

Date de dépôt : 5 février 2020

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative législative cantonale 174 « Pour l'abolition des rentes à vie des Conseillers d'Etat »

- | | |
|---|------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 11 octobre 2019 |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, au plus tard le | 11 février 2020 |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 11 février 2020 |
| 4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 11 octobre 2020 |
| 5. En cas d'acceptation de l'initiative, adoption par le Grand Conseil d'un projet rédigé, au plus tard le..... | 11 octobre 2021 |
| 6. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 11 octobre 2021 |

Mesdames et
Messieurs les Députés,

Par arrêté séparé de ce jour, le Conseil d'Etat a déclaré valide l'initiative populaire cantonale 174 (ci-après : IN 174). Il entend désormais se déterminer comme suit concernant sa prise en considération.

La situation actuelle en matière de retraite des conseillers et conseillères d'Etat

Actuellement, la Caisse de prévoyance des conseillers d'Etat et du chancelier d'Etat est régie par la loi concernant le traitement et la retraite des conseillers d'Etat et du chancelier d'Etat (LTRCE ; B 1 20) et le règlement concernant la retraite des conseillers d'Etat et du chancelier d'Etat (RTRCE; rs/GE B 1 20.01). Pour les magistrates et magistrats de la Cour des comptes, ce sont les dispositions de la loi concernant le traitement et la retraite des magistrats de la Cour des comptes (LTRCC; rs/GE D 1 13) qui s'appliquent; les conditions de prévoyance sont spécifiques mais elles et ils sont affiliés à la Caisse de prévoyance des conseillers d'Etat et du chancelier d'Etat. Cette caisse a des objectifs hybrides relevant tant de la prévoyance vieillesse, invalidité et décès que de l'indemnisation de fin de fonction.

La pension de retraite est réglée à l'article 6, alinéa 1 LTRCE qui stipule que « *le conseiller d'Etat quittant sa charge après 8 ans de magistrature a droit à une pension annuelle* », l'article 13, alinéa 1 LTRCE précisant que « *les années de magistrature sont comptées à partir de la date d'élection, une année entamée étant comptée comme une année entière* ». Ainsi, si le mandat débute le 1^{er} juin 2018, la pension est due dès le 1^{er} juin 2025 (date à laquelle la huitième année du mandat s'ouvre). Il est à relever que la LTRCE a été rédigée à l'époque où une législature durait 4 ans.

La pension est proportionnelle à la durée de la charge de la conseillère ou du conseiller d'Etat et varie donc selon qu'elle ou il a effectué 8 ans ou 12 ans de magistrature, voire une durée intermédiaire. Le calcul est prévu à l'article 6, alinéa 2 LTRCE : « *La pension annuelle est proportionnelle à la durée de la charge, à raison de 6% du dernier traitement annuel par année de magistrature pour les 4 premières années et de 5% pour les années suivantes, sans dépasser 64% du dernier traitement annuel* ».

Ce principe est pondéré par les alinéas 3 et 4 de la même disposition qui font intervenir l'âge auquel le droit à la pension s'ouvre. Ainsi, la pension est réduite de 1% de son montant pour chaque année ou fraction d'année de différence entre l'âge de la ou du bénéficiaire à la date de l'ouverture de la pension et l'âge de 60 ans révolus. Avant l'âge de 60 ans, la ou le bénéficiaire

peut toutefois demander que le versement de sa pension soit repoussé mais pas au-delà de l'âge de 60 ans révolus. Dans ce cas, la réduction sera calculée sur la différence entre l'âge de la ou du bénéficiaire au moment où la pension est versée et l'âge de 60 ans révolus.

Ainsi, le montant de la rente dépend de deux critères combinés, à savoir la durée de la charge et l'âge de la ou du bénéficiaire au moment où s'ouvre le droit à la pension de retraite.

Enfin, l'article 6 LTRCE précise encore dans son alinéa 5 que « *lorsque le bénéficiaire occupe un emploi public fédéral, cantonal ou municipal (y compris les fonctions électives) et que le cumul de la pension et du traitement dépasse 75% du traitement qu'il recevait en sa qualité de conseiller d'Etat, la pension est diminuée de l'excédent* ». Les pensions d'une corporation de droit public ou d'une institution de prévoyance sont également concernées (art. 6, al. 6 LTRCE). Ainsi, si leur cumul avec la pension de la Caisse dépasse 75% du traitement le plus élevé, la pension est diminuée de l'excédent.

Si la durée du mandat de la conseillère ou du conseiller d'Etat ne lui donne pas droit à la pension de retraite prévue à l'article 6 (ou à la pension d'invalidité prévue à l'article 7), l'article 8 LTRCE prévoit le versement d'une indemnité égale à 3 mois de traitement par année accomplie, cette indemnité ne pouvant être inférieure à 9 mois de traitement.

Depuis 2011, l'Autorité cantonale de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance (ASFIP) a demandé que la Caisse des conseillers d'Etat et du chancelier d'Etat adapte ses dispositions en matière de prévoyance aux exigences fédérales qui ont été modifiées depuis l'adoption de la LTRCE (loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP; RS 831.40), loi fédérale sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité (LFLP; RS 831.42) et leurs ordonnances d'application).

Dans l'attente d'une décision du Grand Conseil sur la refonte de la LTRCE, et pour aller dans le sens des recommandations de l'ASFIP, une modification a été apportée en 2018 au RTRCE, instituant un comité de caisse exerçant les compétences prévues par l'article 51a LPP.

Le projet de loi 12187 du Conseil d'Etat

Afin de mettre en conformité la LTRCE avec le droit fédéral, le Conseil d'Etat a élaboré un projet de loi concernant le traitement et la retraite des conseillers d'Etat et des magistrats de la Cour des comptes (LTRCECC) (ci-après : PL 12187), déposé le 4 octobre 2017 devant le Grand Conseil et, à

la date d'adoption du présent rapport, en cours de traitement par la commission des finances. Le PL 12187 ne prévoit pas de modification au traitement des conseillères et conseillers d'Etat et des magistrates et magistrats de la Cour des comptes mais se concentre sur les droits en matière de prévoyance professionnelle et de prestations de fin de fonction. De plus, il étend son champ d'application aux magistrates et magistrats de la Cour des comptes, qui ne sont aujourd'hui pas mentionnés dans la LTRCE.

La version initiale du PL 12187 prévoit que la chancelière ou le chancelier sorte de la LTRCE et soit traité comme l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs de la fonction publique. Un amendement général déposé par le Conseil d'Etat devant la commission des finances en 2019 propose toutefois de l'y réintégrer, considérant qu'elle ou il est nommé par le Conseil d'Etat à chaque début de législature et qu'elle ou il exerce cette charge jusqu'à l'entrée en fonction du prochain Conseil d'Etat, ce qui justifie un statut particulier.

La principale nouveauté apportée par le PL 12187 est qu'il crée une distinction entre la prévoyance professionnelle d'une part, et l'indemnisation de fin de fonction d'autre part, mettant *de facto* fin au système actuel qui prévoit le versement d'une rente à vie dès la huitième année d'exercice. En effet, le PL 12187 prévoit que pour la prévoyance professionnelle, les conseillères et conseillers d'Etat et les magistrates et magistrats de la Cour des comptes sont affiliés à la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CPEG) et bénéficient de la même prévoyance professionnelle que les fonctionnaires. Leur affiliation dure pendant l'exercice de la fonction. A leur entrée en fonction, elles et ils transfèrent leur prestation de libre passage, acquise avant leur élection, à la CPEG.

Le PL 12187 prévoit par ailleurs une allocation de fin de fonction, due à la magistrate ou au magistrat à la condition qu'elle ou il ait été en exercice pendant une année complète au moins. Le système adopté dans le PL 12187 reprend celui qui est actuellement en vigueur à Bâle-Ville, où les conseillères et conseillers d'Etat bénéficient, à la fin de l'exercice de leur fonction, d'une « Ruhegehalt », ce qui peut être traduit par « prestation de fin de fonction ».

Plus précisément, le montant de l'allocation est égal à 50% du dernier traitement perçu pour les membres du Conseil d'Etat et à 35% pour les magistrates et magistrats de la Cour des comptes. Cette rente est mensuelle et est versée dès le mois suivant la fin des rapports de fonction pendant une durée allant de 3 ans au minimum à 10 ans au maximum selon la durée du mandat exercé. En cas de décès de la ou du bénéficiaire de l'allocation, son conjoint ou partenaire peut prétendre à 60% de l'allocation et l'orphelin à 20%, et ce pour la même durée que l'allocation ordinaire.

Ce projet de loi prévoit également que l'allocation est réduite lorsque, cumulée avec d'éventuels revenus, rentes ou prestations d'assurances sociales ou d'institutions de prévoyance, elle dépasse 75% du dernier traitement perçu.

Enfin, le PL 12187 introduit une disposition réglant les cas d'incapacité de travail pour raisons de santé, qui permet aux magistrates et magistrats de percevoir leur plein traitement pendant 24 mois au maximum en cas de démission relative à un problème de santé, par analogie avec le régime appliqué aux employées et employés de l'Etat. Cette disposition vient combler un vide juridique, rien n'étant prévu dans la législation actuelle à ce sujet.

Déposé lors de la précédente législature, le PL 12187 prévoit dans sa version initiale une entrée en vigueur au 1^{er} juin 2018. Le Grand Conseil n'ayant pas terminé ses travaux à cette date, le projet de loi devra être amendé afin de reporter cette entrée en vigueur à une date ultérieure, au plus tard au 1^{er} juin 2023, début de la prochaine législature, comme le propose l'amendement général précité, déposé fin 2019.

Afin de respecter les principes de bonne foi et de non-rétroactivité de la loi, un régime transitoire est prévu pour les magistrates et magistrats et la chancelière ou le chancelier en fonction lors de l'entrée en vigueur de la loi, qui bénéficieront des prestations telles que prévues dans l'actuelle LTRCE, ainsi que pour les pensionnées et pensionnés qui continueront à toucher leur rente. Les dispositions transitoires du PL 12187 prévoient en effet que la Caisse continue à délivrer ses prestations dans le cadre d'un plan fermé.

L'initiative 174

L'IN 174, dont l'aboutissement a été constaté par le Conseil d'Etat lors de sa séance du 9 octobre 2019 et publié dans la Feuille d'avis officielle du 11 octobre 2019, est une initiative législative non formulée qui prévoit que *« Le Grand Conseil est chargé d'établir un projet de révision totale ou partielle de la loi du 17 décembre 1976 concernant le traitement et la retraite des Conseillers d'Etat et du Chancelier d'Etat (LTRCE – B 1 20). Dans ce contexte, le parti vert/libéral genevois demande de modifier la législation en vigueur au moins sur les points suivants :*

- 1. Les Conseillers d'Etat et le Chancelier d'Etat perçoivent une rente annuelle après la fin de leur mandat au maximum pour une durée de 24 mois.*
- 2. La rente annuelle est fixée à 70% du dernier traitement et le montant total des rentes cumulées de tous les mandats ne doit pas excéder les 70% du dernier traitement annuel. ».*

Dans leur exposé des motifs, les initiants indiquent vouloir « *mettre les anciens Conseillers et Chanceliers d'Etat sur un pied d'égalité avec la population du canton, en prévoyant les mêmes rentes et délais que ceux prévus par l'assurance chômage* ». Leur argumentation porte également sur le fait que des cantons tels que Bâle-Ville, le Valais et le Jura « *ont déjà considérablement limité ou complètement aboli le système de rentes de leurs Conseillers d'Etat* ».

Appréciation du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage l'appréciation des initiants selon laquelle un système de rente à vie ne correspond plus aux réalités actuelles, les membres du gouvernement étant élus de plus en plus jeunes et terminant ainsi pour certains leur mandat bien avant l'âge de la retraite. C'est notamment pour cette raison qu'il a déposé le PL 12187, qui met d'une part le système de retraite du Conseil d'Etat en conformité avec le droit fédéral, et qui distingue d'autre part les prestations relevant de la prévoyance professionnelle au sens strict de celles relevant de la fin de l'exercice de la fonction. Comme décrit ci-dessus, le PL 12187 prévoit également une disposition visant à empêcher la surindemnisation, l'allocation étant réduite si la somme des revenus de l'ancienne magistrate ou l'ancien magistrat (rente, activité lucrative, allocation) dépasse les 75% de son dernier traitement.

Le Conseil d'Etat estime ainsi que le projet de loi qu'il a déposé offre un dispositif cohérent et complet permettant de régler à satisfaction tant la prévoyance professionnelle de ses membres que la possibilité de toucher un revenu de substitution pendant quelques années à l'issue de leur mandat, ce qui permet d'assurer l'indépendance des magistrates et magistrats dans l'exercice de leur fonction.

Les deux demandes énoncées dans l'IN 174 ne sont pas incompatibles en tant que telles avec le PL 12187. Elles s'inscrivent dans la même logique, mais viendraient modifier les paramètres du projet de loi. Le tableau ci-dessous présente les paramètres en question, tels que proposés dans l'initiative et tels que prévus dans le projet de loi.

IN 174	PL 12187
Rente versée pendant max. 24 mois	Allocation versée pendant 3 à 10 ans (selon durée du mandat)
Montant de la rente : 70% du dernier traitement	Montant de l'allocation : 50% du dernier traitement
Cumul de rentes : < 70% du dernier traitement	Cumul de l'allocation, des rentes et revenus : < 75% du dernier traitement

On constate ainsi que l'initiative est plus restrictive que le projet de loi quant à la durée du versement de la rente, respectivement de l'allocation, ce d'autant qu'elle indique « *maximum 24 mois* », sans toutefois préciser selon quel mode de calcul cette durée devrait être déterminée. Elle est en revanche plus généreuse quant à son montant et au mécanisme visant à empêcher la surindemnisation. L'IN 174 ne mentionne en effet que le cumul des rentes (« *le montant total des rentes cumulées de tous les mandats* »), sans tenir compte d'éventuels autres revenus.

Afin de justifier le choix de ces paramètres, les initiants se réfèrent dans leur exposé des motifs à la situation de la population genevoise et aux droits relatifs à l'assurance-chômage. Sur ce point, le Conseil d'Etat relève que la comparaison avec des personnes touchant une indemnité de l'assurance-chômage suite à la perte de leur emploi n'apparaît pas totalement pertinente, dans la mesure où les responsabilités et le risque d'exposition auxquels font face les membres du gouvernement sont sans commune mesure avec la plupart des employées et employés du secteur public ou privé. A titre comparatif, les directrices et directeurs de grandes entreprises, dont les responsabilités et les risques pourraient être comparés à ceux assumés par les membres du gouvernement, bénéficient généralement de salaires largement plus élevés et d'indemnisations importantes au moment de leur départ.

Le Conseil d'Etat estime ainsi que le PL 12187 est équilibré et permet, grâce au versement de l'allocation, de tenir compte des efforts consentis et des risques assumés par les élues et les élus dans l'exercice de leur fonction, en leur assurant une certaine sécurité financière à l'issue de leur mandat, le temps de retrouver une activité professionnelle.

Tout en choisissant une option raisonnable pour les contribuables et acceptable par la population, il est en effet important de conserver une attractivité à la fonction de conseillère ou conseiller d'Etat, fonction certes hautement honorifique et gratifiante, mais aussi très exigeante et exposée, sans aucune garantie de renouvellement des mandats. Les exemples sont de moins en moins rares de magistrates ou magistrats qui font face à une non-réélection, parfois à l'issue d'un seul mandat. Cela est le propre de la

démocratie et il ne s'agit pas de remettre en question le droit des citoyennes et citoyens à ne pas reconduire le mandat des élues ou des élus, mais bien de permettre aux personnes non réélues de rebondir, la non-réélection s'accompagnant parfois d'une exposition fortement négative qui peut prêter les chances de retrouver immédiatement un emploi.

Faute de prévoir des mesures propres à atténuer ce genre de situation, on risque de voir des personnalités compétentes renoncer à se porter candidates au Conseil d'Etat, les risques étant trop importants tant en termes financiers que d'impact sur la carrière professionnelle.

Enfin, les prestations financières allouées aux magistrates et magistrats ont également pour objectif de garantir leur indépendance et d'éviter les éventuels conflits d'intérêts et risques de corruption, en leur permettant d'accomplir leur tâche et de prendre des décisions sans être guidés par des préoccupations liées au risque d'une non-réélection.

En résumé, le Conseil d'Etat considère que la solution cohérente et équilibrée proposée dans le PL 12187 permet de répondre au souhait des initiants d'abolir les rentes à vie des magistrates et magistrats, en distinguant la prévoyance professionnelle et le versement d'une allocation de départ, dont la durée du versement est proportionnelle à la durée du mandat. Le cadre temporel de 24 mois voulu par les initiants est trop restrictif et ne permet pas de tenir compte de la durée du mandat, et de l'interruption de la carrière professionnelle correspondante. Enfin, le PL 12187 fixe une limite plus contraignante à la problématique de la surindemnisation, en prenant en compte tant les rentes que les revenus.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à rejeter l'IN 174 sans lui opposer de contreprojet.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Antonio HODGERS