

Date de dépôt : 20 février 2008

Rapport

de la Commission législative chargée d'étudier le projet de loi constitutionnelle de MM. Christian Grobet et Bernard Lescaze modifiant la Constitution de la République et canton de Genève (A 2 00) (Tribunaux permanents)

Rapport de M. Olivier Jornot

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission législative a longuement traité du projet de loi 9272 en 2004, avant même qu'il lui soit renvoyé d'abord, puis au cours de sept séances s'étalant du 28 mai au 1^{er} octobre 2004. Elle a repris cet objet le 7 décembre 2007, pour lui réserver un enterrement à la sauvette.

De quoi s'agit-il ?

Le projet de loi 9272 proposait de modifier l'article 131, alinéa 1, de la Constitution genevoise, notamment pour faire figurer le Tribunal cantonal des assurances sociales parmi les juridictions permanentes mentionnées par cette disposition. L'exposé des motifs du projet de loi 9272 bat probablement tous les records de brièveté, puisqu'il était constitué d'une seule phrase : « *La remise en cause de l'organisation du Tribunal cantonal des assurances sociales fait apparaître qu'une adaptation purement formelle de l'article 131 de la Constitution s'avère souhaitable* ».

Le projet de loi 9272 nous ramène donc à la saga du TCAS. Le rapporteur n'aura pas la prétention de se lancer dans un historique de cette saga. Il se bornera à en rappeler quelques jalons.

L'article 57 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA, RS 800.1), du 6 octobre 2000, oblige chaque canton à instituer un tribunal des assurances statuant en instance unique sur les recours dans le domaine des assurances sociales. Pour concrétiser cette disposition, le

Grand Conseil a adopté un nouveau titre XIV de la loi sur l'organisation judiciaire, du 22 novembre 1941 (E 2 05), le 14 novembre 2002. Les articles qui composent ce titre prévoyaient que le TCAS se compose de 5 juges, de 5 suppléants et de 16 juges assesseurs élus par le Grand Conseil sur proposition des partenaires sociaux. Les 5 juges et les 5 suppléants ont été déclarés élus sans scrutin le 30 avril 2003, puis le Grand Conseil a élu les 16 juges assesseurs les 26 et 27 juin 2003. Le TCAS est entré en fonction le 1^{er} août 2003. C'était le début des ennuis.

Par arrêt du 27 janvier 2004 (ATF 130 I 106), le Tribunal fédéral a admis un recours de droit public et annulé l'élection des juges assesseurs, qui auraient dû être élus par le peuple et non par le Grand Conseil, en vertu de l'article 132 de la Constitution genevoise. Le Grand Conseil a ensuite adopté le 13 février 2004 une loi munie de la clause d'urgence, de sorte à permettre au TCAS de fonctionner sans assesseurs (L 9078).

Par arrêté du 16 février 2004, le Conseil d'Etat a fixé au 16 mai 2004 la date de l'élection populaire des 16 juges assesseurs. Le Tribunal administratif a toutefois annulé cet arrêté par arrêt du 30 mars 2004, au motif que le TCAS n'était pas mentionné dans la Constitution et que l'obligation faite aux candidats juges assesseurs d'être proposés par des organisations représentatives des employeurs ou des salariés n'était pas admissible au regard du droit constitutionnel. C'est cette décision de justice qui a provoqué le dépôt du projet de loi 9272. En effet, pour les auteurs du projet de loi, qui l'avaient déposé avec tant de hâte qu'ils n'avaient pas eu le temps de rédiger un exposé des motifs, il s'agissait d'ancrer dans la constitution non seulement le TCAS en tant que tel, mais les juges assesseurs paritaires. Sans le dire explicitement, ni implicitement d'ailleurs, les auteurs du projet de loi n'étaient pas contents du tout de la décision du Tribunal administratif, dont ils estimaient qu'il empiétait dangereusement sur le champ du politique. Leurs projets de loi étaient destinés à remettre l'église au milieu du village.

Au cours des débats de la Commission législative qui ont eu lieu en 2004, il est apparu que le remède n'était pas nécessairement adapté. D'une part, certains députés n'étaient pas convaincus par la croisade anti-judiciaire que le projet de loi encourageait subrepticement. Ils soulignaient d'ailleurs que le remède risquait bien de rester inopérant : puisque le Tribunal administratif avait pour tâche de veiller à la constitutionnalité du droit genevois, peut importe que les juges assesseurs fussent prévus par la loi ou par la Constitution : le Tribunal administratif persisterait, le cas échéant, à fustiger leur caractère anticonstitutionnel.

Pendant que la commission débattait, le Tribunal fédéral a rendu un arrêt le 1^{er} juillet 2004 (1P.183/2004). Saisi par le même citoyen d'un recours de

droit public formé contre la loi du Grand Conseil autorisant temporairement le TCAS à fonctionner sans juges assesseurs, le Tribunal fédéral l'a rejeté. Dans les considérants de son arrêt, il a insisté sur le fait que le TCAS était imposé directement par le droit fédéral, si bien qu'une mention explicite de cette juridiction dans la Constitution cantonale n'était pas nécessaire. Voilà qui réglait le problème de la constitutionnalité du TCAS.

Quid des juges assesseurs ? Lors de la dernière séance où elle a traité du fond du projet de loi, soit le 1^{er} octobre 2004, la Commission législative a constaté qu'elle n'était plus confrontée à un problème d'ordre constitutionnel, mais purement législatif. Il s'agissait de modifier l'article 56T LOJ en supprimant le droit de proposition des organisations représentatives des employeurs et employés au profit d'une simple représentation paritaire des partenaires sociaux. Ce sera l'objet du projet de loi 9384 déposé le 4 octobre 2004. Ce projet de loi sera voté le 28 octobre 2004 et il entrera en vigueur le 25 décembre 2004.

Lorsqu'elle a repris le projet de loi 9272 lors de sa séance du 7 décembre 2007, la Commission législative a constaté que, avec la modification de l'article 56T LOJ, le projet de loi 9272 avait perdu toute utilité. Ses auteurs s'étant retirés sans l'avoir retiré, il doit aujourd'hui être rejeté. Ce que la Commission législative a décidé à l'unanimité (2 L, 1 R, 1 Ve, 2 S).

Au bénéfice des explications qui précèdent, la Commission législative vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à rejeter le présent projet de loi constitutionnelle.

Projet de loi constitutionnelle (9272)

modifiant la Constitution de la République et canton de Genève (A 2 00) (Tribunaux permanents)

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

Article unique

La Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, est
modifiée comme suit :

Art. 131, al. 1 Tribunaux permanents (nouvelle teneur)

¹ La loi établit des tribunaux permanents pour juger toutes les causes civiles
et pénales ainsi que d'autres causes notamment de caractère administratif.
Elle règle le nombre, l'organisation, la juridiction et la compétence de ces
tribunaux. Dans ce cadre, la loi désigne les autorités et les juridictions
administratives compétentes pour statuer sur le contentieux administratif et
institue notamment à cet effet un Tribunal administratif, un Tribunal des
assurances sociales comportant des juges assesseurs issus des milieux des
employeurs et des travailleurs salariés, ainsi que des commissions de recours
de première instance.