi fédérale sur le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée, dans le service civil ou la protection civile);
- c) d'appliquer l'assurance-chômage (art. 86, loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité);
- d) de contrôler l'affiliation des employeurs dans l'assurance-accidents et dans la prévoyance professionnelle (art. 80, loi fédérale sur l'assurance-accidents ; art. 11, loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité) ;
- e) de surveiller les caisses cantonales publiques d'allocations familiales (art. 20, loi cantonale sur les allocations familiales) ;
- f) d'appliquer l'assurance-maternité cantonale (art. 15, loi cantonale sur l'assurance-maternité).

Art. 13 Membres et cotisants

La caisse groupe toutes les personnes soumises à cotisations domiciliées dans le canton qui ne sont membres ni d'une caisse de compensation professionnelle ou interprofessionnelle, ni d'une caisse de compensation de la Confédération, ainsi que tous les salariés travaillant chez ces personnes.

Art. 14 Organes

Les organes de la caisse, dont la nomination appartient au conseil d'administration de l'OCAS, comprennent la direction et le personnel.

Art. 15 Direction

¹ La caisse est dirigée par un directeur ou une directrice (ci-après : le directeur), nommé par le conseil d'administration de l'OCAS, sur approbation du Conseil d'Etat.

² Le directeur est responsable de la bonne exécution des tâches confiées à la caisse par les législations fédérale et cantonale. Il engage la caisse et la représente vis-à-vis des tiers. Il traite avec les administrations fédérales et cantonales.

³ Il établit le budget qu'il soumet à l'approbation de la Confédération et de l'OCAS.

⁴ Il présente les comptes de la caisse et le rapport d'activités qu'il soumet à l'approbation de la Confédération et de l'OCAS.

Art. 16 Organisation et personnel de la caisse

La caisse comprend le personnel nécessaire à la bonne marche de ses services.

Art. 17 Répartition des tâches

Le travail nécessité par la mise en oeuvre des attributions de la caisse est réparti entre la direction et différents services ou sections, s'occupant notamment de l'affiliation, des cotisations, de la comptabilité, des rentes, du contentieux et du contrôle.

Art. 18 Couverture des frais d'administration

¹ Pour couvrir ses frais d'administration découlant de l'application de l'assurance-vieillesse et survivants, y compris ceux qui résultent des révisions et des contrôles, la caisse - indépendamment des subsides qui lui reviennent en vertu de l'article 69, alinéa 2 LAVS - perçoit de ses affiliés (employeurs, personnes exerçant une activité lucrative indépendante et personnes n'exerçant aucune activité lucrative) des contributions dont le taux, en pourcentage des cotisations, est fixé périodiquement, sur proposition de la caisse par le conseil d'administration selon les normes établies par le Conseil fédéral et, compte tenu des subsides, calculé de manière à éviter tout déficit.

² Les contributions sont échues et exigibles en même temps que les cotisations.

Art. 19 Contrôle des employeurs

Le contrôle des employeurs est assuré par un service spécial de la caisse, conformément aux prescriptions sur la matière.

Art. 20 Organe de contrôle

Le contrôle périodique de la caisse s'effectue conformément au droit fédéral et à ses prescriptions d'exécution. Il est confié à un organe de révision externe, nommé par le conseil d'administration de l'OCAS.

Art. 21 Autorité chargée de préavisier et part incombant à la commune

¹ L'autorité appelée à donner son avis quant aux remises de cotisations, prévues par l'article 11, alinéa 2, LAVS, est désignée par le Conseil d'Etat.

² La commune de domicile de l'assuré en faveur duquel il est pris une décision de remise participe pour moitié au paiement de la cotisation minimum.

Art. 22 Poursuite des infractions

La caisse dénonce les infractions relevant de ses domaines d'activité au procureur général. Elle peut se constituer partie civile.

Art. 23 Obligation de renseigner

Les départements de l'administration cantonale, y compris l'administration de l'impôt fédéral direct, de même que toutes les administrations cantonales et communales ainsi que les autorités judiciaires et les établissements publics du canton sont tenus de fournir aux organes compétents de la caisse de compensation à laquelle l'assujetti est affilié, tous les renseignements utiles à l'application de la LAVS. Ces renseignements doivent être communiqués gratuitement.

Chapitre III Office AI**Art. 24 Constitution, surveillance et rattachement**

¹ Il est institué, conformément à l'article 54 de la loi fédérale sur l'assurance invalidité, du 19 juin 1959, (ci-après LAI) un Office de l'assurance-invalidité.

² L'Office est un établissement autonome de droit public doté de la personnalité juridique, qui a son siège à Genève. Il traite avec les administrations fédérales et cantonales.

³ Placé sous la surveillance matérielle, financière et administrative de la Confédération, il est rattaché administrativement à l'OCAS, qui exerce sur lui l'autorité hiérarchique cantonale.

Art. 25 Attributions

¹ L'Office accomplit les tâches qui lui sont confiées par la Confédération. Ses attributions sont notamment les suivantes :

- a) examiner si les conditions générales d'assurance sont remplies;
- b) examiner si le requérant peut bénéficier d'une réadaptation, pourvoir à l'orientation professionnelle et à la recherche d'emploi;
- c) déterminer les mesures de réadaptation et en surveiller l'exécution;
- d) évaluer l'invalidité et l'impotence;
- e) prendre les décisions relatives aux prestations;
- f) informer le public.

² L'OCAS peut, avec l'approbation de la Confédération, lui confier des tâches particulières relatives à l'application de la politique cantonale en faveur des

personnes invalides.

Art. 26 Direction

¹ L'Office est dirigé par un directeur, nommé par le conseil d'administration de l'OCAS, sur approbation du Conseil d'Etat.

² Le directeur est responsable de la bonne exécution des tâches confiées à l'Office par les législations fédérale et cantonale. Il engage l'Office et le représente vis-à-vis des tiers.

³ Il établit le budget qu'il soumet à l'approbation préalable du conseil d'administration de l'OCAS et à l'approbation définitive de la Confédération.

⁴ Il présente les comptes, tenus par la caisse, et le rapport d'activités qu'il soumet à l'approbation préalable du conseil d'administration de l'OCAS et à l'approbation définitive de la Confédération.

Art. 27 Organisation et personnel

¹ L'Office comprend le personnel nécessaire à sa bonne marche.

² L'organisation interne de l'Office est conçue de telle sorte que le traitement des demandes de prestations s'effectue avec compétence et rapidité.

³ Les autorités administratives et judiciaires, les établissements publics et les institutions des autres assurances sociales sont tenus de fournir gratuitement à l'Office les renseignements et pièces nécessaires à l'application de la législation sur l'assurance-invalidité.

Art. 28 Financement

¹ La Confédération couvre, selon les règles qu'elle établit, l'ensemble des frais de fonctionnement découlant de l'application de la législation fédérale sur l'assurance-invalidité.

² Les frais relatifs aux tâches confiées à l'Office par le canton avec l'approbation de la Confédération sont à la charge du canton.

Art. 29 Recours

Les décisions rendues par la caisse et par l'Office peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif.

Art. 30 Tribunal arbitral

La composition du tribunal arbitral prévu par l'article 26, alinéa 4 LAI, et sa procédure sont réglées par la loi cantonale, du 16 décembre 1966, concernant

le tribunal arbitral prévu par l'article 25 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 18 mars 1994 et par l'article 57 de la loi fédérale sur l'assurance-accidents, du 20 mars 1981.

Art. 31 Procédure pénale

¹ La poursuite et le jugement des actes punissables, selon la législation fédérale sur l'AI, incombent aux autorités ordinaires de poursuite pénale.

² L'Office dénonce les actes punissables à ces autorités. Il peut se constituer partie civile.

³ Les autorités de poursuite pénale communiquent gratuitement et immédiatement à l'Office tous les jugements passés en force, ainsi que les ordonnances de non-lieu, dont il demande la communication pour accomplir sa mission.

Chapitre IV Responsabilité

Art. 32

¹ L'Etat de Genève ne répond pas des engagements et d'éventuels déficits des frais d'administration de l'OCAS et des institutions qu'il regroupe.

² Les articles 70 LAVS et 66 LAI restent réservés.

Art. 33

Si l'Etat de Genève est appelé à répondre de dommages au sens des articles 70 LAVS et 66 LAI, il peut exercer une action récursoire contre le ou les organes de l'OCAS et des institutions qu'il regroupe, ainsi que contre la ou les personnes responsables du dommage.

Art. 34

L'établissement et les institutions qu'il regroupe sont responsables des actes commis par leurs employés dans l'exercice de leur activité. La loi sur la responsabilité de l'Etat et des communes, du 24 février 1989, s'applique.

Chapitre V Dispositions finales et transitoires

Art. 35 Dispositions d'application

Le Conseil d'Etat édicte les dispositions nécessaires à l'application de la présente loi.

Art. 36 **Clause abrogatoire**

La loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance vieillesse et survivants du 13 décembre 1947, et la loi relative à l'Office cantonal de l'assurance-invalidité, du 10 juin 1993, sont abrogées.

Art. 37 **Entrée en vigueur**

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 38 **Modifications à d'autres loi**

¹ La loi sur les allocations familiales, du 1^{er} mars 1996, (J 5 10) est modifiée comme suit :

Art. 20, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Le conseil d'administration de l'Office cantonal des assurances sociales, institué par la loi relative à l'Office cantonal des assurances sociales du, exerce la surveillance sur les caisses publiques.

* * *

² La loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997, (B 5 05) est modifiée comme suit :

Art. 1, al. 3 (nouveau, l'alinéa 3 actuel devenant l'alinéa 4)

³ De même, la présente loi s'applique au personnel de l'Office cantonal des assurances sociales et des établissements qu'il regroupe.

* * *

³ La loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973, (B 5 15) est modifiée comme suit :

Art. 1, alinéa 2 (nouveau, l'alinéa 2 actuel devenant l'alinéa 3)

² La présente loi concerne également la rémunération des membres du personnel de l'Office cantonal des assurances sociales et des établissements qu'il regroupe.

Certifié conforme
Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

RÉSUMÉ

1. INTRODUCTION

1.1 Remarques générales

Les lois fédérales sur l'assurance-vieillesse et survivants (ci-après : LAVS) et sur l'assurance-invalidité (ci-après : LAI) délèguent aux cantons des tâches organisationnelles, dans le cadre de régimes de sécurité sociale régis par une législation et une compétence fédérale exclusives. Ces tâches ne sont pas des moindres. Elles impliquent, notamment, la création d'une Caisse de compensation AVS cantonale¹, ainsi que celle d'un Office AI² qui disposent de compétences d'exécution étendues.

La Caisse de compensation cantonale AVS affine tous les employeurs et personnes exerçant une activité lucrative indépendante qui ne sont pas membres d'une association fondatrice d'une Caisse de compensation professionnelle, ainsi que les personnes n'exerçant aucune activité lucrative et les assurés qui sont employés ou ouvriers d'un employeur non soumis à l'obligation de payer des cotisations à l'AVS³. Elle veille également à l'affiliation de toutes les personnes tenues de payer des cotisations⁴, et peut se voir confier d'autres tâches par le canton⁵. Tel est typiquement le cas pour les allocations familiales et l'assurance-maternité cantonales genevoises. Etablissement autonome de droit public⁶, la Caisse cantonale genevoise de compensation a été créée par la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 13 décembre 1947 (J 7 05).

L'institution d'un Office cantonal AI est plus récente, introduite par la révision de la LAI entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1992⁷. Depuis lors, chaque

¹ Art. 62 LAVS.

² Art. 54 LAI.

³ Art. 64 al. 2 LAVS.

⁴ Art. 63 al. 2 LAVS.

⁵ Art. 63 al. 4 LAVS.

⁶ Art. 61 al. 1 LAVS.

⁷ RO 1991, p. 2537.

canton est tenu d'instituer, par un acte législatif spécial, un Office AI indépendant. Cet acte doit notamment régler le siège de l'Office, son organisation interne et le statut juridique du chef de l'Office et de ses collaborateurs⁸. L'Office genevois a été créé par la loi relative à l'Office cantonal de l'assurance-invalidité, du 10 juin 1993 (J 3 50), sous la forme d'un établissement public autonome jouissant de la personnalité juridique⁹.

La loi fixe le principe d'une collaboration entre l'Office AI et les Caisses de compensation¹⁰. En particulier, la Caisse de compensation cantonale tient les comptes de l'Office AI¹¹. Par ailleurs, le statut du personnel de la Caisse cantonale et de l'Office AI est fixé par le droit public cantonal¹², selon les règles applicables au statut des fonctionnaires conformément à la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux (B 5 05).

1.2 Création d'un Office cantonal des assurances sociales

Le domaine des assurances sociales se compose aujourd'hui de différents volets et services qui, malgré la différence des statuts, ont à charge souvent d'appliquer les mêmes dispositions légales, fédérales aussi bien que cantonales, et qui sont donc amenés à collaborer. Depuis un certain nombre d'années, une tendance s'est fait jour au plan national visant à regrouper, sinon tous, du moins les principaux acteurs étatiques dans le domaine des assurances sociales, fédérales et cantonales, en un établissement public autonome, bénéficiant de l'exonération fiscale et chargé d'en assurer la gestion administrative de façon cohérente et, si possible, plus rationnelle. Tel est le cas pour Fribourg (1994), Saint-Gall (1994), Zurich (1994), Argovie (1994), les Grisons (1993), Bâle-Campagne (1994).

Un tel établissement se justifie en particulier pour les motifs liés à la délégation de la surveillance administrative cantonale. Si la Confédération dispose de l'essentiel des compétences en matière de surveillance matérielle et financière de l'exécution des lois fédérales, le canton doit, si ce n'est déjà en

⁸ Art. 54 LAI.

⁹ Art. 1 al. 2 J 3 50

¹⁰ Art. 61 LAI.

¹¹ Art. 93 RAI.

¹² Art. 92bis, al. 2, lettre b, ch. 1 RAI ; Professeur Andreas AUER : Avis de droit relatif au statut de la Caisse cantonale genevoise de compensation, p. 10-13.

raison de la responsabilité qu'il encourt¹³, exercer une surveillance administrative parallèle sur l'activité des institutions qu'il a fondées et qui sont intégrées dans sa structure étatique.

On trouve ici le principe de la double surveillance cantonale et fédérale, avec une délimitation claire des compétences qui est définie, en positif, par les tâches de surveillance fédérales découlant de la LAVS et de la LAI.

Ainsi, en matière d'AVS, il appartient au Conseil fédéral de surveiller l'application uniforme des prescriptions légales sur l'ensemble du territoire suisse : il a édicté à cet effet les ordonnances nécessaires et a chargé l'Office fédéral des assurances sociales de donner aux organes d'exécution de l'assurance des instructions garantissant une pratique uniforme¹⁴. Les Caisses de compensation doivent adresser chaque année au dit Office, et conformément aux instructions de celui-ci, un rapport de gestion¹⁵. Des mesures de redressement des insuffisances de gestion doivent être prises, le cas échéant par l'instauration d'une gestion par commissaire en cas de violations graves et répétées des prescriptions légales¹⁶. En parallèle, toutefois, les cantons répondent tant des dommages causés par des actes illicites commis par les organes et tout fonctionnaire ou employé de leur Caisse dans l'exercice de leurs fonctions que des dommages causés par une violation intentionnelle ou due à la négligence grave, des prescriptions par les organes et tout fonctionnaire ou employé de leur Caisse¹⁷.

En matière d'AI, les Offices exécutent leurs tâches sous la surveillance de la Confédération, avec un contrôle de leur gestion et de l'application uniforme de la loi par l'Office fédéral des assurances sociales¹⁸. La surveillance fédérale est matérielle¹⁹, administrative et financière²⁰. A ce titre, l'Office fédéral des assurances sociales exerce une surveillance administrative et financière globale par l'approbation des règlements et de l'organisation des Offices AI, ainsi que du tableau des postes de travail avec la classification finale du personnel qui s'effectue selon les normes cantonales pour le personnel des

¹³ En vertu de l'article 70 LAVS et 66 LAI, ou en vertu de la loi genevoise sur la responsabilité de l'Etat et des communes, du 24 février 1989.

¹⁴ Art. 72 LAVS, 176-180 RAVS.

¹⁵ Art. 72, al. 4 LAVS, 178 RAVS.

¹⁶ 72, alinéa 3 LAVS 179 et 180 RAVS.

¹⁷ Art. 70 LAVS.

¹⁸ Art. 64 LAI.

¹⁹ Art. 92 LAI.

²⁰ Art. 92bis à 95 LAI.

Offices AI cantonaux²¹. L'Office précité exerce également une surveillance particulière par le contrôle et l'approbation des budgets des Offices AI et par l'approbation des états de frais desdits Offices²². Les dispositions de la LAVS en matière de responsabilité pour dommages s'appliquent par analogie²³.

La création d'un Office cantonal des assurances sociales regroupant, notamment, la Caisse cantonale de compensation, avec ses tâches de gestion des Caisses publiques des allocations familiales et de l'assurance-maternité, et l'Office cantonal AI permettra à l'avenir d'assurer plus efficacement tant la surveillance cantonale unifiée qu'une coordination des tâches dans ces domaines importants.

Une telle réforme administrative n'entraîne pas de modifications significatives dans l'organisation et le fonctionnement de la Caisse cantonale de compensation et de l'Office cantonal AI. Ces deux institutions restent organisées chacune sous la forme d'un établissement de droit public autonome disposant de la personnalité juridique. Toutefois, elles seront dorénavant regroupées – par une loi unique - dans un Office cantonal des assurances sociales (OCAS). L'essentiel des dispositions légales applicables actuellement à la Caisse et à l'Office sont reprises telles quelles dans la nouvelle loi, avec un léger toilettage rédactionnel, de nature formelle.

2. COMMENTAIRE PAR ARTICLES

Chapitre 1

Ce chapitre constitue la principale innovation du projet de loi, car il définit les traits principaux de l'OCAS. Les titres II et III, par contre, reprennent pour l'essentiel le texte des lois ayant à l'origine créé la Caisse et l'Office, qui subissent quelques modifications de forme.

Article 1

L'OCAS est un établissement public autonome de droit public cantonal genevois jouissant de la personnalité juridique qui regroupe, notamment, la Caisse cantonale de compensation AVS et l'Office cantonal AI.

Article 2

²¹ Art. 92bis, alinéa 2, lettre b RAI.

²² Art. 92bis, alinéa 3 RAI.

²³ Art. 66, alinéa 1 LAI.

L'OCAS est chargé de coordonner et d'assurer une administration rationnelle des institutions qu'il est appelé à organiser en vertu des dispositions fédérales ou cantonales, dans le domaine des assurances sociales.

L'OCAS assure en particulier la coordination des activités de la Caisse et de l'Office. Par ailleurs, il assume l'administration des institutions qu'il regroupe, en mettant à leur disposition le personnel, les locaux et les moyens techniques nécessaires, compte tenu du patrimoine et des ressources financières et matérielles propres de la Caisse. En effet, la Caisse dispose de ressources financières propres découlant de la mise en œuvre du droit fédéral. Ainsi, par exemple, la Caisse cantonale dispose d'un patrimoine immobilier et mobilier qu'elle a financé et qu'elle entretient par ses propres moyens. La création de l'OCAS n'entraîne aucune modification sur ce plan.

Par ailleurs, l'OCAS exerce son activité dans le respect des accords de droit international public et du droit fédéral, notamment en matière de surveillance des assurances sociales. Ce principe rappelle notamment les compétences primordiales de la Confédération dans la mise en œuvre des législations AVS et AI.

D'autres tâches peuvent être confiées à l'OCAS par le Grand Conseil ou le Conseil d'Etat, le cas échéant avec l'approbation préalable de la Confédération lorsque ces tâches sont également confiées à la Caisse. La référence à l'approbation de la Confédération découle des articles 130 et 131 RAVS selon lesquels d'autres tâches ne peuvent être confiées aux Caisses de compensation par les cantons conformément à l'article 63, 4^e alinéa LAVS que si elles ressortissent aux assurances sociales, à la prévoyance professionnelle ou à la formation et au perfectionnement professionnels. L'autorisation est accordée par l'Office fédéral des assurances sociales. A Genève, ces autres tâches sont la gestion des Caisses publiques des allocations familiales et de l'assurance-maternité.

Enfin, l'OCAS couvre par ses propres moyens les dépenses qu'il occasionne.

Article 3

Les principes de fonctionnement et de représentation de l'OCAS et les institutions qu'il regroupe sont fixés par un règlement du Conseil d'Etat, approuvé par la Confédération. L'approbation de la Confédération est nécessaire car pour la représentation envers les tiers, les gérants des institutions regroupées (Caisse et Office) entretiennent des rapports directs

avec les autorités fédérales, les employeurs et les assurés (art. 109 RAVS). Cet aspect doit donc être traité séparément des autres domaines de l'organisation et de la représentation de l'OCAS.

Le statut du personnel des institutions regroupées par l'OCAS est fixé par le droit cantonal. Le personnel est soumis, à cet égard, à l'ensemble de la législation applicable à la fonction publique cantonale. Ce principe ratifie la situation actuelle fondée sur l'égalité de traitement des membres du personnel de l'Etat et des établissements publics cantonaux..

La nomination et la révocation des employés principaux de l'OCAS et des établissements qu'il regroupe sont soumises à la ratification du Conseil d'Etat. Celui-ci dresse la liste des employés principaux. Il s'agit d'une règle éprouvée que l'on retrouve à l'article 5 de la loi sur les établissements publics médicaux, du 19 septembre 1980.

Article 4

Les obligations de secret sont définies conformément aux normes légales fédérales et cantonales applicables ou usuelles en la matière. Elles sont précisées par les directives fédérales.

Articles 5 et 6

L'OCAS est géré par un conseil d'administration, dont la composition est fixée selon un principe de désignation quadripartite, par le Conseil d'Etat, le Grand Conseil, les partenaires sociaux et le personnel.

Les administrateurs sont choisis en fonction de leurs compétences ou de leur expérience dans le domaine des assurances sociales. Ils représentent, dans la mesure du possible, les diverses tendances de la vie économique, sociale et politique du canton. La limite d'âge est fixée à 65 ans. Des principes spécifiques sont prévus pour la désignation des représentants du personnel.

Article 7

Le conseil d'administration est investi des pouvoirs les plus étendus pour la gestion de l'établissement, dans les limites des compétences de la Confédération. On relèvera, en particulier, qu'il ordonne son mode de fonctionnement ainsi que celui des institutions qu'il regroupe, dans le cadre de la loi et des principes réglementaires de fonctionnement et de représentation fixés par le Conseil d'Etat. Il nomme un bureau composé du président et de quatre membres, dont un représentant du personnel, fixe les pouvoirs de signature, dans le respect des compétences attribuées par le droit fédéral aux directeurs de la Caisse et de l'Office. Ces derniers disposent, en

effet, de larges pouvoirs de gestion et de représentation dans l'exécution de la LAVS et de la LAI.

Au plan financier, le Conseil approuve chaque année, préalablement pour l'Office mais définitivement pour lui-même, pour la Caisse ainsi que pour les autres institutions qu'il regroupe, les budgets d'exploitation et d'investissement, les comptes de clôture ainsi que les rapports de gestion destinés au Conseil d'Etat et à la Confédération. La distinction entre l'approbation préalable et définitive concerne le fonctionnement de l'Office AI. En effet, dans le domaine de l'assurance-invalidité, les prérogatives fédérales en matière de surveillance comptable et de gestion laissent peu de compétences décisionnelles propres, et donc définitives, aux cantons. Ceux-ci doivent procéder dans ces domaines par la voie de l'approbation préalable, l'approbation définitive étant du ressort de la Confédération.

Le Conseil arrête également les principes de la perception et le taux des contributions aux frais administratifs de la Caisse, sur proposition de cette dernière, selon l'article 69, 1^{er} alinéa LAVS. Il nomme l'organe de révision et se prononce sur son rapport annuel.

Article 9

Le directeur a notamment les compétences de coordination des assurances sociales confiées à l'OCAS ainsi que la gestion des services administratifs communs. Il peut également assumer la direction de la Caisse ou de l'Office. Un cumul des fonctions est ainsi possible, pouvant notamment se justifier pour des raisons de coordination.

Les directeurs de la Caisse et de l'Office traitent, dans l'accomplissement de leurs tâches et en tant qu'elles ne relèvent pas du Conseil d'administration, directement avec la Confédération. De nombreuses questions matérielles et financières doivent pouvoir être traitées directement avec la Confédération, sans être soumises à une décision préalable du Conseil d'administration. Les compétences de ce dernier sont néanmoins réservées, par exemple en ce qui concerne son propre pouvoir d'approbation des budgets et des comptes, d'engagement du personnel, de contrôle financier et administratif. On relèvera, à cet égard, que le gérant – ou directeur – de la Caisse est soumis à diverses règles, fixées notamment à l'article 106 RAVS. En particulier, le pouvoir de représentation qui lui est conféré ne doit exclure ni sa compétence de prendre dans des cas d'espèce des décisions rentrant dans le cadre des tâches de la Caisse, ni les rapports directs entre lui-même et les autorités fédérales ou les employeurs et assurés affiliés à la Caisse.

Article 10

L'organe de révision est nommé pour une période initiale de quatre ans, renouvelable une fois. Il s'agit de permettre un changement régulier de l'organe de révision, tout en assurant un travail de qualité de celui-ci. Une durée de mandat de huit ans est optimale, à cet égard. La révision doit s'effectuer annuellement. L'organe de révision procédera au contrôle des comptes de la Caisse de compensation (art. 21) et, par là même, de l'Office dont les comptes sont tenus par la Caisse (art. 28 al. 4).

Chapitres II et III

Le changement essentiel, par rapport à la législation actuelle, est la suppression de la Commission de surveillance de la Caisse dont les fonctions sont toutefois reprises par le Conseil d'administration de l'OCAS. Les dispositions sur la Commission de recours ont été abrogées au profit de la voie de recours auprès du Tribunal administratif, faisant l'objet du projet de loi instituant des Chambres des assurances sociales du Tribunal administratif. Pour le surplus, un toilettage rédactionnel a été opéré, à caractère purement formel et sans modification matérielle quant au fond.

Chapitre IV

Article 31

Les règles sur la responsabilité sont d'un double ordre. En premier lieu, l'Etat ne peut être tenu pour responsable des engagements et des éventuels déficits des frais d'administration de l'OCAS et des institutions qu'il regroupe. Toutefois, la responsabilité du canton en vertu de la législation fédérale est réservée, avec possibilité d'une action récursoire de celui-ci envers les organes et les personnes responsables du dommage.

Article 32

L'OCAS et les institutions qu'il regroupe sont responsables des actes commis par leurs employés dans l'exercice de leur activité, conformément à la loi sur la responsabilité de l'Etat et des communes.

Chapitre V

Les dispositions transitoires et finales contiennent une modification de la loi sur les allocations familiales, attribuant la compétence de surveillance sur les Caisses publiques au Conseil d'administration de l'OCAS, ainsi que les modifications nécessaires aux dispositions des lois cantonales sur le personnel de l'Etat et relatives à leur champ d'application, qui doit être étendu à l'OCAS et les établissements qu'il regroupe.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.