

Date de dépôt : 2 juin 2021

Rapport

de la commission des affaires sociales chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Delphine Bachmann, Jean Luc Forni, Sébastien Desfayes, Jacques Blondin, Anne Marie von Arx-Vernon, Jean-Marc Guinchard, François Lance, Olivier Cerutti, Souheil Sayegh, Christina Meissner, Bertrand Buchs, Claude Bocquet, Patricia Bidaux sur les familles (LFam)

Rapport de majorité de M. Didier Bonny (page 1)

Rapport de minorité de Mme Patricia Bidaux (page 22)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Didier Bonny

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission des affaires sociales s'est réunie le 3 novembre 2020, le 12 janvier et le 20 avril 2021 pour étudier le projet de loi 12729 sous la présidence de M. Sylvain Thévoz.

Les procès-verbaux de ces séances ont été rédigés par M^{me} Camille Zen-Ruffinen et M. Emile Branca que le rapporteur remercie pour la qualité de leur travail.

Présentation du Projet de loi 12729 par M^{me} Delphine Bachmann, première signataire

M^{me} Bachmann explique que le projet de loi part du constat que la Suisse est à la traîne en matière de politique familiale. Elle concède qu'il existe des

mesures de la Confédération, mais que les cantons et les communes se renvoient la balle. Elle ne pense pas qu'on puisse parler de politique familiale cohérente dans le pays. Elle affirme qu'avoir des familles saines et soutenues permet d'avoir une société qui va bien. Elle souligne que c'est une politique transversale qui se répercutera positivement sur les autres politiques publiques. Elle rappelle la Constitution (logement approprié, besoin de la famille et protection de cette dernière, droit au mariage, ...). Elle relève que les exigences pratiques ne sont mentionnées nulle part. Elle déplore que la Confédération considère que la famille soit quelque chose de privé. Elle souhaite être proactive sur la question. Elle rappelle la stratégie de politique familiale de 2019 à 2023 (rapport de 2015 dont les objectifs ont été traités de manière très brève). Elle ne voit pas de remise en question sur les allocations familiales, d'objectifs concrets sur les places de crèches notamment, ni sur les contributions financières pour les familles. Elle affirme que tout a été estimé non nécessaire. La Confédération n'est pas proactive dans ce domaine. Elle concède qu'il existe une commission extra-parlementaire, mais que ce n'est qu'un outil consultatif. Elle trouve dommage que leurs prises de position ne soient pas plus prises en compte.

Au niveau cantonal, M^{me} Bachmann relève la disparité entre les cantons en matière de politique familiale. Elle souligne qu'à Genève les problématiques familiales sont morcelées entre différents départements. Il n'y a donc aucune loi, aucun département qui s'occupe spécifiquement des familles. Elle concède que c'est une thématique qui peut être coûteuse, mais elle souhaite soutenir les familles dans leur épanouissement. Elle relève qu'il existe une commission cantonale qui doit donner son avis et faire des propositions. Le dernier rapport date du 13 novembre 2018. Cette commission est peu sollicitée. M^{me} Bachmann relève que les approches sur le soutien aux familles divergent. Elle rappelle que l'article constitutionnel demandait d'encourager les mesures familiales et avait été soutenu à 80% par les Genevoises et les Genevois. Elle trouve que cela montre l'importance de la problématique. Elle souligne que le PDC s'est toujours engagé pour la promotion des familles, quelles que soient leurs formes. Elle tient à dire que ce PL a fait l'objet de discussions avec différents acteurs qui ont tous fait part d'un sentiment d'éparpillement sans une vraie force politique qui manque. Elle mentionne le fait que d'avoir un enfant fait perdre 40% du pouvoir d'achat et que les familles sont de plus en plus nombreuses à devoir faire appel à l'aide sociale.

Pour le PDC, ce projet de loi s'inscrit dans une stratégie à long terme pour pouvoir s'appuyer sur des axes et des perspectives pour décliner des mesures en faveur des familles. Il veut poser les bases d'une stratégie de politique

familiale qui soit cohérente et efficiente sur des thèmes tels que la protection de la maternité et de la paternité, la lutte contre les violences familiales et le harcèlement, les aides aux familles, l'aménagement du territoire, les transports, etc. Pour M^{me} Bachmann, les mesures existantes en faveur des familles ne suffisent pas, raison pour laquelle ce projet de loi propose un cadre pour travailler sur les politiques familiales.

Questions des commissaires

Un commissaire Vert demande si la famille monoparentale est comprise dans la définition de communauté. Sur la hiérarchie législative, il voit que c'est une loi-cadre. Il demande, si la commission fiscale prend une décision sur la fiscalité de la famille, s'il risque d'y avoir une contradiction entre les normes.

M^{me} Bachmann confirme que les familles monoparentales sont comprises dans la définition. Elle voit la famille comme une communauté qui éduque et entoure l'enfant. Sur la hiérarchie des lois, elle l'a volontairement appelée loi-cadre, vu que c'est compliqué car la politique familiale touche beaucoup de domaines. Elle veut donner un cadre pour que le reste de la législation puisse tenir compte de ce qui est souhaité pour la famille.

Le même commissaire comprend qu'il faudra tenir compte de cette loi dans les politiques familiales. M^{me} Bachmann confirme que c'est ce qui est souhaité.

Une commissaire PLR, à une question concernant l'art. 34.

Art. 34 Référendum obligatoire

L'adoption de la présente loi est soumise au corps électoral.

Elle relève qu'il y a un referendum qui est souhaité. Elle demande si c'est une demande des signataires, si d'autres cantons ont mis en place des lois similaires et s'il a été pris contact avec les membres de la commission consultative cantonale.

M^{me} Bachmann confirme avoir pris contact avec la commission consultative. Elle trouve que son travail n'est pas assez soutenu, visible et utilisé. Concernant les lois-cadres, elle indique que cela dépend des cantons. Le Jura et Neuchâtel ont, par exemple, une loi-cadre sur la famille. Sur le referendum, elle indique qu'il est souhaité des auteurs, car le PDC trouve bien que la population donne son avis à ce sujet.

Une commissaire d'Ensemble à Gauche demande s'il y a beaucoup de lois-cadres à Genève. Elle trouve que le projet de loi est relativement précis dans toute une série de domaines et se demande si la précision n'est pas trop élevée pour une loi-cadre. Cela risque, selon elle, de restreindre des lois

particulières, notamment sur l'aspect de l'art. 34. Elle demande si une modification dans la loi particulière doit être soumise au referendum obligatoire. Elle trouve que les choses ne sont pas distinguables. Elle concède que le cadre dressé est général et vaudrait pour d'autres thématiques. Elle demande à M^{me} Bachmann comment elle envisage cette cohabitation dans la législation genevoise.

M^{me} Bachmann est ouverte à la discussion. Elle veut trouver un équilibre entre la précision et la généralité de la loi-cadre. Elle a préféré être précise, mais reste ouverte à avoir quelque chose de plus synthétique. Elle concède que cela concerne beaucoup de thématiques. Pour le PDC, cette loi-cadre doit permettre de poser le cadre pour que les départements concernés par la politique familiale puissent s'y référer et orienter leurs mesures en regard de cette loi-cadre. Concernant le referendum, M^{me} Bachmann ne peut pas répondre précisément. Elle concède que si la loi se veut souple et facilement adaptable, la marge de manœuvre doit être pratique et simple. Pour ce qui risque d'être trop précis par rapport à d'autres lois, elle pense qu'il faut revoir les lois qui iraient dans un sens différent.

Un commissaire Vert comprend que la définition de la famille du PDC inclut les familles homoparentales. M^{me} Bachmann le confirme.

Ce commissaire poursuit avec une question concernant l'art. 4 al. 1.

Art. 4 Rôle de l'Etat

1 L'Etat protège et soutient la famille en tant que cellule naturelle et fondamentale de la société.

Il demande ce que le PDC entend par une « cellule naturelle et fondamentale de la société ».

M^{me} Bachmann explique que la cellule naturelle reprend l'idée que la famille de base est un cercle fondamental de la société. Tout le monde a un cercle familial et se construit autour de ce cercle. Elle cite le cercle professionnel, le cercle sportif et le cercle familial.

Un commissaire PLR revient sur l'art. 2 et la définition de la famille.

Art. 2 Définition

1 Sont considérés comme famille, au sens de la présente loi, les couples et les communautés rassemblant des personnes parentes ou alliées de plusieurs générations faisant ménage commun.

2 Le lien familial peut s'étendre au-delà du lien biologique et comprendre ainsi les relations de soins, de solidarité et d'assistance qui se développent entre des individus de plusieurs générations qui constituent une communauté de vie.

Il note qu'elle est définie par un ménage commun (al. 1) ou une communauté de vie (al. 2). Il demande si la définition de la famille n'est pas trop large (adulte qui héberge d'autres générations sans lien de parenté) et s'il y a eu une étude comparative de la définition de la famille avec les autres cantons.

M^{me} Bachmann n'a pas fait d'étude comparative avec les autres cantons. Dans le canton du Jura, la Constitution parle de la famille comme cellule naturelle et fondamentale de la société, une communauté de base de la société en Valais. Elle a été plus loin en définissant qui peut être dans la cellule naturelle ou pas. Il était important de mentionner que dans la politique familiale que le PDC veut décliner, il faut définir la cellule naturelle. Elle souhaite que toutes les formes de familles soient soutenues.

Un commissaire UDC prend l'exemple des instituts de droit public qui ont une loi-cadre qui s'applique à tous. Toutes les mesures additionnelles sont possibles. Il remarque que ce projet de loi ne le permet pas. Il ne voit pas ce projet de loi comme une loi-cadre, car il y a surtout des propositions relativement peu concrètes (demande de politique de logement, d'organisation, de conseil juridique, de lutte contre la violence, ...). Il demande, si une telle loi est votée, si elle ne risque pas d'être plus un facteur de dispute que de fixer un cadre.

M^{me} Bachmann estime qu'une loi-cadre a pour objectif de définir l'ultime but en précisant les domaines d'action. Elle pense qu'il faut ensuite faire des propositions plus précises que celles de la loi-cadre. Elle souligne qu'il n'existe aujourd'hui rien qui oblige les départements à se préoccuper des familles. Elle déplore la place des politiques familiales à Genève. Elle rappelle que la pyramide des âges est bien inversée. Elle souhaite définir un cadre pour sécuriser et encourager pour amener des effets positifs sur la suite. Elle déplore qu'il n'y ait, à l'heure actuelle, rien de contraignant sur les politiques familiales.

Un commissaire Vert a un problème par rapport à la loi qui a différents niveaux. Il prend, à titre d'exemple, l'art. 8 al. 4 et le lit.

Art. 8 Allocations, prestations complémentaires familiales et subsides

4 L'Etat garantit l'octroi de subsides d'assurance-maladie en faveur des familles défavorisées et des jeunes âgés de 18 à 25 ans.

Il trouve que cet article est déjà extrêmement concret et que les mesures existent déjà. Qu'advierait-il en cas de vote de ce projet de loi ?

M^{me} Bachmann répond que le PDC ne voulait pas faire quelque chose de trop général, ni faire un catalogue de prestations. Elle souhaite que la commission se penche sur ce projet de loi en adaptant ce qu'elle trouve trop

ou pas assez précis. Elle insiste sur le fait qu'un arbitrage est faisable selon elle.

Un commissaire PLR lit l'art. 35.

Art. 35 Loi-cadre

Toute base légale et réglementaire contrevenant aux principes de la présente loi-cadre doit être modifiée en ce sens.

Il trouve que cet article explique la coordination entre les lois spécifiques et la loi-cadre. Pour comprendre l'état d'esprit du PDC, il demande, sur l'art. 8 al. 4, si M^{me} Bachmann estime que la mesure n'est pas déjà mise en place actuellement et si cela pourrait avoir comme conséquence que le Conseil d'Etat ne verse plus de subsides pour les adultes, vu que c'est une loi-cadre.

Il a également une interrogation concernant l'art. 12.

Art. 12 Structures d'accueil

1 L'Etat développe des structures d'accueil extrafamiliales et extrascolaires, ouvertes toute l'année et à prix abordables, afin d'offrir une place de garde à chaque enfant.

2 Il encourage la création et l'exploitation de structures d'accueil privées, en particulier les crèches d'entreprise.

3 Il encourage la mise sur pied de modes de garde complémentaires pour les enfants et les soutient financièrement.

Il se demande si cet article vise à ce que l'Etat reprenne en main les crèches et le GIAP. Il rappelle la loi sur le parascolaire.

Concernant les subsides, M^{me} Bachmann ne partage pas l'interprétation du commissaire PLR. Le projet de loi a comme objectif de porter une attention particulière sur ces catégories qui touchent les familles. Sur la question de l'art. 12, elle ne voit pas ce qui a été fait sur l'al. 2. Elle voit qu'on renonce à ouvrir des structures d'accueil tellement c'est compliqué. Elle souhaite que quelque chose soit fait. Elle ajoute que cela peut se faire en collaboration avec les communes, elle ne remet pas en question que ce sont ces dernières qui prennent en charge les crèches, elle souhaite simplement que le Conseil d'Etat soit plus proactif sur la question.

Une commissaire d'Ensemble à Gauche s'interroge sur l'art. 22.

Art. 22 Finances publiques

L'Etat veille à mener une politique financière responsable, protégeant les générations futures d'un endettement insoutenable.

Elle se demande s'il ne sort pas du champ des politiques familiales et renvoie à quelque chose de plus large. Elle demande comment interpréter l'art. 22 au regard de l'art. 35.

Elle se questionne également à propos de l'art. 25.

Art. 25 Principe

1 L'Etat garantit l'accès au système de santé et aux soins pour toutes les familles.

2 Il veille à maîtriser les coûts de la santé afin de limiter l'évolution de primes d'assurance-maladie à l'évolution du coût de la vie.

Elle trouve en effet que les mesures décrites dans cet article concernent aussi d'autres populations. Pour elle, ce projet de loi va plus loin que ce que devrait être une loi-cadre.

M^{me} Bachmann répond que le PDC s'est inspiré de ce qui s'est fait dans le Jura et à Neuchâtel. Ils vont aussi dans le détail. Pour elle, la commission a toute latitude pour élaborer une réponse possible et envisageable à ce projet de loi, quitte à proposer quelque chose de différent. Le PDC est ouvert à la discussion et souhaite réunir une majorité pour mieux soutenir les familles dans le canton.

Le président lit l'art. 3 al. 1.

Art. 3 Objet

1 Les mesures prévues par la présente loi concernent notamment les familles formées d'au moins un adulte et un enfant.

Il demande s'il peut y avoir une famille sans enfant et quel serait le foyer qui ne serait pas une famille.

Pour M^{me} Bachmann, il faut un adulte et un enfant au minimum pour former une famille. Elle réitère le fait que c'est une proposition de définition. Elle reste ouverte à la discussion. Elle trouve que la famille n'est pas un sujet clivant. Elle rappelle que ce projet de loi veut ouvrir la discussion au sein du Parlement sur les politiques familiales.

Le président comprend donc que l'art. 3 al. 1 définit ce qu'est une famille.

M^{me} Bachmann le confirme.

Audition de M. Fabien Mangilli, directeur à la Direction des affaires juridiques (CHA)

M. Mangilli explique qu'une loi-cadre est une loi ordinaire. Elle n'a pas un caractère constitutionnel. C'est une loi soumise au référendum, qui n'est pas de rang supérieur. Il souligne le fait que l'art. 34 du projet de loi sur le

référendum obligatoire ne rend pas la loi constitutionnelle. Les modifications subséquentes de cette loi-cadre seraient soumises au référendum ordinaire. La notion de loi-cadre n'est pas une notion juridique. En droit cantonal, au 1^{er} janvier 2021, il y a uniquement deux lois qui portent les caractéristiques d'une loi-cadre sur 296 lois publiées au RS : la loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton et la loi sur la culture. Cette dernière ne contient pas le titre de loi-cadre, mais son article indique "La présente loi-cadre...". La loi-cadre est une notion qui existe au niveau de la Confédération. Il y a eu des discussions entre 1995-2000 (époque du « new public management ») et une définition de loi-cadre en est sortie : « La loi-cadre est un acte législatif qui contient des règles générales et des principes qui doivent être mis en œuvre, soit par des actes législatifs de rang inférieur (ordonnance/règlement), soit par des collectivités publiques de rang inférieur (canton/communes) voire par des acteurs privés ». En droit fédéral, le terme de loi-cadre est souvent utilisé lorsque le droit fédéral prévoit un certain nombre de principes qui doivent être mis en œuvre par les cantons (fédéralisme d'exécution). La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) est un bon exemple car celle-ci contient des principes que les cantons doivent mettre en œuvre. Ces types de lois-cadres fédérales ne posent pas trop de problèmes car il y a des degrés normatifs différents entre le cadre et la mise en œuvre.

M. Mangilli indique que si on se base sur la loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (LRT), il y a une loi qui fixe des principes et des règles générales. Visiblement, il faudrait adapter de nouvelles lois pour mettre le projet de loi-cadre en œuvre et instaurer une délégation au Conseil d'Etat (ci-après : CE) pour la surveillance ou la mise en œuvre. On pourrait imaginer une délégation législative au CE qui mettrait en œuvre les principes inscrits dans la loi-cadre. On pourrait également avoir une délégation en faveur d'autres collectivités publiques ou d'autres acteurs. Avec une loi-cadre cantonale comme celle proposée dans le présent projet de loi, le problème est que celui-ci est de rang législatif et qu'il y a au-dessus la Constitution cantonale. La loi-cadre doit respecter la Constitution. Une loi-cadre est une loi qui contient des principes généraux qui doivent être mis en œuvre. Si cette mise en œuvre est déléguée dans la loi-cadre au CE, il n'y aura pas de problèmes car les règlements de ce dernier doivent respecter les lois cantonales. Le souci vient quand on est en présence d'une loi de mise en œuvre, une loi-cadre avec une mise en œuvre qui doit se faire au même niveau normatif. Quand la mise en œuvre se fait par des décisions, il n'y a pas de problèmes car ce pouvoir de décision sera opéré par le canton ou les communes et devra respecter la loi-cadre. En revanche, le PL 12729 ne

contient pas de dispositions qui seraient mises en œuvre par le biais de décisions. Si la mise en œuvre se fait par le biais de règlements, il n'y aura pas de problème également car les règlements du CE doivent respecter les lois cantonales. Il n'est pas non plus prévu de délégation législative en faveur du CE dans le projet de loi. Il reste donc le problème suivant : soit cette loi-cadre contient des dispositions suffisamment précises pour que celle-ci puisse contenir des droits opposables directement applicables, c'est-à-dire des droits justiciables, alors il n'y a pas besoin de mise en œuvre, soit les dispositions de la loi sont programmatiques et nécessitent donc une mise en œuvre. Il précise que dans le projet de loi, 95% des dispositions ne donnent pas de droits directement applicables. Par conséquent, une mise en œuvre est nécessaire par le Grand Conseil (ci-après : GC). C'est donc ici que le problème apparaît car il y aura le même niveau normatif pour la loi-cadre et la loi de mise en œuvre.

M. Mangilli explique que plusieurs principes devront être appliqués pour faire face à cette problématique. Premièrement, le principe de la légalité doit être respecté. Le GC doit évidemment respecter ce principe. Il y a également un deuxième principe juridique qui est la *lex posterior derogat priori*. Une loi subséquente qui dérogerait à une loi antérieure prime en principe. Par conséquent, la loi de mise en œuvre subséquente primerait la loi-cadre antérieure. Troisièmement, il y a aussi le principe de la spécialité qui est la *lex specialis derogat generali*. Par essence, la loi de mise en œuvre aurait un caractère spécial car celle-ci mettrait en œuvre des dispositions générales. En cas de contradiction, ce troisième principe dispose que la loi spéciale déroge à la loi générale. Il explique qu'une des possibilités est prévue à l'art. 35 P-LFam qui précise : « Toute base légale et réglementaire contrevenant aux principes de la présente loi-cadre doit être modifiée en ce sens ». Cette disposition oblige à une mise en conformité. Il ajoute que l'inscription du mot « réglementaire » est inutile car cela va de soi. Selon lui, l'art. 35 s'applique pour le droit en vigueur, c'est-à-dire que le droit genevois en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la loi-cadre devra être adapté. Il déclare que la loi-cadre P-LFam est très générale ; ce n'est donc pas très facile de distinguer ce qui est conforme ou ce qui ne l'est pas. Il a repéré un possible problème avec le droit genevois actuel qui concerne l'accueil parascolaire. En effet, actuellement, le parascolaire du degré primaire relève d'une compétence exclusive des communes. Sinon, globalement, il a l'impression que le droit actuel est assez conforme d'un point de vue juridique aux principes qui sont énoncés dans ce projet de loi. Afin d'éviter les problèmes pour le droit subséquent à l'entrée en vigueur, il faudrait une disposition de type art. 35 : « Toute base légale actuelle et subséquente

contrevenant aux principes de la présente loi-cadre doit être modifiée en ce sens ». Cette façon de faire est techniquement possible, mais il pense que cela pourrait poser problème au niveau de la proportionnalité. Cela risquerait également de lier le législateur par la suite. En effet, cela reviendrait quasiment à faire une loi constitutionnelle. Il n'est pas certain que cela soit totalement conforme, mais il ne peut pas être péremptoire sur ce point.

M. Mangilli fait remarquer qu'il y a certaines dispositions qui reprennent quelque peu la Constitution comme l'art. 22 P-LFam qui ressemble à l'art. 156 Cst-GE. Il y a également des points qui pourraient relever du droit fédéral, notamment le principe du congé paternité et le soutien à la parentalité.

M. Mangilli conclut qu'une loi-cadre est possible d'un point de vue légistique, mais celle-ci peut poser problème dans sa mise en œuvre. Il ne faut pas se faire trop d'illusion sur la portée réelle d'une loi-cadre du type du PL 12729.

Questions des commissaires

Une commissaire d'Ensemble à gauche se demande si l'élaboration d'une loi-cadre n'est finalement pas un exercice périlleux. Cela ressemblerait à l'établissement d'un chèque en blanc car il faudrait ensuite veiller à ce que les dispositions légales antérieures correspondent à ce qui aura été déterminé par l'acte législatif en question. Ce qui signifie que peut-être on risque de revenir sur des acquis relativement importants en soutenant le principe d'une loi-cadre sur la famille. D'autre part, si on tente l'exercice, elle se demande si cela ne créerait pas un précédent qu'on pourrait être tenté de renouveler.

M. Mangilli répond qu'il n'est potentiellement pas exclu qu'une loi-cadre puisse remettre en cause des éléments qui ont été décidés précédemment. Néanmoins, il faut qu'il y ait des droits opposables inscrits dans la loi-cadre. Il prend l'exemple de l'assurance maternité. L'assurance maternité a été pendant 45 ans inscrite dans la Constitution et il n'y a pas eu d'assurance maternité au niveau fédéral. Personne n'a jamais exigé sur cette base constitutionnelle l'octroi d'une assurance maternité en justice, car ce n'est pas opposable. Il faut une mise en œuvre de ce droit constitutionnel pour ce faire. Si la loi-cadre ne fait que donner des principes, à son avis, on ne peut pas en tirer des droits directement opposables. Tout dépend du degré de précision des normes.

Une commissaire PDC demande à M. Mangilli si une évaluation sur le nombre de lois qui seraient remises en question avec ce projet de loi-cadre a été faite.

M. Mangilli répond que s'il n'y a pas d'obligation de type article 35 P-LFam, l'application du principe de dérogation par la loi postérieure prévaut. Dans ce cas, pour qu'il y ait un risque de non-application du droit antérieur, il faut que les droits inscrits dans la loi-cadre soient directement opposables. S'agissant de l'évaluation, il n'a pas l'impression que l'ordre juridique genevois comporte des contrariétés mis à part la notion du parascolaire susmentionnée.

Un commissaire PLR estime qu'il y aurait beaucoup d'obstacles à lever pour aboutir à ce projet de loi. Néanmoins, l'auteure de ce projet de loi a déclaré s'être inspirée de ce qui s'est fait dans les cantons du Jura et de Neuchâtel. Il demande si ces deux cantons auraient un cadre juridique différent qui donnerait sa légitimité à une telle loi-cadre.

M. Mangilli répond qu'à sa connaissance le cadre juridique du canton du Jura et du canton de Neuchâtel n'est pas fondamentalement différemment à celui de Genève. En revanche, la loi jurassienne du 28 avril 1988¹ ne s'appelle pas loi-cadre mais se nomme loi visant à protéger et à soutenir la famille. Cette dernière n'a pas de disposition de type art. 35 et a été soumise au référendum facultatif. Elle institue un conseil de famille et reprend un certain nombre de dispositions identiques par rapport à la fiscalité, etc.

Unr réponse affirmative est apportée par M. Mangilli au même commissaire PLR qui lui demande si la loi jurassienne traite de plusieurs politiques publiques de manière transversale.

Une commissaire verte demande si le projet de loi genevois devrait *a fortiori* ressembler à la loi jurassienne.

M. Mangilli a de la difficulté à répondre à cette question car celle-ci est d'ordre du politique. Il souligne le fait que la loi jurassienne est ancienne. Il déclare que l'art. 35 du projet de loi risque de poser problème. Il faut vraiment essayer d'éviter de créer une usine à gaz qui serait ineffective. Le but du législateur est de rédiger des lois à caractère normatif.

Une commissaire d'Ensemble à Gauche demande s'il serait possible de préciser dans la loi-cadre toutes les modifications aux autres lois que les dispositions contenues dans la loi-cadre pourraient induire, afin que les choses soient claires d'emblée. Cela avait été fait dans la LOIDP.

M. Mangilli répond que cette manière de faire est possible. En revanche, la LOIDP était beaucoup plus contraignante sur certains aspects. Ici, il pense qu'il y aurait moins ce besoin-là. Il ajoute que l'enjeu est de savoir ce qui va se passer avec les décisions qui seraient basées sur une ancienne norme qui

¹ <https://rsju.jura.ch/fr/viewdocument.html?idn=20015&id=37693>

est entre temps devenue contraire à la loi-cadre. L'enjeu est de se voir annuler des décisions en justice. En revanche, pour cela, il faut invoquer une loi-cadre qui doit contenir des droits opposables.

Un commissaire UDC déclare qu'à son avis, on n'est pas en présence d'une loi-cadre, mais d'une loi d'intention. Il se demande si les auteurs du projet de loi ne se trompent pas totalement de voie. C'est typiquement un projet constitutionnel et pas législatif.

M. Mangilli répond qu'il existe effectivement dans ce projet de loi des dispositions qui ressemblent à ce qui est inscrit dans la Constitution.

Discussion et vote

Une commissaire PDC déclare que son groupe soutiendra bien évidemment l'entrée en matière sur le PL 12729 issu de ses rangs. Si l'entrée en matière est acceptée, elle présentera des amendements qui sont en lien avec les éléments juridiques qui ont été discutés au sein de la commission.

Un commissaire Vert indique que pour son groupe cette loi-cadre donne plutôt l'impression d'être une usine à gaz. Les Vert-e-s ne voient pas en quoi cette loi-cadre pourrait apporter un plus au régime actuel. Par conséquent, les Vert-e-s n'entreront pas en matière.

Une commissaire d'Ensemble à Gauche indique que son groupe éprouve le même sentiment. Le problème est qu'il y a une reprise de toute une série de domaines dans la loi qui fait qu'elle donne l'impression d'être une loi « patchwork ». Cela donne un aspect de redondance sans qu'une direction soit donnée en matière de politique familiale. Elle a l'impression qu'entre l'intention et la manière dont le projet de loi est rédigé, il y a une discrédance. Ensemble à Gauche refusera par conséquent l'entrée en matière.

Une commissaire socialiste informe que son groupe partage la même opinion que ses préopinants. Cette loi-cadre touche à plein d'autres lois, ce qui est problématique. Elle aurait été en faveur d'un projet de loi plus sobre et plus synthétique. Pour ces raisons, les Socialistes refuseront l'entrée en matière.

Un commissaire PLR déclare que son groupe partage également la même opinion. Cette loi-cadre est un grand catalogue qui touche plusieurs politiques publiques différentes. C'est une loi qui, de par sa forme, risque de comporter plusieurs contradictions. Le PLR aurait préféré une loi d'intention. Le PLR n'entrera donc pas en matière.

Le MCG partage l'avis de ses préopinants et n'entrera également pas en matière.

Un commissaire UDC déclare que son groupe n'entrera pas en matière. Il ne voit pas vraiment quel cadre est représenté par ce projet de loi.

1^{er} débat

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12729 :

Oui : 2 (2 PDC)

Non : 13 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 4 PLR, 2 MCG, 1 UDC)

Abstentions : 0

L'entrée en matière du PL 12729 est refusée.

La majorité de la commission des affaires sociales vous recommande par conséquent, Mesdames les députées, Messieurs les députés, d'en faire de même.

Projet de loi (12729-A)

sur les familles (LFam)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu l'article 205 de la constitution de la République et canton de Genève, du
14 octobre 2012,
décrète ce qui suit :

Chapitre I Dispositions générales

Art. 1 But

La présente loi a pour but de fixer les principes généraux de la politique familiale de l'Etat et le cadre dans lequel ce dernier peut intervenir, en application de l'article 205 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.

Art. 2 Définition

¹ Sont considérés comme famille, au sens de la présente loi, les couples et les communautés rassemblant des personnes parentes ou alliées de plusieurs générations faisant ménage commun.

² Le lien familial peut s'étendre au-delà du lien biologique et comprendre ainsi les relations de soins, de solidarité et d'assistance qui se développent entre des individus de plusieurs générations qui constituent une communauté de vie.

Art. 3 Objet

¹ Les mesures prévues par la présente loi concernent notamment les familles formées d'au moins un adulte et un enfant.

² Elles favorisent la qualité des rapports entre les membres de la famille et l'épanouissement de la communauté familiale au sein de la société.

³ Elles valorisent la famille en tant que lieu central d'éducation et de protection des enfants et de leurs droits.

⁴ Elles soutiennent les familles afin que l'arrivée d'un enfant ne soit plus un facteur de paupérisation.

⁵ Elles favorisent et soutiennent un cadre légal adapté aux nombreuses réalités familiales.

Art. 4 Rôle de l'Etat

¹ L'Etat protège et soutient la famille en tant que cellule naturelle et fondamentale de la société.

² Il en respecte l'autonomie et la pluralité des formes.

³ Il n'intervient que si d'autres organismes publics et privés ne le font pas ; au besoin, il joue le rôle de coordinateur.

⁴ Il peut déléguer des tâches à des organisations à but non lucratif.

⁵ Lors de la présentation de son programme de législature, le Conseil d'Etat développe les principaux axes de sa politique familiale en définissant ses priorités et ses objectifs en la matière.

Chapitre II Mesures sectorielles

Section 1 Prévention et accompagnement

Art. 5 Conseil et information

¹ L'Etat soutient les institutions publiques et privées dont le but principal est de conseiller et d'informer parents et enfants ; il peut favoriser la création de telles institutions.

² Au besoin, il organise lui-même la formation, l'information et le conseil juridique, psychologique, sanitaire, sexuel et social aux parents ; ces services sont gratuits et respectent les convictions de chacun.

Art. 6 Soutien à la parentalité

¹ L'Etat assure des programmes de soutien à la parentalité.

² Il s'assure de la mise en place d'un programme d'actions préventives en milieu familial.

Art. 7 Violences familiales

¹ L'Etat lutte contre la violence conjugale et familiale sous toutes ses formes, notamment la violence physique, psychologique et sexuelle.

² Il veille à ce que les personnes victimes de violences conjugales et familiales puissent obtenir accueil, information et soutien de la part des différents organismes compétents.

³ Il veille également à ce que les enfants victimes ou témoins de violences dans leur cellule familiale reçoivent un soutien particulier et adéquat.

Section 2 Aide aux familles

Art. 8 Allocations, prestations complémentaires familiales et subsides

¹ L'Etat fixe le montant des allocations familiales qui comprennent également l'allocation de naissance et l'allocation d'accueil.

² L'Etat définit le cercle des bénéficiaires en accord avec les partenaires sociaux ; il peut accorder des prestations complémentaires afin d'enrayer la précarisation des familles.

³ L'Etat favorise le maintien des personnes âgées, dépendantes ou en situation de handicap dans leur milieu habituel et soutient tous les proches aidants qui s'en occupent.

⁴ L'Etat garantit l'octroi de subsides d'assurance-maladie en faveur des familles défavorisées et des jeunes âgés de 18 à 25 ans.

⁵ L'Etat prévient le surendettement et l'endettement à vie des familles.

Art. 9 Protection de la maternité et de la paternité

¹ L'Etat protège la maternité et la paternité.

² Il accorde des congés de maternité et de paternité ainsi que des congés pour adoption et en favorise l'octroi.

³ Le principe du congé parental est reconnu.

Section 3 Culture et sport

Art. 10 Promotion culturelle et sportive

L'Etat ainsi que les communes encouragent un accès privilégié des familles aux activités et manifestations culturelles et sportives à travers une offre diversifiée et une tarification avantageuse.

Section 4 Environnement

Art. 11 Durabilité

¹ L'Etat assure un cadre de vie optimal à l'épanouissement de la famille.

² Il mène une politique active en matière de protection du climat et développe toute mesure apte à préserver notre écosystème.

³ Il veille à concilier développement et durabilité afin de préserver le cadre de vie des générations futures.

⁴ Il sensibilise les familles aux aspects liés aux enjeux du développement durable et à la responsabilité individuelle en la matière.

Section 5 Ecole et formation

Art. 12 Structures d'accueil

¹ L'Etat développe des structures d'accueil extrafamiliales et extrascolaires, ouvertes toute l'année et à prix abordables, afin d'offrir une place de garde à chaque enfant.

² Il encourage la création et l'exploitation de structures d'accueil privées, en particulier les crèches d'entreprise.

³ Il encourage la mise sur pied de modes de garde complémentaires pour les enfants et les soutient financièrement.

Art. 13 Liens entre l'école et la famille

¹ L'Etat renforce la solidarité entre l'école et la famille en vue de l'instruction des enfants ; il sensibilise notamment les parents et les enfants quant à l'importance de la responsabilité individuelle et d'une participation civique active.

² Les enseignants associent les parents au travail scolaire et à l'orientation de leurs enfants.

³ L'Etat veille à l'harmonisation des vacances scolaires.

⁴ L'Etat met en place en collaboration avec les communes un accueil parascolaire de qualité et favorise les activités extrascolaires de la jeunesse en mettant notamment l'accent sur des offres de loisirs destinées aux parents et aux enfants.

Art. 14 Violence et harcèlement

L'Etat lutte contre la violence et le harcèlement scolaires sous toutes ses formes, qu'elles soient de nature physique, psychologique ou sexuelle.

Art. 15 Scolarisation des enfants en situation de handicap

L'Etat et les autres collectivités publiques favorisent l'intégration des enfants en situation de handicap dans les établissements de formation scolaire et professionnelle concernés et aménagent ceux-ci en conséquence.

Art. 16 Formation et réinsertion professionnelle

L'Etat encourage et soutient la formation, la réinsertion et la reconversion professionnelles des personnes assumant toute charge familiale.

Art. 17 Aide à la formation

Conjointement à la Confédération, l'Etat pratique une politique d'encouragement à la formation.

Section 6 Aménagement et logement**Art. 18 Planification**

¹ Lors de l'élaboration de plans d'aménagement, les pouvoirs publics tiennent compte du point de vue et des besoins des familles.

² Ils aménagent l'espace afin de permettre le bien-être et l'épanouissement des enfants ainsi que des relations de convivialité à travers notamment la mixité sociale et la solidarité intergénérationnelle.

Art. 19 Constructions

L'Etat encourage la construction de logements familiaux à prix contrôlés et favorisant notamment l'habitat groupé et intergénérationnel.

Section 7 Vie numérique**Art. 20 Fracture numérique**

Dans tous les domaines, l'Etat veille à réduire la fracture numérique au sein des familles.

Art. 21 Cyber-protection

¹ L'Etat sensibilise les familles aux enjeux et dangers liés aux systèmes d'information et au numérique.

² Il protège les données numériques des familles d'un usage commercial abusif.

Section 8 Finances et fiscalité**Art. 22 Finances publiques**

L'Etat veille à mener une politique financière responsable, protégeant les générations futures d'un endettement insoutenable.

Art. 23 Fiscalité

¹ Sur le plan fiscal, l'Etat prend mieux en compte la charge familiale.

² Il accorde des réductions et des déductions appropriées à tous les contribuables ayant charge de famille.

³ Il veille à ce que les familles ne soient pas défavorisées fiscalement, notamment en cas de double revenu.

⁴ Les impôts courants sont inclus dans le calcul du minimum vital.

Section 9 Justice

Art. 24 Médiation, coparentalité et spécialisation

¹ L'Etat veille à la mise en place d'une justice adaptée aux besoins des enfants, privilégiant les voies de médiation et de conciliation dans le cadre des conflits familiaux.

² Il veille à ce que ses services favorisent le maintien d'une vraie coparentalité en cas de séparation des parents.

³ Il envisage la mise en place d'un Tribunal de la famille composé de magistrats spécialisés.

Section 10 Santé

Art. 25 Principe

¹ L'Etat garantit l'accès au système de santé et aux soins pour toutes les familles.

² Il veille à maîtriser les coûts de la santé afin de limiter l'évolution des primes d'assurance-maladie à l'évolution du coût de la vie.

Art. 26 Santé nutritionnelle et sportive

¹ Dans le cadre de la prévention des accidents et des maladies ainsi que de la promotion d'un mode de vie sain, l'Etat favorise le rôle éducatif primordial joué par la famille, notamment sur les plans nutritionnel et sportif.

² Il peut diffuser des informations et des conseils destinés aux familles.

³ Ces informations et conseils peuvent également faire l'objet de programmes dispensés en milieu scolaire selon des objectifs et des modalités établis par l'autorité compétente.

Art. 27 Santé sexuelle

¹ La santé sexuelle constitue une priorité cantonale en matière de promotion de la santé et de prévention en milieu scolaire.

² L'accès à l'éducation sexuelle pour les enfants et les jeunes de l'enseignement primaire et secondaire I et II est garanti.

³ Les objectifs et les modalités de cet enseignement au long du parcours scolaire et de formation sont définis par l'autorité compétente.

Section 11 Emploi

Art. 28 L'Etat employeur

¹ En sa qualité d'employeur, l'Etat prend en considération, dans la mesure du possible, les obligations familiales des collaboratrices et des collaborateurs en développant des moyens permettant de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle.

² Dans ce cadre, il favorise la création d'emplois flexibles (temps partiel, télétravail, annualisation des horaires), la réinsertion professionnelle et la formation continue.

Art. 29 Relations entre travail et famille

L'Etat améliore les relations entre le monde du travail et la famille ; il contribue, dans les limites de ses compétences, à l'aménagement de conditions et d'horaires de travail (temps partiel, télétravail, annualisation des horaires) qui tiennent compte des exigences de la vie familiale.

Art. 30 Partenariat social

L'Etat encourage les partenaires sociaux à établir des contrats-type et des conventions collectives de travail tenant compte des objectifs visés à l'article 29 de la présente loi.

Section 12 Mobilité

Art. 31 Principe et sécurité

Les routes et les chemins doivent être conçus ou adaptés de manière à répondre aux besoins des familles, notamment par la modération du trafic dans les quartiers d'habitation ainsi qu'aux abords des écoles, des aires de jeux et des parcs.

Art. 32 Transports publics

L'Etat favorise une politique de mobilité douce répondant aux besoins des familles avec une offre de transports publics adaptée et une grille tarifaire attractive.

Art. 33 Mobilité individuelle

En complément, l'Etat développe notamment des infrastructures de parking facilitant les usages des familles sur le plan de la mobilité individuelle motorisée.

Chapitre III Dispositions finales

Art. 34 Référendum obligatoire

L'adoption de la présente loi est soumise au corps électoral.

Art. 35 Loi-cadre

Toute base légale et réglementaire contrevenant aux principes de la présente loi-cadre doit être modifiée en ce sens.

Art. 36 Entrée en vigueur

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

Date de dépôt : 14 juin 2021

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de Mme Patricia Bidaux

Mesdames les députées,
Messieurs les députés,

La majorité a choisi de ne pas entrer en matière sur ce PL jugé compliqué du fait de l'étendue de son champ d'application et de ses nombreuses actions transversales.

Pour le PDC, mettre la famille au cœur des réflexions politiques à mener pour l'aider est le seul moyen de pouvoir entreprendre une vraie politique familiale.

Le rapport sur la pauvreté datant de 2015 indique en sa page 10 que dans les groupes à risque de pauvreté, les familles avec enfants sont davantage exposées à la pauvreté et particulièrement les familles monoparentales et les familles nombreuses. Il est également fait mention qu'il existe un impact qui peut être négatif ou positif sur le risque de pauvreté soit la formation, le travail rémunéré, la santé, les dettes, le statut juridique, la maîtrise de la langue, l'entourage. Somme toute, des impacts que reprenaient les propositions du PDC.

Forger et ancrer une politique familiale exhaustive et cohérente va donc plus loin que de simplement la disséminer – pour ne pas dire l'affaiblir – dans les différentes politiques publiques comme s'il ne s'agissait que d'une variable thématique mineure. Certes, notre Constitution esquisse un début de politique familiale au prisme du logement et des prestations sociales : des principes généraux qui ne définissent juridiquement ni ce que sont les familles ni quels sont leurs droits et besoins spécifiques.

La définition de la famille à travers un droit à la famille (art. 14 de la Constitution fédérale) et la réduire à une simple communauté d'adultes et d'enfants est loin des multiples réalités et complexités qui touchent les familles. Ce statu quo ne convainc pas le PDC.

Regrettant amèrement un système fédéral frileux qui délègue l'essentiel de la politique familiale aux cantons, le PDC s'est attelé à proposer une autre

approche. Fort de ce constat, il s'est donc agi d'oser une politique familiale cantonale d'envergure et ambitieuse.

Malgré un texte qui se voulait particulièrement exhaustif, une majorité de la commission a décidé de refuser ce PL dans lequel elle ne rien de plus qu'une loi déclarative ! Il y a pourtant bien plus dans ce texte qu'une simple démarche déclarative ; au contraire, celui-ci demande et propose la mise en place d'une politique transversale entre les différents départements.

A travers un projet de loi-cadre sur les familles, il s'agit d'élargir le prisme, d'oser une vision transversale sur les problématiques auxquelles sont quotidiennement confrontées les familles de notre canton. Mais de cela, la majorité n'en a pas voulu.

Ce projet de loi ose pourtant porter un autre regard et ainsi offrir une approche visionnaire qui définit les domaines d'application où la famille devient désormais le centre des préoccupations et de l'action politique de l'Etat.

Pour toutes les raisons qui précèdent, la minorité vous invite à accepter ce projet de loi-cadre en faveur des familles genevoises.