

Date de dépôt : 1^{er} septembre 2008

Rapport

de la Commission ad hoc Justice 2010 chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (E 2 05)

Rapport de majorité de M. Olivier Jornot (page 1)

Rapport de minorité de M. Eric Stauffer (page 160)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Olivier Jornot

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission ad hoc Justice 2010 a été instituée par le Grand Conseil dans sa séance du 21 février 2008 pour étudier, en 2008 et 2009, les divers projets de lois nécessaires pour adapter la législation genevoise aux réformes fédérales en matière de droit administratif, de droit civil et de droit pénal (R 553).

Le premier objet dont la commission a été saisie est le projet de loi 10253, qu'elle a examiné du 14 mars au 9 juillet 2008, au cours de 15 séances (dont la plus longue a duré sept heures...), sous la présidence éclairée de M^{me} Loly Bolay. La commission a bénéficié de l'appui considérable de M^{me} Mina-Claire Prigioni, collaboratrice scientifique du secrétariat du Grand Conseil. M. Frédéric Scheidegger, secrétaire général adjoint au Département des institutions, a accompagné les travaux de la commission et les a souvent inspirés. Les procès-verbaux ont été tenus par M. Rémy Asper, M^{me} Nathalie Bessard et M^{me} Eliane Monnin. Que tous soient ici chaleureusement remerciés.

A. Présentation du projet de loi

L'exposé des motifs du Conseil d'Etat à l'appui du projet de loi 10253 est un texte très complet, auquel le lecteur est invité à se référer. Il comprend notamment un exposé de doctrine approfondi présentant les textes fédéraux qui rendent nécessaire la modification du droit genevois, et sa modification urgente puisque la réforme du droit administratif doit entrer en vigueur avant le 1^{er} janvier 2009.

Toutefois, il paraît nécessaire au rapporteur de rappeler brièvement le contexte qui rend nécessaire l'adoption du projet de loi, de manière à cadrer la marge de manœuvre dont bénéficie le législateur cantonal. Le projet de loi 10253 est en effet avant tout destiné à rendre le droit genevois compatible avec l'article 86 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110). Son deuxième but, selon le Conseil d'Etat, était de simplifier l'organisation du contentieux administratif genevois. On reviendra ultérieurement sur ce deuxième aspect, que la commission a jugé excessivement timide et qu'elle a par conséquent renforcé au cours de ses travaux.

La Confédération s'est dotée en 1999 d'une constitution fédérale flambant neuve. Quelques aspects particuliers devaient faire l'objet de réformes partielles ultérieures. Tel est notamment le cas de la réforme de la justice, adoptée par le peuple et les cantons le 12 mars 2000, sous la forme d'un nouvel article 29a de la constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101). L'article 29a dispose que « *toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire* ». Il ajoute que « *la Confédération et les cantons peuvent, par la loi, exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels* ».

En matière de droit public, l'article 29a a été concrétisé par l'article 86 LTF, qui oblige les cantons à instituer des tribunaux supérieurs statuant en dernière instance comme autorité précédant immédiatement le Tribunal fédéral, sauf pour les décisions revêtant un caractère politique prépondérant. En vertu de l'article 130, alinéa 3 LTF, les cantons disposent d'un délai au 1^{er} janvier 2009 pour adapter leur législation, tant à la LTF qu'à l'article 29a de la Constitution fédérale.

La reconnaissance générale d'un droit à l'accès au juge constitue certes, en droit suisse, une innovation. Sa portée doit toutefois être relativisée, dans la mesure où l'accès au juge était déjà garanti, sous l'ancien droit, par de nombreuses dispositions de rang conventionnel (CEDH), constitutionnel ou législatif. L'exposé des motifs du Conseil

d'Etat contient un exposé doctrinal complet sur la notion d'accès au juge, auquel le lecteur est renvoyé.

Ce dernier étudie notamment de manière approfondie la problématique des actes matériels, c'est-à-dire des actes non juridiques qui peuvent toucher à des droits ou à des obligations. L'introduction en droit genevois d'une possibilité de porter devant un juge les actes matériels prétendument illicites n'ayant pas été contestée en commission, on se bornera, de nouveau, à renvoyer à l'exposé des motifs du Conseil d'Etat.

En revanche, l'un des thèmes qui retiendra l'attention de la commission est celui de la possibilité, évoquée à l'article 29a de la Constitution fédérale et confirmée à l'article 86, alinéa 3, LTF, de limiter l'accès au juge lorsque la décision revêt un caractère politique prépondérant. L'exposé des motifs montre, par ses nombreuses références, que la question est loin d'être simple, et que les réponses que la doctrine tente d'apporter aux questions encore ouvertes sont très diverses.

L'une des difficultés du sujet – et la commission y a régulièrement été confrontée –, c'est que dans bien des cas, les exemples fournis par la doctrine de situations dans lesquelles on peut renoncer à l'accès au juge, portent sur des actes qui ne sont pas des décisions. C'est précisément à cette question précise (qu'est-ce qu'une décision ?) que la commission a été régulièrement confrontée, notamment lorsqu'elle s'est penchée sur la question des recours contre les décisions du Grand Conseil. Dans la mesure où c'est spécifiquement sur la question des recours contre les décisions de notre parlement que la commission a concentré ses débats en matière d'accès au juge, cette question sera ponctuellement reprise plus bas.

L'exposé des motifs se termine par une présentation synthétique de la mise en œuvre de la réforme fédérale en droit genevois. En synthèse de la synthèse, les choses peuvent être résumées comme suit :

- Toutes les exceptions qui existent aujourd'hui à l'accès au juge en droit genevois sont abolies, seules deux exceptions portant sur le caractère politique prépondérant de la décision étant proposées (en matière de grâce et de dation en paiement).
- La mise en œuvre de l'article 86, alinéa 2, LTF a contraint le Conseil d'Etat à examiner si chacune des juridictions statuant aujourd'hui en dernière instance cantonale pouvait être considérée comme un tribunal supérieur au sens de la loi fédérale. A vrai dire, cette notion est en

l'état controversée. Il est admis que pour être considéré comme supérieur, un tribunal ne doit pas être soumis au contrôle d'une autre autorité judiciaire cantonale. Il est par ailleurs probable (et corroboré par un arrêt du Tribunal fédéral : ATF 115 II 366) que pour être considéré comme supérieur, un tribunal doit être nommé selon le processus de désignation des magistrats de l'ordre judiciaire, ce qui exclut les juges ou assesseurs nommés par le gouvernement.

Fort de ces principes, le Conseil d'Etat propose de supprimer 3 commissions de recours, à savoir la Commission de recours de l'Université (CRUNI), la Commission de recours du personnel enseignant de l'instruction publique (CRIP) et la Commission de recours des fonctionnaires de la police et de la prison (CRPP), le contentieux dont elles ont la charge étant transmis au Tribunal administratif.

B. Auditions

Pour gagner du temps, ou plus exactement pour tenter d'éviter de trop en perdre, la commission s'est mise au travail avant d'être formellement saisie du projet de loi 10253.

a. Séance d'information en présence d'une délégation du Pouvoir judiciaire

Sous l'impulsion de M^{me} Loly Bolay, en sa qualité de présidente du Grand Conseil, une première séance d'information a réuni les membres du bureau du Grand Conseil, de la Commission judiciaire et de la police, ainsi que de la Commission législative, le 31 janvier 2007. De nombreux représentants du Pouvoir judiciaire étaient présents, soit MM. Daniel Zappelli, procureur général, François Paychère, président du Tribunal administratif, Stéphane Esposito, président du Collège des juges d'instruction, et David Robert, président du Tribunal de première instance.

S'agissant plus particulièrement de la réforme du droit administratif, c'est M. François Paychère qui s'est exprimé, indiquant que le département des institutions avait désigné deux experts pour l'accompagner dans ce domaine, soit M. Thierry Tanquerel, professeur de droit administratif à l'Université de Genève et lui-même. Sur le fond, M. François Paychère a rappelé l'essence de la

réforme, soit la garantie de l'accès au juge, à mettre en œuvre en garantissant que toute décision émanant d'une autorité administrative puisse être soumise à un contrôle par un tribunal supérieur siégeant en dernière instance cantonale.

A ce stade de leurs travaux, les experts envisageaient de ne conserver que le Tribunal administratif et le Tribunal cantonal des assurances sociales en tant que tribunaux supérieurs, et de supprimer la CRIP, la CRPP, la CRUNI et la Commission centrale des améliorations foncières (CCAF). Quant à la Commission cantonale de recours en matière de police des étrangers (CCRPE), elle ne statuera plus en dernière instance cantonale. Pour le surplus, M. François Paychère signalait que la réforme aurait pour conséquence de modifier de très nombreuses lois cantonales.

La discussion qui a suivi les diverses présentations a essentiellement porté sur la question des délais. Plusieurs commissaires, tous partis confondus, se sont étonnés du rythme de travail imposé au Grand Conseil. Un commissaire s'est de surcroît étonné qu'aucune procédure de consultation n'ait été mise sur pied. Il estimait que les différents rapports des experts devraient être envoyés aux milieux concernés et aux partis politiques pour que ces derniers se prononcent, ce qui n'a de toute évidence pas eu lieu.

Un autre commissaire s'est étonné de la disparité des solutions réservées aux différentes commissions de recours, certaines étant supprimées et d'autres maintenues. M. François Paychère lui répond que seules ont été supprimées celles dont la légalité est remise en cause par le droit fédéral. A titre personnel, il aurait également préféré supprimer les autres commissions, telles que les commissions de recours en matière d'impôts ou de constructions, au profit de la création d'un véritable Tribunal administratif de première instance. Tel n'est cependant pas le mandat qui a été confié aux experts.

b. Présentation du projet de loi par le département

La Commission ad hoc Justice 2010 s'est réunie formellement pour sa séance consécutive le 14 mars 2008. Elle a unanimement élu M^{me} Loly Bolay à sa présidence et M^{me} Nathalie Fontanet à sa vice-présidence.

Après quoi c'est le 9 avril 2008 que la commission, sans être formellement saisie du projet de loi, a commencé ses travaux, en

entendant le département. M. Laurent Moutinot, conseiller d'Etat, a présenté l'esprit dans lequel le Conseil d'Etat prépare les différents projets de loi liés aux réformes fédérales. Trois groupes de travail ont été constitués, pour chacune des matières administrative, civile et pénale. En outre, une cellule a été mise en place pour évaluer les aspects logistiques et les conséquences financières des diverses réformes.

M. Frédéric Scheidegger, secrétaire général adjoint, a ensuite présenté le projet de loi. Il s'est notamment agi de déterminer avec précision dans quels domaines du droit genevois les décisions administratives ne peuvent actuellement pas faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Il a fallu ensuite examiner si, dans l'un ou l'autre de ces domaines, il serait opportun de maintenir une exception fondée sur le caractère politique prépondérant de la décision.

Ensuite, il s'est agi d'examiner quelles juridictions pouvaient prétendre à la qualification de tribunal supérieur, et quels sont les aménagements qui doivent découler de cet inventaire.

Un député (L) s'étonne derechef de la méthode de travail du Conseil d'Etat, s'agissant du rythme des travaux. La LTF ayant été adoptée en juin 2005, on ne peut que s'étonner que, près de trois ans plus tard, le Conseil d'Etat n'ait toujours pas transmis de projet de loi d'adaptation du droit cantonal au Grand Conseil, et cela alors que le délai transitoire prend fin le 31 décembre 2008. Le commissaire demande ensuite si la réforme du droit administratif implique une révision constitutionnelle. Il lui est répondu que la nécessité d'une telle modification a été étudiée, mais que le Conseil d'Etat l'a écartée.

La commission décide ensuite d'entendre les experts.

c. Audition de MM. François Paychère et Thierry Tanquerel, experts

Ce n'est finalement que le 7 mai 2008, le projet de loi 10253 ayant été déposé le 5 mai 2008, que la commission a pu entendre les experts.

M. François Paychère a rappelé la problématique de la garantie de l'accès au juge. Il rappelle ensuite le mandat des experts, qui ne va pas au-delà des adaptations indispensables du droit cantonal. Il y a toutefois une exception : le fonctionnement des commissions de recours en matière d'impôts doit, aux yeux des experts, impérativement être revu, compte tenu de l'inraisonnable retard

accumulé par ces commissions dans le traitement des dossiers qui leur sont confiés.

M. Thierry Tanquerel indique ensuite que les experts ont choisi l'optique consistant à poser comme règle générale le fait que toute décision est susceptible de recours. Ce n'est que dans des cas extrêmement spécifiques qu'une exception est proposée, en raison du caractère politique prépondérant de la matière.

S'agissant des commissions de recours, M. Thierry Tanquerel indique que les experts proposent de supprimer celles qui statuent aujourd'hui en tant qu'instances cantonales uniques, dans la mesure où elles ne constituent pas des tribunaux supérieurs. En revanche, il est proposé le maintien des commissions de recours de première instance, qui présentent l'avantage de fonctionner comme filtres ayant pour effet de décharger le Tribunal administratif.

L'expert évoque le cas particulier de la CCRPE. Dans la mesure où une partie des dossiers qu'elle traite (en matière de mesures de contrainte) peut faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif, elle ne peut pas être considérée comme un tribunal supérieur. Les experts ne proposent toutefois pas sa suppression, qui entraînerait un afflux considérable de dossiers au Tribunal administratif. Il est proposé de la transformer en juridiction de première instance. Pour éviter que les procédures en matière de droits des étrangers ne s'éternisent, il sera proposé que les recours dirigés contre les décisions rendues par la commission n'aient pas d'effet suspensif.

Enfin, M. Thierry Tanquerel évoque les décisions rendues par le conseil supérieur de la magistrature (CSM). Le CSM n'étant pas une juridiction mais une autorité administrative, il est nécessaire d'instituer une procédure de contrôle de ses décisions. Les experts proposent la création d'une Cour d'appel de la magistrature, censée être composée de magistrats non professionnels, qui pourront par exemple être des professeurs à l'université ou des avocats.

La présidente remarque que la CCAF est maintenue. M. Thierry Tanquerel lui répond qu'en effet le Conseil d'Etat n'a pas suivi les experts sur ce point.

Un commissaire (L) s'étonne de la création d'une Cour d'appel de la magistrature. Il se demande s'il ne serait pas plus simple, au vu de la très faible ampleur du contentieux prévu, de confier ce dernier à une juridiction existante. M. Thierry Tanquerel répond que la création d'une Cour d'appel de la magistrature a d'abord pour objectif de

garantir l'indépendance de la surveillance exercée par le CSM sur les magistrats. Il ne serait pas judicieux que les décisions du CSM soient revues par une juridiction qui serait elle-même soumise à sa surveillance.

Un commissaire (L) demande si l'on ne doit pas craindre une explosion du contentieux, dès lors que l'on introduirait la justiciabilité des actes matériels. M. Frédéric Scheidegger indique que tel n'est pas le cas, l'expérience du canton des Grisons montrant une très faible augmentation du contentieux. M. Thierry Tanquerel ajoute que, dans les faits, la jurisprudence du Tribunal fédéral exige aujourd'hui déjà que les actes matériels susceptibles d'atteindre les droits ou les obligations d'un particulier puissent faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

Un commissaire (L) demande des explications à propos du régime prévu pour le contentieux des naturalisations. Il s'étonne que les experts considèrent l'acte de naturaliser comme une pure démarche administrative, sans prendre en compte sa dimension politique. M. Frédéric Scheidegger indique que les experts se sont bornés à appliquer le droit actuel, la jurisprudence du Tribunal fédéral exigeant un contrôle judiciaire des naturalisations. M. Thierry Tanquerel rappelle que le pouvoir d'examen de l'autorité de recours ne s'étend pas à l'opportunité, et que, en matière de naturalisations comme dans d'autres domaines, un très large pouvoir d'appréciation doit être reconnu par les tribunaux à l'autorité.

Un commissaire (R) se demande si l'augmentation du contentieux qui résultera de la réforme pourra être absorbé par les juridictions existantes. M. François Paychère indique que dans plusieurs domaines, la réforme va faciliter le travail du Tribunal administratif, notamment grâce à la suppression de la CRIP et de la CRPP. Pour le reste, le seul domaine où le travail du Tribunal administratif va augmenter de manière conséquente est celui du droit des étrangers. Pour faire face à cette augmentation du contentieux, il est prévu d'engager quelques secrétaires-juristes supplémentaires, qui peuvent très largement préparer les dossiers dans un domaine où les questions juridiques à trancher sont limitées.

Un commissaire (PDC) s'interroge sur le rôle de filtre des commissions de recours. Il lui est répondu que les taux de filtrage sont extrêmement élevés. En matière d'impôts, seules 5% des décisions rendues par les commissions de recours sont portées devant le

Tribunal administratif. En matière de constructions, le taux est de 25%.

d. Audition de l'Association des juristes progressistes

La commission a entendu M^e Michael Kaeser, président, et M^e Anne-Laure Huber, membre du comité de l'Association des juristes progressistes. L'AJP soutient le projet de loi. En particulier, elle soutient la réforme du fonctionnement de la Commission cantonale de recours en matière d'impôts cantonaux et communaux (CCRIC). Elle ne s'oppose pas à la suppression de la CRUNI, mais suggère que le Conseil d'Etat modifie le règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative, du 30 juillet 1986 (E 5 10.03), en sorte que la procédure de recours reste gratuite pour les étudiants.

L'AJP soutient la solution choisie, s'agissant du contentieux portant sur les décisions du CSM. Certes, une autre solution aurait pu être choisie, par exemple de confier ce contentieux au Tribunal administratif, mais elle aurait présenté l'inconvénient de ne pas garantir l'indépendance de l'autorité de recours vis-à-vis de l'autorité de première instance, les magistrats composant celle-là étant alors soumis au contrôle de celle-ci.

Pour ce qui est de la CCRPE, l'AJP ne s'oppose pas au système proposé par le Conseil d'Etat, soit son maintien en tant qu'autorité de recours de première instance, ses décisions pouvant ensuite être portées devant le Tribunal administratif. L'AJP ne s'oppose pas davantage à la suppression de l'effet suspensif automatique du recours au Tribunal administratif, tout en relevant que cette voie de recours risque d'être très utilisée et la restitution de l'effet suspensif systématiquement demandée, ce qui exigera de mettre à la disposition du Tribunal administratif des moyens suffisants pour assumer ces tâches nouvelles.

Enfin, l'AJP s'étonne que le Conseil d'Etat ne propose pas de supprimer la CCAF.

Dans sa prise de position écrite (annexe 1) l'AJP a en outre suggéré que la présidence des sous-commissions de la CCRIC prévues par le Conseil d'Etat dans son projet de loi soit confiée à des magistrats de carrière, pour éviter que la jurisprudence de la commission ne soit par trop fluctuante. On mentionne cette

proposition parce que c'est à ce système que la commission aboutira, au terme de ses propres réflexions.

En marge de la problématique centrale du projet de loi, l'AJP a fait deux suggestions. D'abord, que l'on profite de la modification apportée à la loi sur les violences domestiques, du 16 septembre 2005 (F 1 30), pour conférer la qualité de partie à la victime des violences, qui ne sait parfois pas si une décision a été prononcée à l'encontre du conjoint violent, et le cas échéant pour quelle durée. Ensuite, l'AJP suggère de profiter du toilettage de la loi sur l'organisation judiciaire (LOJ), du 22 novembre 1941 (E 2 05), pour rendre l'article 65 de cette loi conforme au principe de l'égalité entre hommes et femmes, puisque dans sa teneur actuelle, le juge est nécessairement un homme qui a éventuellement une épouse, l'hypothèse qu'il soit une femme pourvue d'un mari n'ayant, en son temps, pas paru vraisemblable aux yeux du législateur...

Sur question d'un commissaire (L), M^e Anne-Laure Huber a précisé que l'AJP soutenait les choix du Conseil d'Etat, s'agissant des exceptions à l'accès au juge. De même, l'AJP soutient la réglementation proposée en matière de naturalisations, étant d'avis que la décision de naturaliser ne revêt pas un caractère politique prépondérant.

e. Audition de l'Ordre des avocats

La commission a entendu M^e Jean-François Ducrest, bâtonnier de l'Ordre des avocats, et M^e François Bellanger. L'OdA soutient le projet de loi.

L'OdA émet toutefois deux réserves. La première porte sur la modification de l'article 56F LOJ, qui concerne la possibilité pour le Tribunal administratif de siéger en section de 3 juges. L'OdA estime que cette modification va trop loin, en ce sens qu'elle donne la possibilité au Tribunal administratif de siéger en section dans des domaines politiquement sensibles, par exemple dans le contentieux portant sur les décisions des commissions de recours.

La deuxième remarque porte sur la recevabilité des initiatives populaires. L'OdA relève que la solution proposée par le Conseil d'Etat, soit la création d'un recours au Tribunal administratif contre les décisions du Grand Conseil en la matière, aurait pour effet d'allonger de six à douze mois une procédure d'ores et déjà longue aujourd'hui.

Un commissaire (S) a demandé à l'OdA son avis sur la création d'une Cour d'appel de la magistrature. Me Jean-François Ducrest répond que l'OdA y est favorable, le domaine étant délicat et les décisions prises par le CSM très spécifiques, si bien qu'il se justifie de créer une voie de recours particulière.

Un commissaire (L) souhaite s'assurer que les cantons ne sont pas contraints d'instaurer un recours ordinaire contre les décisions portant sur la recevabilité des initiatives populaires. M^e François Bellanger rappelle que la LTF contient une disposition expresse à ce sujet, si bien qu'il n'est pas nécessaire d'invoquer le caractère politique prépondérant de la décision pour exclure tout recours cantonal.

f. Audition du Pouvoir judiciaire

La commission a entendu M. Daniel Zappelli, procureur général, et M^{me} Christine Junod, juge au Tribunal administratif. Il est précisé que M^{me} Christine Junod n'a pas été entendue en tant que juge au Tribunal administratif, mais en sa qualité de membre d'un groupe de travail institué par le Pouvoir judiciaire.

M. Daniel Zappelli souligne d'emblée que le Pouvoir judiciaire aurait souhaité que la réforme soit plus ambitieuse. On aurait pu imaginer rassembler toutes les commissions de recours en un Tribunal administratif de première instance, et créer une Cour administrative cantonale réunissant le Tribunal administratif et le Tribunal cantonal des assurances sociales.

M^{me} Christine Junod a exprimé le regret que le projet de loi n'ait pas fait l'objet d'une véritable procédure de consultation, qui aurait permis des discussions intéressantes. Elle relève que c'est au Grand Conseil qu'il conviendra de procéder aux arbitrages érudés par le Conseil d'Etat.

S'agissant de la CCRPE, le Pouvoir judiciaire n'est pas favorable à l'instauration d'une voie de recours au Tribunal administratif contre ses décisions, laquelle induirait un allongement excessif des procédures. Il préférerait que la CCRPE devienne un tribunal supérieur.

S'agissant des commissions de recours en matière fiscale, M. Daniel Zappelli souhaite que l'on profite de la réforme pour fusionner la CCRIC, en charge des impôts cantonaux et communaux, et la commission cantonale de recours en matière d'impôt fédéral

direct (CCRIF). La plupart du temps, le contribuable saisit les deux commissions simultanément, et l'étude parallèle du dossier conduit à une déperdition d'énergie. S'agissant du contentieux des décisions de remise d'impôts, M. Daniel Zappelli estime que 1000 à 1400 décisions par année sont concernées, ce qui serait susceptible d'entraîner un surcroît de travail considérable pour la CCRIC.

S'agissant de la Cour d'appel de la magistrature, M. Daniel Zappelli indique que le Pouvoir judiciaire est sceptique à l'égard de cette proposition. En particulier, le mode d'élection des magistrats est problématique, en ce sens qu'un jeune titulaire du brevet d'avocat pourrait y être élu dès l'âge de 25 ans et statuer sur les décisions du CSM, dont la composition vise à en faire un cénacle de sages. Le Pouvoir judiciaire préférerait que le CSM devienne un tribunal supérieur de manière à ce que la création d'une Cour d'appel de la magistrature puisse être évitée. M^{me} Christine Junod ajoute que, paradoxalement, la création d'une Cour d'appel de la magistrature a pour effet de confier le contentieux en la matière à des juges, alors précisément que, lors de la création du CSM, le législateur a voulu introduire des personnes extérieures à la magistrature.

Sur question d'un commissaire (S), M^{me} Christine Junod indique qu'elle n'est pas favorable à la suppression de la CCAF, qui ne pose pas de problème aujourd'hui et dont le domaine d'activités est extrêmement spécifique.

Sur question d'un commissaire (S), M^{me} Christine Junod confirme que la réglementation prévue en matière d'effet suspensif des décisions de la CCRPE risque de provoquer un surcroît de travail important au Tribunal administratif.

Sur question d'un commissaire (MCG), M. Daniel Zappelli indique qu'il est favorable à ce que toute procédure de recours donne lieu à la perception d'un émolument, sauf lorsque le recourant est au bénéfice de l'assistance juridique. De même que, en matière civile, il est choquant qu'une multinationale puisse saisir gratuitement le Tribunal des baux et loyers ou qu'un *CEO* puisse réclamer son parachute doré aux Prud'hommes sans payer un centime d'émolument, de même il est choquant qu'un étudiant fortuné ne paie aucun émolument lorsqu'il recourt aux services de la justice.

Ultérieurement, le Pouvoir judiciaire a fait parvenir à la commission une prise de position écrite ([annexe 2](#)). Cette prise de position porte exclusivement sur la création d'une Cour d'appel de la

magistrature. Elle contient une présentation des solutions retenues dans divers cantons.

Le Pouvoir judiciaire confirme dans sa prise de position écrite son opposition à la création d'une Cour d'appel de la magistrature. Il préférerait que le CSM statue en instance unique, ce qui supposerait une modification constitutionnelle destinée à lui conférer le caractère de tribunal supérieur, en dépit de son mode d'élection.

A titre subsidiaire, le Pouvoir judiciaire suggère que la loi prévoit une exigence d'expérience pour les membres de la Cour d'appel de la magistrature.

g. Audition de la Commission cantonale de recours en matière d'impôts

La commission a entendu M^e Antoine Berthoud, président de la CCRIC. D'emblée, ce dernier a remis à la commission un document détaillé présentant la position de sa commission, ainsi que diverses suggestions de modifications légales et règlementaires (annexe 3).

M^e Antoine Berthoud indique que le contentieux en matière fiscale a explosé au cours des dernières années. Précédemment, le nombre des recours portés devant les deux commissions de recours en matière fiscale variait entre 500 et 800. Des 2005, ce sont quelque 1700 nouveaux recours par année qui sont déposés, si bien que les commissions n'arrivent pas à traiter plus du trois quarts des nouveaux recours, et le retard s'accumule. Les membres de la CCRIC sont opposés au projet du Conseil d'Etat, parce qu'ils ne souhaitent pas que les décisions puissent être rendues en sous-commission, de peur que la jurisprudence ne se fragmente. Toutefois, M^e Antoine Berthoud est parfaitement conscient du fait qu'il convient de réformer le système de fonctionnement de la commission. Il suggère que des sous-commissions à caractère thématique soient créées, et que la possibilité soit toujours conservée d'en attirer les décisions auprès de la commission plénière.

Sur question d'un commissaire (PDC), M^e Antoine Berthoud indique qu'il est important que les membres de la commission soient des spécialistes en matière fiscale, et surtout des praticiens. La représentation politique est secondaire, les aspects techniques l'emportant très largement, dans le travail de la commission, sur les aspects politiques.

Pour terminer, M^e Antoine Berthoud soulève la problématique du contentieux des remises d'impôts. Il se demande s'il est judicieux que ce contentieux revienne aux instances chargées du contentieux fiscal, dès lors que les compétences requises ne sont pas les mêmes. Pour statuer en matière de remise d'impôts, il n'est à ses yeux pas utile de connaître le droit fiscal.

h. Audition de la Conférence universitaire des associations d'étudiants

La commission a entendu M. Ignace Cuttat, secrétaire permanent de la CUAE.

Globalement, la CUAE regrette la disparition de la CRUNI. Elle estime utile de disposer d'une instance peu formaliste pour traiter du contentieux relatif aux étudiants. En outre, la CUAE souhaite que le contentieux reste gratuit.

Sur question d'un commissaire (PDC), M. Ignace Cuttat admet toutefois que la mise en place d'un système favorisant les étudiants pourrait paraître choquant.

Sur question d'un commissaire (MCG), M. Ignace Cuttat précise que la CUAE déconseille systématiquement aux étudiants de recourir contre les résultats des examens, les professeurs disposant d'une large marge de manœuvre pour apprécier les travaux. En revanche, les recours concernent plus fréquemment les exclusions ou l'interprétation des règlements des facultés. M. Ignace Cuttat précise que la CUAE aide une quarantaine d'étudiants par année dans leurs démarches auprès de la CRUNI.

i. Audition de la Commission cantonale de recours en matière de police des étrangers

La commission a entendu M^{me} Fabienne Geisinger, présidente de la CCRPE, et M. Patrick Chenuaux, président suppléant.

M^{me} Fabienne Geisinger indique qu'elle n'est pas favorable à l'instauration d'un recours systématique contre les décisions de la CCRPE. A ses yeux, la CCRPE fonctionne bien aujourd'hui, et il n'est pas nécessaire d'allonger les procédures en instaurant un degré supplémentaire de juridiction.

A ses yeux, le domaine du droit des étrangers présente une particularité : les personnes concernées sont spécialement combatives et n'hésitent pas à saisir toutes les instances de recours, si bien que l'instauration d'une instance intermédiaire n'aurait pas nécessairement d'effet de filtre. En outre, il ne faut pas oublier que la plupart des décisions cantonales doivent être doublées d'une approbation fédérale, si bien que, après le contentieux cantonal, un deuxième contentieux est susceptible de s'ouvrir auprès des juridictions fédérales.

En substance, M^{me} Fabienne Geisinger suggère de transformer la CCRPE en tribunal supérieur. Cela supposerait des aménagements par rapport à la situation actuelle. Il est rappelé que la CCRPE traite deux types d'affaires distinctes : le contentieux en matière de permis de séjour (85% des dossiers) et le domaine des mesures de contrainte (15% des affaires). Pour le premier domaine, il n'y aurait rien à changer, puisque la CCRPE statue aujourd'hui en dernière instance cantonale. Pour le second, en revanche, le régime actuel ne pourrait être maintenu, puisque les décisions de la CCRPE peuvent être portées devant le Tribunal administratif. Pour la CCRPE, rien ne s'oppose à la suppression à cet effet du recours au Tribunal administratif. Ce dernier confirme la plupart des décisions, tant la marche de manœuvre en la matière est réduite.

Sur question d'un commissaire (S), M^{me} Fabienne Geisinger précise que la CCRPE prélève un émolument, généralement de 500 F.

Toutefois, de nombreux recourants bénéficient de l'assistance juridique et n'ont pas à payer d'émolument.

Un commissaire (MCG) s'interroge sur les nouvelles compétences que le projet de loi entend confier à la CCRPE en matière de recours contre les décisions du département de la solidarité et de l'emploi en matière de marché du travail. M. Laurent Moutinot, conseiller d'Etat, estime qu'il s'agit d'une centaine de cas par année, qui ne présentent pas de problèmes juridiques particuliers. M. Patrick Chenaux ajoute que, de surcroît, le pouvoir d'examen de la commission en la matière est limité à la légalité.

Ultérieurement, la CCRPE a fait parvenir deux documents à la commission. Dans le premier, elle rappelle son opposition à l'instauration d'une voie de recours contre toutes ses décisions auprès du Tribunal administratif ([annexe 4](#)). La CCRPE confirme sa proposition consistant à devenir un tribunal supérieur, moyennant suppression du recours au Tribunal administratif en matière de

mesures de contrainte, ou alternativement suppression des compétences de la CCRPE en la matière, qui pourraient être confiées à une nouvelle instance ou au futur Tribunal des mesures de contrainte qui devrait être créé dans le cadre de la réforme de la justice pénale.

Dans le deuxième document, la CCRPE, bondissant sur l'évaluation du nombre des nouveaux dossiers en matière de contentieux du marché du travail, a fait savoir à la commission qu'elle aurait besoin d'un greffier et d'un juriste pour absorber cette nouvelle matière (annexe 5).

j. Audition du Tribunal administratif

L'audition du Tribunal administratif n'a pas eu lieu d'emblée. Assez rapidement, certes, un commissaire (Ve) a suggéré que le Tribunal administratif soit entendu, dès lors qu'une grande partie du projet de loi le concerne directement. Mais deux facteurs ont retardé cette audition :

- D'une part, la commission a naïvement pensé que le fait que l'un des deux experts commis par le Département des institutions, M. François Paychère, était jusqu'aux dernières élections judiciaires président du Tribunal administratif, garantissait que l'opinion de ce dernier soit fidèlement relayé. Tel n'était pas le cas, l'expert ayant pris soin, dans le strict respect de la mission, de ne s'entretenir avec aucun de ses collègues de tout ce qui pouvait les concerner.
- D'autre part, la commission a pris au pied de la lettre le courrier que le Tribunal administratif lui a adressé le 27 mai 2008 (annexe 6). On pouvait en effet y lire en conclusion : « *Le Tribunal administratif n'a pas d'observations à formuler sur le texte même du projet de loi 10253. En revanche, l'application dudit projet pose un certain nombre de problèmes, notamment en matière de personnel et, à cet égard, il est souhaitable qu'une délégation du Tribunal administratif soit entendue par votre Autorité* ». Or, la commission avait précisément pour mandat de s'occuper (dans un délai extrêmement bref) du texte de la loi, sans avoir aucune compétence pour augmenter le personnel à disposition du Tribunal administratif.

Le résultat, c'est que les juges du Tribunal administratif ont été « *marris* » que la commission renonce à les entendre (annexe 7). Ne souhaitant que personne se sente marri, la commission a finalement

entendu le Tribunal administratif, représenté par sa présidente, M^{me} Laure Bovy, et son vice-président, M. Philippe Thélin.

S'agissant de la CCRPE, M^{me} Laure Bovy a indiqué qu'il n'était peut-être pas judicieux d'instaurer un recours au Tribunal administratif contre toutes ses décisions. Peut-être faudrait-il en faire un tribunal supérieur, moyennant une modification constitutionnelle ancrant sa composition dans la Constitution genevoise. Le Tribunal administratif est inquiet de la masse des affaires qu'il aura à traiter si toutes les affaires de la compétence de la CCRPE peuvent être portées devant lui. Des greffiers-juristes et du personnel supplémentaire seront dans tous les cas nécessaires.

Sur ce thème, un commissaire (PDC) demande ce que le Tribunal administratif pense de la suppression de l'effet suspensif automatique des recours contre les décisions de la CCRPE. M^{me} Laure Bovy répond dans un premier temps qu'il est difficile de prévoir la charge de travail qui résultera des demandes de restitution de l'effet suspensif. Plus tard, alors qu'un commissaire (L) lui demandait des précisions sur ce thème, M^{me} Laure Bovy a indiqué qu'il était totalement impensable de prévoir dans la loi que les recours seraient dépourvus d'effet suspensif automatique, le Tribunal administratif devant s'attendre à être noyé sous les demandes de restitution.

Un commissaire (L) a alors demandé s'il serait possible de déclarer dans la loi les décisions de la CCRPE exécutoires nonobstant recours en interdisant la restitution de l'effet suspensif. [Note du rapporteur : telle était la solution proposée par le Conseil d'Etat à l'article 38, alinéa 5 de son projet de loi relative à la perception et aux garanties des impôts des personnes physiques et des personnes morales (PL 10039)]. M. Philippe Thélin répond qu'un tel système lui paraît inadmissible et contraire à la LTF.

Concernant la Cour d'appel de la magistrature, M^{me} Laure Bovy indique que, à ses yeux, la solution proposée par le Conseil d'Etat est meilleure que celle qui consisterait à attribuer le contentieux des décisions du CSM au Tribunal administratif. M. Philippe Thélin ajoute que la seule alternative à la création d'une Cour d'appel de la magistrature serait de transformer le mode de désignation du CSM de manière à faire un tribunal supérieur.

Un commissaire (PDC) demande s'il ne serait pas judicieux, pour rassurer les étudiants quant à la vitesse de traitement de leurs dossiers, de prévoir un délai d'ordre pour le traitement des dossiers qui relèvent

aujourd'hui de la compétence de la CRUNI. M. Philippe Thélin répond qu'il n'est pas favorable au délai d'ordre. Il n'en existe aujourd'hui qu'un, en matière d'euthanasie des chiens (*sic* !). Il n'est pas certain que tous les recours déposés par les étudiants soient nécessairement plus urgents à traiter qu'un recours qui bloque, par exemple, la construction de 400 logements.

Un commissaire (L) demande au Tribunal administratif de préciser sa position en regard de l'article 63 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (E 5 10), telle que proposée par le projet de loi. Il rappelle que, dans son courrier du 27 mai 2008 (pièce 6), le Tribunal administratif souhaitait que l'alinéa 4 de cette disposition fût maintenu, pour éviter toute contestation en cas de notification personnelle postérieure à une publication. M. Philippe Thélin confirme cette appréciation.

Au cours des discussions, les représentants du Tribunal administratif ont remis à la commission le règlement interne de la juridiction (annexe 8). Il s'agissait notamment de faire connaître la manière dont le Tribunal administratif met aujourd'hui en œuvre l'article 56F LOJ. L'alinéa 2 de cette disposition, on l'a déjà souligné, permet au Tribunal administratif de siéger en section de trois juges. Il ressort de l'article 3 du règlement du Tribunal administratif que ce n'est que pour le contentieux découlant de l'application de cinq lois que le Tribunal administratif siège en section.

La CRUNI est présidée par un juge du Tribunal administratif. C'est la raison pour laquelle c'est ici que l'on mentionnera le courrier adressé le 3 juin 2008 par M^{me} Laure Bovy, en sa qualité de présidente de la CRUNI, à la commission (annexe 9). C'est dans ce courrier que M^{me} Laure Bovy suggérait que le Tribunal administratif soit contraint de trancher les recours en matière universitaire dans un délai d'ordre de quatre mois. Elle suggérait en outre que la procédure en la matière devant le Tribunal administratif soit gratuite.

k. Audition du secrétariat du Grand Conseil

La commission a entendu M^{me} Maria-Anna Hutter, sautière du Grand Conseil. M^{me} Maria-Anna Hutter s'inquiète de l'abrogation de l'article 58 LPA, telle que proposée par le Conseil d'Etat. Toutes les décisions du Grand Conseil seraient sujettes à recours, ce qui porterait atteinte à l'indépendance du Grand Conseil.

M^{me} Maria-Anna Hutter suggère de modifier le dispositif : au lieu de prévoir la généralisation du recours et une liste d'exceptions portant sur des matières à caractère politique prépondérant, elle suggère, à l'image du canton de Zurich, d'exclure les recours et d'instituer une liste d'exceptions positives, c'est-à-dire de cas dans lesquels le recours est ouvert de par la loi. Elle suggère pour ce faire de s'inspirer du droit fédéral, qui exclut les recours contre les actes de l'Assemblée fédérale.

M^{me} Maria-Anna Hutter aborde ensuite la question du contentieux de la recevabilité des initiatives populaires. Elle remet à la commission une statistique des décisions du Grand Conseil en la matière depuis l'année 2000, avec les décisions du Tribunal fédéral correspondantes (annexe 10). En gros, une décision du Grand Conseil sur deux en matière de recevabilité est portée au Tribunal fédéral, qui rejette un recours sur deux. Aujourd'hui, le Grand Conseil dispose d'un délai de trente mois pour traiter les initiatives populaires, délai qui est suspendu pendant le recours au Tribunal fédéral. Si la suspension devait s'étendre à la procédure devant le Tribunal administratif, on pourrait aboutir à une durée totale de traitement de cinq ans, ce qui paraît très long. M^{me} Maria-Anna Hutter propose par conséquent de renoncer à instaurer une voie de recours cantonale contre les décisions en question.

Un commissaire (S) s'interroge à propos de la marge de manœuvre du Grand Conseil, s'agissant de l'abrogation de l'article 58 LPA. M. Frédéric Scheidegger lui répond que la marge de manœuvre est étroite. Il est en tout cas exclu de copier la solution fédérale, le parlement fédéral disposant de la compétence constitutionnelle d'échapper au contrôle du Tribunal fédéral. Tel n'est pas le cas des cantons. Il ajoute que, aux yeux d'une partie de la doctrine, la garantie de l'accès au juge implique que l'Assemblée fédérale ne prenne plus aucun acte sous forme de décision, de façon à ne pas empêcher l'accès au juge.

M. Frédéric Scheidegger insiste sur le fait qu'il ne faut pas confondre deux catégories d'exceptions :

- Les exceptions proprement dites, qui permettent, selon l'article 86, alinéa 3, LTF de renoncer à l'accès au juge en cas de décision revêtant un caractère politique prépondérant ;
- Les exceptions improprement dites, c'est-à-dire les actes juridiques qui ne constituent pas des décisions. A ce sujet, il relève que les craintes de Mme Maria-Anna Hutter semblent porter pour l'essentiel sur des mesures d'organisation (répartition des sièges dans les commissions parlementaires, par exemple), si bien que la question de savoir si de telles mesures revêtent ou non un caractère politique prépondérant est en réalité sans objet, ne s'agissant en aucun cas de décisions.

Après son audition, M^{me} Maria-Anna Hutter fera parvenir à la commission une proposition de modification de l'article 58 LPA et de répartition des « décisions » du Grand Conseil entre celles qui seraient sujettes à recours et celles qui ne le seraient pas (annexe 11).

I. Nouvelle audition des experts

Parvenu au deux tiers de ses travaux, la commission a réentendu les experts, le 7 juillet 2008. Ces derniers ont eu l'occasion de s'exprimer sur les diverses propositions formulées par les commissaires au cours des travaux. Les prises de position des experts seront présentées au chapitre D ci-dessous, au gré des matières concernées.

C. Entrée en matière

Les auditions une fois faites (à part celle du Tribunal administratif, qui surviendra sur le tard), la commission a débattu de l'entrée en matière.

Pour le groupe MCG, l'entrée en matière sur le projet de loi 10253 est inévitable, et c'est perdre du temps que d'en débattre.

Pour le groupe libéral, l'entrée en matière s'impose. Ce groupe éprouve quelques aigreurs en raison des délais de travail invraisemblablement brefs imposés par le Conseil d'Etat au Grand Conseil. En outre, le Conseil d'Etat a négligé de consulter tous les acteurs

intéressés, ce qui a pour conséquence de reporter sur le Grand Conseil la tâche d'entendre les principaux intéressés, et notamment les juridictions affectées par la réforme. Enfin, le groupe libéral regrette que le Conseil d'Etat n'ait pas eu le courage d'aller au-delà des retouches imposées par la LTF. L'organisation judiciaire genevoise se caractérise, en matière administrative, par une complexité foisonnante, et il aurait été judicieux de mener une réflexion visant à sa simplification.

Le groupe radical regrette la judiciarisation résultant du projet de loi. Le Pouvoir judiciaire va prendre le pas sur le pouvoir politique. En outre, il estime que la réforme nécessitera des moyens supplémentaires, que le Conseil d'Etat n'est apparemment pas prêt à consentir au Pouvoir judiciaire.

Pour le groupe démocrate-chrétien, il est également nécessaire de réfléchir aux moyens mis à la disposition de la justice. Par exemple, la proposition du Conseil d'Etat en matière de recevabilité des initiatives populaires tend à transformer le Tribunal administratif en cour constitutionnelle, ce qui n'est pas anodin.

Le représentant des Verts indique sobrement que ceux-ci entreront en matière.

Il en va de même pour le représentant du groupe socialiste, qui constate que la marge de manœuvre est étroite. Il souhaite que l'on n'oublie pas les parties les plus faibles, et notamment les étudiants, et souligne, en matière d'initiatives populaires, qu'il aurait préféré que le Conseil d'Etat propose de renoncer au traitement de ce sujet par le Grand Conseil.

Puis la présidente soumet l'entrée en matière au vote. Elle est votée à l'unanimité des 8 commissaires présents (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 R, 2 L, 1 MCG).

D. Présentation des principaux thèmes

La commission, à l'initiative de sa présidente, ne s'est pas lancée tête baissée dans l'examen du texte du projet de loi. Elle a estimé en effet que si un certain nombre de modifications législatives revêtaient un caractère strictement technique, il n'en allait pas de plusieurs questions fondamentales, qui méritaient d'être étudiées en tant que telles. Cet examen thématique était d'autant plus nécessaire que dans plusieurs domaines, il n'était pas exclu que la commission modifie les propositions du Conseil d'Etat.

C'est la raison pour laquelle la commission a consacré plusieurs séances à étudier le projet de loi par thème. Certains thèmes ont été examinés à plusieurs reprises, la commission évoluant dans son appréciation. C'est la raison pour laquelle le rapporteur n'adoptera pas une présentation chronologique des débats, qui obligerait le lecteur à passer fréquemment d'un sujet à l'autre. On privilégiera une étude par sujet, en présentant l'évolution des réflexions de la commission et les prises de position du Conseil d'Etat et des experts, le cas échéant.

a. Commissions statuant en instance unique

Le Conseil d'Etat propose de supprimer 3 commissions statuant en instance unique : la CRIP, la CRPP et la CRUNI. Dans les trois cas, c'est le Tribunal administratif qui reprend le contentieux concerné. Comme indiqué plus haut, la suppression de ces commissions est justifiée par le fait qu'elles ne peuvent pas être considérées comme des tribunaux supérieurs, d'une part, et qu'elles constituent d'ores et déjà des émanations du Tribunal administratif, qui y délègue des magistrats, d'autre part.

La commission n'a pas tardé à être convaincue par la proposition du Conseil d'Etat. La suppression de la CRIP et de la CRPP ne fera que mettre le personnel enseignant et celui de la police et de la prison sur le même pied que le reste de la fonction publique, dont les recours sont traités par le Tribunal administratif. Quant à la suppression de la CRUNI, elle se justifie par le fait qu'il ne s'agit pas, comme la CCRPE, d'une commission traitant un contentieux de masse, pour lequel il se justifie de maintenir un filtre de première instance.

On ne s'étendra donc par conséquent pas à l'excès sur la suppression de la CRIP et de la CRPP. On relèvera tout de même que les organisations représentatives du personnel concerné, dûment sollicitées, n'ont pas demandé à être auditionnées par la commission.

On s'attardera en revanche un peu plus sur la suppression de la CRUNI. La commission a en effet débattu à plusieurs reprises de cette suppression, non pas pour la remettre en cause, mais pour tenter de la flanquer de deux mesures d'accompagnement, l'une en matière d'émoluments, et l'une en matière de rapidité de traitement des dossiers.

Un commissaire (PDC) a en effet annoncé qu'il déposerait deux amendements, l'un pour imposer la gratuité de la procédure, et l'autre pour inscrire dans la loi un délai d'ordre. A ses yeux, il est en effet nécessaire de préserver autant que possible le caractère informel de la procédure actuelle devant la CRUNI, les étudiants devant pouvoir savoir rapidement et à moindre coût quel sort est réservé à leurs contestations.

S'agissant des émoluments, la commission s'est offert un beau débat de principe sur le coût de la justice et l'opportunité de le reporter sur les justiciables. En définitive, le département a indiqué qu'il demanderait au Conseil d'Etat d'instaurer par voie réglementaire la gratuité de la procédure pour ceux des étudiants qui sont aujourd'hui exonérés du paiement des taxes universitaires.

Quant au délai d'ordre, il a également donné lieu à un débat approfondi. Un commissaire (L) s'est opposé à l'inscription dans la loi d'un délai d'ordre, pour deux motifs. D'abord parce qu'il suppose une classification des procédures par ordre d'importance, et d'autre part parce qu'un délai d'ordre n'est qu'un délai d'ordre, c'est-à-dire que son dépassement n'entraîne aucune conséquence.

M. Laurent Moutinot s'est rallié à cette dernière opinion. M. Frédéric Scheidegger a de surcroît rappelé que la juridiction de recours pouvait, sur requête ou d'office, prononcer des mesures provisionnelles autorisant par exemple un étudiant à poursuivre son cursus en attendant que son recours soit traité.

En définitive, ces débats auront revêtu – c'est le cas de le dire – un caractère purement académique. En effet, au cours des travaux de la commission, le Grand Conseil a voté, lors de sa séance des 12 et 13 juin 2008, la loi sur l'université (PL 10103). Or, cette loi... supprime la CRUNI ! Alors que la loi sur l'université actuellement en vigueur, du 26 mai 1973 (C 1 30) stipule en son article 62, alinéa 2, que les décisions peuvent être « portées, en dernière instance, devant une commission de recours indépendante présidée par un juge au Tribunal administratif (commission de recours de l'université) », la

nouvelle loi sur l'université se borne à exiger de l'université qu'elle mette en place une procédure d'opposition interne, après quoi les décisions sont portées devant le Tribunal administratif : « *L'Université met en place une procédure d'opposition interne à l'égard de toute décision au sens de l'article 4 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, avant le recours au Tribunal administratif* ».

A noter que dans son exposé des motifs au projet de loi 10103, le Conseil d'Etat justifiait la suppression de la CRUNI en des termes que l'on ne saurait qualifier d'exagérément transparents : « *Conformément à la tendance moderne à l'unification de la procédure administrative, cette combinaison d'une procédure interne et du Tribunal administratif a paru préférable au maintien de l'actuelle juridiction administrative spéciale* ». Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que la CUAÉ, lors de son audition par la commission de l'enseignement supérieur, ne se soit pas prononcée sur ce point, et que l'excellent rapport du député M. Guy Mettan n'y fasse aucunement allusion !

b. Naturalisations

L'exposé des motifs du Conseil d'Etat indique avec clarté et précision juridique les raisons pour lesquelles le système actuel de contentieux des naturalisations doit être réformé.

On rappellera qu'aujourd'hui, l'étranger dont la requête a été refusée par le Conseil d'Etat et la commune dont le préavis négatif n'a pas été suivi peuvent s'adresser au Grand Conseil. C'est la procédure que l'on connaît sous le terme de réexamen, terme abusif puisqu'usuellement réservé au réexamen d'un dossier par l'autorité qui a pris la décision. Les décisions du Grand Conseil, prises à huis clos, ne sont, à rigueur de l'article 58 LOJ actuel, pas sujettes à recours.

Ce régime n'est aujourd'hui plus vivable, le Tribunal fédéral ayant eu l'occasion, dans divers arrêts célèbres, de souligner que les décisions prises en matière de naturalisations doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Il convient même de noter que, à la suite du rejet par le peuple et les cantons, le premier juin 2008, de l'initiative populaire fédérale « *Pour des naturalisations démocratiques* », le contre-projet indirect découlant de l'initiative parlementaire Pfisterer (Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la

nationalité suisse (Loi sur la nationalité, LN). Modification du 21 décembre 2007) entrera prochainement en vigueur (le délai référendaire court toutefois jusqu'au 6 novembre 2008), ancrant définitivement dans la loi l'obligation pour les cantons de prévoir un recours ordinaire contre les décisions portant sur les naturalisations.

Dès lors, la marge de manœuvre du Grand Conseil porte exclusivement sur la procédure dite de réexamen, que le projet de loi du Conseil d'Etat propose d'abroger. L'exposé des motifs n'est toutefois pas exagérément développé sur ce point, puisqu'il se contente de cette prise de position lapidaire : « *Cette procédure [de réexamen] se justifiait en l'absence de voie de droit. Il est proposé de la supprimer* ».

Même en l'absence d'argumentation étayée, la commission n'a pas eu de mal à suivre le Conseil d'Etat. Il ne s'est en effet trouvé aucun commissaire pour défendre le maintien de la compétence du Grand Conseil. C'est même parfois en des termes très durs que la piètre qualité des débats en matière de naturalisations a été fustigée.

Un commissaire (L) a souligné que les débats du Grand Conseil portaient souvent davantage sur des concepts généraux que sur les dossiers effectivement soumis à son appréciation. Un commissaire (MCG) a dénoncé l'hypocrisie qui règne selon lui au Grand Conseil lors des débats en question. Lors du deuxième débat, aucun député, même sur les bancs qui d'ordinaire plaident pour le caractère politique des décisions de naturalisation, n'a présenté d'amendement visant à maintenir la procédure de réexamen par le Grand Conseil.

Toutefois, un commissaire (L) a fait observer que la suppression de la procédure de réexamen aurait pour effet d'ôter toute possibilité à la commune de résidence du candidat de s'opposer à une naturalisation qu'elle estimerait infondée. La commune n'est en effet pas partie à la procédure, et ce n'est que parce que la loi lui permet aujourd'hui de s'adresser au Grand Conseil qu'elle dispose de ce droit. Pour le commissaire, il s'agit de préserver la compétence des communes en matière de naturalisations, même si cette compétence est aujourd'hui faible et qu'elle se borne à la possibilité d'émettre un préavis et de saisir le Grand Conseil. En définitive, il propose que la commune dont le préavis n'a pas été suivi dispose de la qualité pour recourir au Tribunal administratif, à l'instar du candidat à la naturalisation dont la demande a été rejetée.

Un commissaire (Ve) a déclaré qu'il n'était pas convaincu de la nécessité d'octroyer un droit de recours aux communes. Un autre commissaire (S) a ajouté qu'au vu de l'attitude de certaines communes en matière de naturalisations, il serait périlleux de leur offrir la possibilité de saisir les tribunaux. Un commissaire (UDC) a insisté sur le caractère largement symbolique de la proposition, les communes disposant en droit genevois de compétences très faibles en matière de naturalisations. Quant à M. Frédéric Scheidegger, il a remarqué que l'introduction d'un droit de recours des communes aurait sans doute pour conséquence d'obliger l'autorité à motiver de manière plus approfondie ses décisions.

Lors du deuxième débat, le droit de recours des communes sera effectivement introduit.

c. Cour d'appel de la magistrature

La commission a consacré de longs débats à la création de la Cour d'appel de la magistrature. Un commissaire (L) s'est en effet déclaré d'emblée peu convaincu par l'opportunité de créer une telle juridiction. En outre, les auditions ont montré que le Pouvoir judiciaire lui-même n'était pas enthousiasmé par la proposition du Conseil d'Etat.

En substance, il a été reproché à la Cour d'appel de la magistrature d'être une instance boursouflée en regard de l'importance du contentieux concerné et de constituer une sorte de cinquième pouvoir, puisque, à l'instar de la Cour des comptes, la Cour d'appel de la magistrature échapperait à toute surveillance, si ce n'est à la haute surveillance incombant constitutionnellement au Conseil d'Etat.

Quant au Pouvoir judiciaire, on a vu qu'il souhaitait préserver la majesté du CSM, composé de personnalités si éminentes qu'il serait malséant de les soumettre au contrôle d'une instance supérieure.

D'emblée, certains commissaires (S et Ve) ont indiqué qu'ils soutiendraient la proposition du Conseil d'Etat. Un commissaire (L) a fait savoir qu'il proposerait des amendements tendant à confier le contentieux des décisions du CSM au Tribunal administratif, respectivement à la Cour de justice lorsque la décision porte sur un magistrat du Tribunal administratif. Il justifie sa proposition en soulignant que le Tribunal administratif traite aujourd'hui de tout le contentieux disciplinaire (médecins, avocats, notaires, etc.) et que l'unité de la jurisprudence en la matière serait ainsi assurée.

Au cours des débats, une proposition mixte a vu le jour. Elle sera formalisée par un commissaire (PDC). Elle consisterait à modifier la composition de la Cour d'appel de la magistrature, en stipulant que cette dernière est composée de trois juges du Tribunal administratif (respectivement de trois juges à la Cour de justice) et de deux juges élus par le Grand Conseil. De cette façon, on combinerait les avantages du caractère professionnel de la juridiction et du regard extérieur sur l'activité des magistrats. Le Conseil d'Etat a toutefois marqué son opposition à cette proposition. Il en a été de même des experts, qui ont indiqué que, à leurs yeux, la proposition, loin de cumuler deux avantages, cumulait en réalité deux inconvénients, en ce sens qu'elle prévoyait un système compliqué, tout en ne rassurant pas le justiciable quant à l'indépendance de la juridiction chargée de statuer sur l'activité des magistrats.

Ainsi critiquée de toutes parts, la proposition ne sera pas défendue par son auteur lors du deuxième débat. En revanche, la commission se focalisera sur la problématique soulevée par le Pouvoir judiciaire, à savoir celle de l'expérience des magistrats de la Cour d'appel de la magistrature. Un commissaire (L) proposera d'introduire une exigence d'expérience professionnelle, qui se traduira par l'adoption d'un amendement correspondant. Un autre commissaire (MCG) demandera qu'il soit expressément stipulé que les membres de la Cour d'appel de la magistrature ne peuvent être des magistrats professionnels en exercice. On reviendra en détail sur ces différents amendements.

d. Recevabilité des initiatives populaires

Le Conseil d'Etat proposait de ne pas tirer profit de l'article 88, alinéa 2, LTF, qui autorise les cantons à ne pas prévoir de voie de recours contre un acte du parlement ou du gouvernement susceptible de violer les droits politiques cantonaux des citoyens, étant précisé que, en vertu de l'article 88, alinéa 1, lettre a, LTF, le recours au Tribunal fédéral est ouvert contre ces actes.

En d'autres termes, le Conseil d'Etat proposait que la décision par laquelle le Grand Conseil se prononce sur la recevabilité d'une initiative populaire puisse faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif (dont la décision serait elle-même sujette à recours au Tribunal fédéral). A l'appui de cette proposition, le Conseil d'Etat faisait essentiellement valoir un motif de fierté cantonale : « *Il*

n'apparaît pas souhaitable de faire systématiquement trancher les affaires genevoises par le Tribunal fédéral ».

Un commissaire (PDC) a souligné que plusieurs variantes étaient envisageables. Il y avait naturellement le *statu quo* (Conseil d'Etat/Grand Conseil/Tribunal fédéral) et la proposition du Conseil d'Etat (Conseil d'Etat/Grand Conseil/Tribunal administratif/Tribunal fédéral). Mais on pouvait aussi envisager deux autres variantes, partant du principe que le Grand Conseil n'est pas forcément l'autorité la mieux à même de se prononcer sur la recevabilité, qui est un sujet exclusivement juridique. On pourrait ainsi confier au Conseil d'Etat la tâche de rendre une décision, qui serait soit définitive (Conseil d'Etat/Tribunal fédéral), soit sujette à recours (Conseil d'Etat/Tribunal administratif/Tribunal fédéral).

Le débat sur une éventuelle suppression de la compétence du Grand Conseil a cependant fait long feu. Il est en effet apparu que la procédure d'examen des initiatives populaires était inscrite dans la constitution genevoise (article 66), si bien qu'un changement de système impliquerait un vote obligatoire. Or, les délais qu'impose le droit fédéral ne permettent pas de s'autoriser une telle procédure, sans compter qu'il serait regrettable de mettre en péril l'ensemble de la réforme pour un point spécifique qui serait controversé, ce d'autant plus que ce point spécifique n'est pas exigé par le droit fédéral.

S'agissant de la création d'une voie de recours au Tribunal administratif, la commission a rapidement considéré qu'il ne s'agissait pas d'une initiative heureuse. Un consensus s'est en effet rapidement dégagé pour estimer qu'il serait inadéquat de rallonger de six à douze mois le processus actuel de traitement des initiatives populaires, qui est déjà extrêmement long. Le respect des droits démocratiques exige que les citoyens puissent se prononcer à bref délai sur les initiatives populaires, sans attendre plusieurs années que toutes les instances possibles et imaginables aient donné leur avis sur la recevabilité, puis sur le fond.

e. Exceptions à l'accès au juge

La problématique des exceptions possibles à l'accès au juge est l'une des plus délicates de la réforme fédérale. Le Conseil d'Etat, on l'a vu, consacre dans son exposé des motifs des développements touffus à cette question délicate. Dans son projet, le Conseil d'Etat propose d'exclure tout recours cantonal dans deux cas :

- les décisions du Grand Conseil portant sur la grâce ;
- les décisions du chef du département des finances portant sur les opérations de dation en paiement.

En cours de débat, le Conseil d'Etat proposera des amendements visant à exclure le recours dans divers domaines du droit fiscal, domaines qui tous concernent la problématique des allègements fiscaux. Par définition, les décisions du Conseil d'Etat en matière d'allègements fiscaux revêtent en effet un caractère politique prépondérant qui justifie l'exclusion du recours.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat a proposé de modifier la loi générale sur les contributions publiques (LCP), du 9 novembre 1887 (D 3 05) et la loi sur l'imposition des personnes morales (LIPM), du 23 septembre 1994 (D 3 15). Il a toutefois omis de proposer un amendement à la loi sur l'imposition des personnes physiques Objet de l'impôt – Assujettissement à l'impôt (LIPP-I), du 22 septembre 2000 (D 3 11). Le rapporteur proposera dès lors un amendement.

Cela étant, la commission s'est facilement rangée à l'avis selon lequel les allègements fiscaux répondent à des objectifs politiques, et qu'à ce titre, les décisions qui les concernent doivent être soustraites à la garantie de l'accès au juge. A noter que les experts se sont rangés à l'avis du Conseil d'Etat et ont admis que les exonérations fiscales pouvaient faire l'objet d'une exception en raison de leur caractère politique.

La commission a par ailleurs ajouté à la liste des exceptions les décisions prises par le Grand Conseil en matière d'immunité. A noter que l'immunité en question concerne aussi bien les députés et Conseillers d'Etat pour les propos et écrits qu'ils prononcent ou produisent devant le Grand Conseil ou l'une de ses commissions, que l'immunité des magistrats judiciaires, qui ne peuvent être poursuivis pénalement au titre de leur activité judiciaire qu'avec l'autorisation du Grand Conseil.

Entendus sur ce point, les experts indiqueront qu'à leur sens, il est difficile de décréter catégoriquement qu'une exception en matière de levée d'immunité serait conforme à la LTF. Au cours des débats, la commission parviendra à la conclusion que lorsque le Grand Conseil décide de lever ou non l'immunité d'un député ou d'un magistrat, il le fait sur la base de critères purement politiques. La décision du Grand Conseil, à fin 1999, de ne pas lever l'immunité du juge Laurent Kasper-Ansermet est encore dans les mémoires, et son caractère

politique aussi ! Le rapporteur note au passage que, en matière fédérale, le législateur a exclu le recours au Tribunal fédéral contre les décisions « *relatives au refus d'autoriser la poursuite pénale de membres d'autorités ou du personnel de la Confédération* » (article 83, lettre e, LTF).

Mais le plus grand débat relatif aux exceptions à l'accès au juge a porté sur les décisions du Grand Conseil. On l'a déjà dit, le Conseil d'Etat propose d'abroger l'article 58 LPA, qui exclut de manière générale les recours contre les décisions du Grand Conseil.

Certes, dans plusieurs domaines, les lois spéciales ont d'ores et déjà instauré des recours contre les décisions du Grand Conseil. On pense par exemple aux déclassements, que le Grand Conseil décide sous forme de lois, lesquelles peuvent être portées devant le Tribunal administratif parce que le droit fédéral l'exige. Mais la plupart des décisions du Grand Conseil échappent aujourd'hui à tout contrôle judiciaire, ce que le Conseil d'Etat considère comme contraire à la LTF.

On a vu que le secrétariat général du Grand Conseil, par la bouche de M^{me} Maria-Anna Hutter, sautière du Grand Conseil, craignait une intrusion massive du Pouvoir judiciaire dans les affaires intérieures du Grand Conseil. Ce dernier, et plus spécifiquement son bureau, sont en effet fréquemment amenés à prendre des « décisions », et il faudrait veiller à ce que ces « décisions » restent de la compétence exclusive du législatif, sans contrôle judiciaire possible, sans quoi la séparation des pouvoirs serait bafouée et le fonctionnement du parlement paralysé.

La commission a examiné la proposition de classification des décisions du Grand Conseil élaborée par le secrétariat général (annexe 11). D'emblée, un commissaire (L) a attiré l'attention sur le fait que la liste élaborée par le Grand Conseil était beaucoup trop longue. Elle incluait en effet des mesures d'organisation interne qui ne sont pas des décisions au sens de l'article 4 LPA. En d'autres termes, les craintes du secrétariat général du Grand Conseil sont vraisemblablement trop vives, toute une série de « décisions » du Grand Conseil et de son bureau n'étant en réalité pas des décisions au sens de la loi, puisqu'elles constituent de simples mesures d'organisation.

Un commissaire (S) relève que l'exposé des motifs du Conseil d'Etat est à certains égards ambigu. Par exemple, à propos de la

« décision » du Grand Conseil de siéger ou de continuer à siéger à huis clos, le Conseil d'Etat se pose la question de la qualité pour agir, avant de laisser entendre qu'il ne s'agit pas nécessairement d'une décision, mais que s'il s'agit d'une décision, elle ne devrait pas revêtir un caractère politique ! Il comprend que, face à ce charabia, le secrétariat général du Grand Conseil puisse perdre son latin.

Un commissaire (PDC) confirme que, à ses yeux, l'essentiel des mesures concernées ne sont pas des décisions, ce qui limite l'impact du débat. Un commissaire (MCG) relève que, en définitive, le seul cas où les droits et obligations d'un justiciable seraient touchés est celui de l'exclusion durable (art. 92 LRGC). A ses yeux, ce n'est que dans ce cas qu'on se trouve en présence d'une décision qui doit pouvoir être soumise à un juge. Cet avis est partagé par la commission.

Lors de leur deuxième audition, les experts seront interrogés sur ce thème. Interrogés sur l'opportunité d'indiquer clairement dans la loi que le recours n'est pas ouvert contre les mesures d'organisation, les experts ont déconseillé cette technique législative. A leurs yeux, la jurisprudence a toujours exclu le recours contre les mesures d'organisation qui ne touchent pas les droits ou obligations d'un particulier, si bien que le mentionner dans la loi entraînerait au contraire un risque supplémentaire de confusion.

Un commissaire (PDC) demande si, indépendamment de l'existence ou de l'exclusion du recours, un député ne pourrait pas se plaindre d'une mesure le concernant en arguant qu'il fait l'objet d'un acte matériel, nouvellement sujet à recours selon l'article 4A LPA tel que proposé par le Conseil d'Etat. Les experts lui répondent par la négative, puisque la possibilité de contester un acte matériel selon l'article 4A LPA suppose de toute façon que la personne soit touchée dans ses droits ou obligations.

Un commissaire (L) demande aux experts si, en réalité, tout ce débat n'est pas inutile : quelles que soient les précautions prises dans la loi, celui qui s'estime touché dans ses droits par une décision peut recourir, et il appartient à l'autorité judiciaire de constater ou non l'existence d'une décision. Les experts répondent par l'affirmative et confirment que, si le Grand Conseil peut exclure le recours dans les matières revêtant un caractère politique prépondérant, il ne peut en revanche pas influencer la définition de la décision, qui relève strictement de la jurisprudence.

En définitive, la commission maintiendra l'abrogation de l'article 58 LPA et n'introduira pas de disposition spécifique relative aux mesures d'organisation, considérant que, à l'exception de l'exclusion durable d'un député, tous les cas soulevés par le secrétariat général du Grand Conseil constituent des mesures d'organisation qui ne sont en toute hypothèse pas sujettes à recours.

f. Réforme des commissions de recours de première instance

On se souvient que le Conseil d'Etat voulait conserver les actuelles commissions de recours de première instance, à savoir la CCRC, la CCRPE, la CCRIC et la CCRIF. Au final, le projet de loi voté par la commission supprime ces commissions et confie leurs compétences à une juridiction nouvelle, la Commission cantonale de recours en matière administrative (CCRA). Pour relater les débats, il convient de se consacrer d'abord aux réflexions de la commission en relation avec les commissions existantes, avant d'aborder le processus de création de la CCRA.

- CCRPE

M. Laurent Moutinot a indiqué à la commission que le Conseil d'Etat a eu une approche politique. Le recours en matière de droit public au Tribunal fédéral étant irrecevable contre les décisions en matière de droits des étrangers qui concernent une autorisation à laquelle ni le droit fédéral ni le droit international ne donne droit (art. 83, lettre c, LTF), le Conseil d'Etat a voulu instaurer un véritable double degré de juridiction sur le plan cantonal.

S'agissant de la suppression de l'effet suspensif des recours au Tribunal administratif contre les décisions de la CCRPE (art. 3, al. 3, LaLETr), plusieurs commissaires ont exprimé le souci que le Tribunal administratif soit submergé par le traitement des demandes de restitution de l'effet suspensif. M. Frédéric Scheidegger a indiqué que, aux yeux du Conseil d'Etat, les décisions en matière de restitution de l'effet suspensif sont simples et ne nécessitent pas une instruction approfondie. L'attractivité du recours serait en outre réduite si la personne concernée ne conservait pas un droit à rester en Suisse du seul fait de recourir.

Un commissaire (L) s'étonne de la proposition faite par la CCRPE elle-même lors de son audition, soit de devenir un tribunal supérieur contre lequel aucun recours cantonal ne serait possible.

S'agissant du contentieux des mesures de contrainte (15% des cas soumis à la CCRPE), le commissaire souligne que la suppression du recours actuel au Tribunal administratif lui paraît inconcevable.

M. Frédéric Scheidegger souligne que l'une des particularités actuelles de la CCRPE, c'est sa compétence de statuer en opportunité, les juridictions administratives étant en principe limitées à l'examen de la légalité.

Reprenant ultérieurement le débat, la commission a tenté de concilier les positions divergentes des instances concernées. Un commissaire (L) a suggéré que la CCRPE devienne un tribunal supérieur, mais que les compétences de première instance dont elle dispose aujourd'hui en matière de mesures de contrainte lui soient retirées et confiées à un organe administratif, le cas échéant assisté d'une commission consultative reflétant les diverses sensibilités politiques.

M. Frédéric Scheidegger a réagi à cette proposition en proposant d'aller plus loin : si les sensibilités politiques sont représentées au niveau de la première instance, l'existence d'une commission de recours particulière n'est plus nécessaire, si bien que la CCRPE pourrait être supprimée au profit d'un recours direct au Tribunal administratif.

La commission a ensuite débattu de ces différentes variantes, parfois en évoquant de nouvelles. Le rapporteur s'abstiendra de commenter en détail les différentes prises de position, dès lors que les voies décrites ci-dessus ont été abandonnées au cours de la suite des travaux.

Un commissaire (S) s'est interrogé à propos de la proposition évoquée lors des auditions, soit de confier le contentieux des mesures de contrainte au futur Tribunal des mesures de contrainte, voire au Tribunal des peines et mesures à titre intérimaire. Un commissaire (L), puis le département, se sont opposés à cette opposition, relevant qu'elle instaurait un mélange de genre entre la détention administrative et les sanctions pénales. C'est précisément pour éviter ce mélange que le législateur a, par le passé, retiré à la Chambre d'accusation le contrôle des détentions administratives pour le confier au Tribunal administratif, puis à la CCRPE.

- CCRIC

La commission n'a pas eu de difficulté à se convaincre que le fonctionnement de la CCRIC et celui de la CCRIF devaient être fondamentalement repensés. Le taux de sortie des deux commissions s'est élevé à 0.75 en 2005, 0.85 en 2006 et 0.8 en 2007, ce qui veut dire que les commissions ne parviennent à traiter que 80% en moyenne des affaires qui leur sont confiées. Le résultat, c'est un stock d'affaires non jugées à fin 2007 de 2731, soit à peu près l'équivalent de deux ans de travail !

Un commissaire (L) s'est déclaré favorable à la fusion des deux commissions fiscales et opposé aux propositions du Conseil d'Etat, s'agissant de la possibilité de siéger en sous-commissions. A ses yeux, l'instauration de sous-commissions de trois membres est incompatible avec le mode de désignation de la commission. Cette dernière est en effet composée de six membres désignés par le Conseil d'Etat, auxquels s'ajoute un membre par parti représenté au Grand Conseil. Il n'est pas possible, dans ces conditions, de prendre des décisions à trois, dans des compositions qui pourraient être politiquement déséquilibrées. Il s'interroge enfin sur la nécessité de maintenir la représentation politique dans un domaine, le droit fiscal, qui exige des compétences techniques et ne laisse rigoureusement aucune marge de manœuvre politique à ceux qui doivent l'appliquer.

Un commissaire (R) déclare également son opposition à la représentation politique. Un commissaire (S) est favorable au projet du Conseil d'Etat, quitte à ce qu'il soit précisé en ce sens que le président de la commission siègerait dans toutes les sous-commissions pour assurer l'unité de la jurisprudence.

Un commissaire (PDC) est choqué par le mode de désignation de la CCRIC. Il souhaite profiter de la réforme pour modifier le mode de désignation de la commission, en sorte de la soustraire à l'influence des partis politiques. Un commissaire (MCG) plaide au contraire pour le maintien de la représentation politique.

Un commissaire (L) souligne que le contribuable doit avoir la conviction, lorsqu'il s'adresse à une commission de recours, que son dossier sera traité de manière indépendante et neutre. Il ne peut pas avoir ce sentiment si les membres d'une commission de recours ont été directement désignés par les partis politiques. Enfin, il plaide pour le projet présenté par M^e Antoine Berthoud

lors de son audition, soit la fusion des deux commissions de recours et la création de sous-commissions à caractère thématique. Il souligne que son soutien à ces modifications suppose le changement du mode de désignation des membres de la commission.

Un commissaire (R) s'étonne que l'effectif de la CCRIC puisse changer au gré du nombre des partis représentés au Grand Conseil. Il souligne que cela plaide en faveur d'un changement de système.

La commission s'est ensuite penchée sur la problématique des remises d'impôt. Les décisions sur remise d'impôt ne revêtant pas un caractère politique prépondérant, elles doivent pouvoir être portées devant un tribunal. M. Frédéric Scheidegger a rappelé les chiffres exposés par Me Antoine Berthoud : en 2006, il y a eu 1888 demandes de remise d'impôt, et 497 d'entre elles ont été accordées. Le solde est susceptible de faire l'objet d'un recours. Il indique que pour le Conseil d'Etat, ce recours doit s'ouvrir directement auprès du Tribunal administratif, et non auprès de la CCRIC, qui s'en trouverait inutilement surchargée.

- CCRA

Au cours des travaux, après que l'on eut consacré de longs débats au sort de la CCRPE et de la CCRIC, un commissaire (L) a indiqué que, à la réflexion, le deuxième but affiché par le Conseil d'Etat, soit la simplification de l'organisation du contentieux administratif genevois, ne serait pas atteint si on laissait subsister les commissions de recours de première instance et leur multiplicité de structures et de fonctionnement, à savoir :

- CCRC : un juge au Tribunal de première instance et deux assesseurs spécialisés ;
- CCRIC : six commissaires nommés par le Conseil d'Etat et sept commissaires nommés par les partis représentés au Grand Conseil ;
- CCRPE : un juge au Tribunal de première instance et deux assesseurs pris parmi quatorze assesseurs nommés à raison de deux par parti représenté au Grand Conseil.

Rappelant que de très nombreux auditionnés avaient plaidé pour la création d'un Tribunal administratif de première instance, le commissaire a suggéré que la commission examine la possibilité de réunir les trois commissions de recours précitées – auxquelles

s'ajouterait la CCRIF, qui ne relève pas de la loi, mais d'un règlement, le règlement d'application de diverses dispositions fiscales fédérales (RDDFF), du 30 décembre 1958 (D 3 80.04) – en une seule juridiction, laquelle reprendrait les compétences des commissions auxquelles elle succéderait, en y ajoutant le contentieux LCR, c'est-à-dire le contentieux des décisions prises par l'Office cantonal des automobiles et de la navigation en application de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR, RS 741.01).

S'agissant de la composition de la commission, le commissaire a suggéré qu'elle comprenne plusieurs chambres composées chacune d'un juge au Tribunal de première instance, qui la préside, et le cas échéant de deux juges assesseurs spécialisés dans la matière concernée. La création de la CCRA permettrait de créer une juridiction administrative de première instance dans le domaine du contentieux de masse, c'est-à-dire dans les matières où le nombre des recours est tel que leur dévotion au Tribunal administratif aurait pour effet de le noyer. Cette juridiction n'aurait toutefois pas de compétence universelle, et dans tous les autres domaines, seul serait ouvert le recours ordinaire au Tribunal administratif.

Un commissaire (S) a demandé si cette proposition avait été envisagée par les experts. M. Frédéric Scheidegger a répondu que dès lors que le droit fédéral n'imposait pas de réforme des commissions de recours de première instance, une telle réforme ne faisait pas partie de la mission des experts. Il ajoute que la réflexion autour d'un Tribunal administratif de première instance a été abandonnée par crainte de créer de manière universelle un double degré de juridiction. La proposition de créer une CCRA n'emportant pas cet inconvénient puisqu'elle ne serait compétente que dans le contentieux de masse, il estime que cette proposition mérite d'être étudiée.

Le commissaire (L) précise que, à ses yeux, il conviendrait de doter la CCRA de trois postes de magistrats de carrière, le nombre des juges assesseurs devant être examiné de cas en cas.

A propos du contentieux LCR, M. Frédéric Scheidegger rappelle que le Tribunal administratif obtient, par le biais de comparutions personnelles, un nombre important de retraits de recours, la loi fédérale laissant une marge de manœuvre très faible à l'autorité administrative. Réflexion faite, il estime qu'une commission

pourra mieux encore que le Tribunal administratif traiter le contentieux LCR de manière simple et obtenir des retraits de recours.

Une commissaire (S) souhaiterait connaître l'avis des experts à propos de la création de la CCRA. Plusieurs commissaires déclarent accueillir la proposition avec intérêt, mais souhaitent consulter leur groupe.

Revenant sur la question du contentieux LCR, un commissaire (MCG) craint que la procédure ne soit excessivement prolongée par l'introduction d'un degré de juridiction supplémentaire. Il se demande si l'on ne pourrait pas supprimer le droit d'être entendu concédé par l'OCAN. Il lui est répondu que le droit d'être entendu est un principe fondamental de la procédure administrative à laquelle il ne saurait être renoncé. En outre, les retraits de permis de sécurité peuvent être déclarés exécutoires nonobstant recours.

La commission a repris le sujet lors d'une séance ultérieure. M. Frédéric Scheidegger a rappelé que, à ses yeux, si la commission décidait de créer la CCRA, elle devrait se prononcer sur diverses questions annexes, et notamment de l'opportunité de disposer d'assesseurs en matière de LCR. Il y aurait également lieu de définir de manière large le champ des compétences de la CCRA, de manière à lui permettre, à l'avenir, de recevoir des compétences supplémentaires telles que celles de connaître des litiges en matière d'assurances-accident complémentaires. En outre, M. Frédéric Scheidegger attire l'attention de la commission sur la composition particulière de la CCRC, lorsqu'elle est appelée à connaître de décisions fondées sur la LDTR. Il indique enfin que, en l'état, le Conseil d'Etat n'est pas favorable, pour des raisons financières, à la création de la CCRA.

S'agissant du coût d'une fusion des commissions de recours de première instance, M. Frédéric Scheidegger indique qu'il ne dispose pas de chiffres précis. Un commissaire (L) relève que le coût des nouveaux postes de magistrats serait, au moins partiellement, contrebalancé par la diminution du coût des assesseurs et la suppression des appointements versés aux juges du Tribunal de première instance qui président la CCRC et la CCRPE.

Un commissaire (S) se demande s'il ne serait pas judicieux de confier à la CCRA le contentieux relevant aujourd'hui de la CRUNI. M. Frédéric Scheidegger lui répond que cette solution allongerait le contentieux universitaire, ce qui ne serait pas favorable aux étudiants. Un commissaire (PDC) rappelle que la CCRA aurait pour vocation de filtrer le contentieux de masse, et que le contentieux traité par la CRUNI ne répond pas à cette définition (80 recours déposés en 2006 et 94 en 2007).

M. Frédéric Scheidegger se demande si la création d'une juridiction indépendante est la seule solution possible, ou s'il ne serait pas envisageable de créer des passerelles entre les juridictions, un juge pouvant par exemple siéger à mi-temps au Tribunal de première instance et à mi-temps à la CCRA. Un commissaire (L) observe que cela reviendrait à intégrer la CCRA dans le Tribunal de première instance : l'idée fera son chemin, puisque c'est finalement celle qui sera retenue par la commission.

Un commissaire (MCG) indique qu'il ne votera pas la création de la CCRA, qui bouleverse trop l'organisation judiciaire actuelle. Il ne souhaite pas remettre en cause la représentation politique là où elle existe.

Une commissaire (S) relève que de nombreux auditionnés ont relevé que le système actuel ne fonctionnait pas à satisfaction. Elle estime qu'il ne serait pas judicieux de repousser sans cesse la réorganisation des commissions de recours et pense que si cette dernière peut être faite à l'occasion du projet de loi 10253, il y a lieu de saisir cette occasion.

Plusieurs commissaires (Ve, S, R, PDC) confirment leur accord de principe avec la création d'une CCRA. Tous réclament toutefois des informations complémentaires, l'avis des experts ou encore un délai pour prendre l'avis de leur propre parti.

Lorsque la commission a entendu les experts, ces derniers ont rappelé que la réforme des commissions de recours de première instance ne faisait pas partie de leur mandat. M. François Paychère s'est ensuite déclaré favorable à l'idée émise par la commission. Il fournit quelques chiffres, qui montrent que, sur cinq ans (2003 à 2007, contentieux LCR compris), la CCRA aurait eu à traiter 13 360 dossiers, soit une moyenne de 2672 par année, que l'expert considère comme un volume suffisant pour justifier l'existence d'une nouvelle juridiction (annexe 12).

Il ajoute que, bien entendu, la création de la CCRA ne se justifie que si l'on abandonne la composition et le mode de désignation des commissions actuelles.

S'agissant de la LCR, M. François Paychère n'est pas absolument convaincu que l'effet de filtre d'une commission de recours de première instance soit aussi important qu'en matière de constructions ou en matière fiscale. Il pense en effet que certains automobilistes voudront retarder autant que possible la mise en œuvre de la sanction qui les vise, et qu'ils n'hésiteront par conséquent pas à saisir les deux instances de recours. Il propose que pour conjurer ce risque, le Tribunal administratif prélève, lorsqu'il statue en deuxième instance, des émoluments dissuasifs.

Quant à M. Thierry Tanquerel, il est également séduit par la proposition de créer une CCRA. Il relève toutefois que cette commission devra conserver le mode de fonctionnement peu formaliste des actuelles commissions de recours. S'agissant du mode de désignation des assesseurs, il propose que leur désignation revienne au Conseil d'Etat et que la représentation politique soit supprimée. Il propose que l'on suive le modèle de l'actuel CCRC, soit un juge du Tribunal de première instance, qui préside la commission, et deux assesseurs spécialisés, nommés par le Conseil d'Etat.

Interrogés sur l'opportunité de maintenir des assesseurs dans tous les domaines, M. François Paychère a confirmé que, à ses yeux, il était important de conserver des assesseurs en matière de constructions et en matière fiscale. Il s'est en revanche montré plus hésitant pour ce qui a trait à la police des étrangers.

Un commissaire (L) demande aux experts s'il leur paraît possible de disposer en parallèle de juges assesseurs nommés par le Conseil d'Etat en matière fiscale et de construction et de juges assesseurs élus par le peuple ou par le Grand Conseil, sur le mode des autres magistrats judiciaires, en matière de police des étrangers. M. Thierry Tanquerel répond par l'affirmative, tout en considérant que le système serait alors compliqué.

Un commissaire (MCG) saisit l'occasion pour affirmer que son parti est favorable à une stricte indépendance du Pouvoir judiciaire, raison pour laquelle il souhaite éviter que les juges soient nommés par les partis politiques. Dont acte...

Interrogés sur le nombre de juges professionnels qui devraient être affectés à la CCRA, les experts indiquent que le chiffre qui leur a été donné (trois juges) ne leur paraît pas surdimensionné, ni sous-dimensionné.

Un commissaire (L) pose alors la question d'une intégration de la CCRA au Tribunal de première instance. Il s'agirait, s'agissant du nombre des magistrats, d'éviter l'écueil de la rigidité : il appartiendrait au Tribunal de première instance de répartir les forces de travail entre ses filières civile, pénale et administrative.

Les experts réagissent positivement. M. Thierry Tanquerel considère que cela revient à étendre le régime actuellement en vigueur pour la CCRC, lequel donne satisfaction. Quant à M. François Paychère, il estime qu'il est préférable de constituer des grandes juridictions plutôt qu'une juridiction par problème. Mais il faudrait alors avoir le courage de créer de véritables chambres administratives au Tribunal de première instance, et éviter de saupoudrer quelques dossiers administratifs sur un grand nombre de magistrats.

M. Laurent Moutinot soulève alors la question du délai. Il persiste à soutenir le projet du Conseil d'Etat, qui est le plus simple à mettre en œuvre. Il suggère que les réflexions relatives à la fusion des commissions de recours de première instance soient reportées. A propos du délai, un commissaire (S) rappelle que, si la commission crée une nouvelle juridiction, elle devra penser à la problématique du délai nécessaire à l'élection des nouveaux magistrats. Un commissaire (L) lui répond que l'intégration de la CCRA au Tribunal de première instance permettrait précisément d'éviter toute difficulté à ce propos, s'agissant d'une simple augmentation de l'effectif du Tribunal de première instance, à l'instar de ce qui a été pratiqué pour le TAPEM, qui relève de ce fait de la compétence du Grand Conseil.

Un commissaire (MCG) demande aux experts quelle serait la solution qu'ils favoriseraient s'ils disposaient de toute latitude pour choisir la meilleure variante : M. Thierry Tanquerel indique qu'il choisirait de fusionner les commissions, de créer une CCRA et de la rattacher au Tribunal de première instance.

Après que les experts se furent retirés, la commission a repris le débat. Un commissaire (L) a plaidé pour la création d'une CCRA intégrée au Tribunal de première instance, qui présente à ses yeux

trois avantages. Le premier est de ne pas figer le nombre des juges affectés à cette juridiction. Le deuxième est de permettre aux juges du Tribunal de première instance d'exercer une activité diversifiée, notamment dans le domaine administratif. Le troisième est de permettre une économie d'échelle, s'agissant des greffes.

Il insiste sur la remarque de M. François Paychère : dans son organisation interne, le Tribunal de première instance devra veiller à former des spécialistes du droit administratif, ce qui suppose qu'ils y consacrent au minimum une demi-charge, voire une charge entière.

Techniquement, il s'agirait d'augmenter la liste des juridictions figurant à l'article 1 LOJ et de consacrer un chapitre à la CCRA dans cette loi, en y précisant que cette juridiction est composée de juges du Tribunal de première instance.

M. Laurent Moutinot indique que cette architecture le séduit. Elle est plus judicieuse que la création d'une juridiction indépendante. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une petite révolution, et qu'il s'agira, si la commission s'y rallie, de ne pas être excessivement sensibles aux doléances des personnes touchées par la réforme.

Puis les groupes politiques se prononcent. Tour à tour, les commissaires qui s'expriment se rallient à la création d'une CCRA intégrée au Tribunal de première instance (MCG, PDC, Ve, S). Un commissaire (Ve) indique toutefois qu'il n'est pas au clair sur le nombre de juges qui seront affectés à la CCRA. Un autre commissaire (S) indique qu'il n'a pas encore fait sa religion, s'agissant de la matière LCR.

Puis la commission passe au deuxième débat.

E. Deuxième débat

Comme précédemment, le rapporteur se trouve confronté au dilemme d'avoir à choisir entre une présentation chronologique et une présentation systématique des débats. Il optera pour la présentation systématique, qui présente l'avantage de permettre d'emblée de prendre connaissance du résultat final des travaux. Dans certains cas, ce résultat est obtenu par plusieurs lectures successives, notamment suite à la décision de la commission de créer la CCRA.

Il convient de préciser que seules seront mentionnées ci-dessous les dispositions que les commissaires ont modifiées, ou dont ils ont débattu. Les adoptions tacites ou à l'unanimité ne sont en revanche pas mentionnées, ni les votes qui s'y rapportent.

On commencera par les modifications de la LOJ, après quoi seront présentées les modifications à d'autres lois (chapitre F). Les numéros d'articles qui suivent sont donc ceux de la LOJ :

- **Art. 14**

L'article 14 LOJ stipule aujourd'hui que le Tribunal de première instance se compose de 25 juges et de 18 juges suppléants. Sur les 25 postes de juges, deux sont dédoublés en postes à mi-temps. Un commissaire (L) propose d'augmenter l'effectif du Tribunal de première instance, pour lui permettre d'assumer la création en son sein de la CCRA. Dès lors que le nombre de 3 juges avait été proposé et jugé adéquat par les experts en vue de la création d'une juridiction indépendante, il propose d'augmenter l'effectif du Tribunal de première instance de deux unités, et cela pour tenir compte du fait que les magistrats de cette juridiction sont aujourd'hui d'ores et déjà en charge de présidences de commissions, soit la CCRPE et la CCRC. Il propose par conséquent de faire passer l'effectif du Tribunal de première instance à 27.

Un commissaire (MCG) propose d'amender l'article 14, alinéa 1, en relation avec les postes à mi-temps : « *Le Tribunal de première instance se compose de 27 juges, dont un président et un vice-président, ainsi que de 18 juges suppléants dont les postes peuvent être dédoublés* ». La commission, qui a consacré de longs débats à la problématique des demi-charges (voir ci-dessous) n'a pas souhaité débattre derechef de cette question et a repoussé l'amendement par 4 non (2 L, 1 R, 1 PDC) contre 1 oui (1 MCG) et 3 abstentions (2 S, 1 Ve).

Après quoi, l'article 14, alinéa 1, amendé a été accepté par 7 oui (2 L, 1 R, 2 S, 1 PDC, 1 Ve) et 1 non (1 MCG).

On remarquera d'abord que la commission, pour fixer le nombre de nouveaux postes créés au Tribunal de première instance, n'a pas pu se fonder sur un calcul rigoureusement scientifique, pas plus d'ailleurs qu'elle n'a eu le loisir – compte tenu des délais – d'auditionner le Tribunal. Or, depuis la fin des travaux de la commission jusqu'au dépôt du présent rapport, le Tribunal de première instance a demandé au département d'évaluer la possibilité que l'augmentation de son

effectif corresponde au chiffre initial de trois juges. Le rapporteur propose donc un amendement dans ce sens, pour que le Grand Conseil puisse statuer sur cette demande, acceptée par le département.

On remarquera ensuite que la commission, si elle a augmenté le nombre des juges, n'a pas augmenté le nombre des juges suppléants. Le rapporteur propose, avec l'accord du département, un amendement à cet effet, aux fins de permettre un appui spécifique au Tribunal de première instance dans le cadre de la mise en place de la CCRA.

- **Art. 56B**

Cette disposition raccourcit vigoureusement la liste des juridictions dont les décisions ne peuvent pas être portées devant le Tribunal administratif, et qui sont de ce fait des tribunaux supérieurs. Seul subsiste, outre le Tribunal administratif, le Tribunal cantonal des assurances sociales et la Cour d'appel de la magistrature.

Compte tenu de l'avis exprimé par les experts lors de leur deuxième audition, ceux des commissaires qui ne souhaitaient pas la création d'une Cour d'appel de la magistrature ont renoncé à présenter leurs amendements, se réservant d'intervenir quant à la composition de cette nouvelle juridiction.

- **Art. 56F**

La commission a largement débattu de cette disposition, qui concerne la possibilité pour le Tribunal administratif de siéger en section de trois juges. On rappellera que le projet du Conseil d'Etat proposait de simplifier cet article, en n'imposant au Tribunal administratif de siéger à cinq qu'en matière de votations et élections, en matière de décisions du Conseil d'Etat, en matière de décisions du Grand Conseil et lorsqu'une section entend se prononcer sur une question de principe ou opérer un changement de jurisprudence.

La commission a souhaité modifier cet article dans deux directions. La première modification concernait la possibilité pour n'importe quel juge d'attirer une cause traitée en section devant le plénum du Tribunal administratif. Il s'agissait en quelque sorte de codifier l'article 3, alinéa 8, du règlement du Tribunal administratif, qui stipule que chaque juge peut demander qu'une affaire relevant d'une section soit délibérée par le Tribunal administratif en plénum.

A ce propos, une discussion s'est engagée pour savoir si ce pouvoir d'attirer les causes devant le plénum pouvait être octroyé aux seuls juges titulaires du Tribunal administratif, ou si les juges suppléants

devaient également bénéficier de cette compétence. Au final, c'est une solution de compromis qui sera votée, tous les juges titulaires disposant de cette compétence, ainsi que les juges suppléants membres de la section à laquelle la cause a été attribuée.

Quant à la deuxième modification, elle a été suggérée par un commissaire (PDC) qui a souhaité inverser le régime : alors que, aujourd'hui, le Tribunal administratif peut siéger à trois, sauf dans un certain nombre de domaines, il propose que le Tribunal administratif doive siéger à trois, sauf exceptions. Parmi ces exceptions, figure bien entendu la possibilité d'attirer une cause devant la plénière, selon le modèle qui vient d'être décrit.

Un commissaire (MCG) a proposé que, lorsque le Tribunal administratif siège en matière de votations et élections, il soit composé d'un juge par parti politique siégeant au Grand Conseil. Il indique que son parti a été la victime de jugements à caractère politiques de la part du Tribunal administratif, et qu'il souhaite par conséquent briser le monopole des partis qui y siègent. Son amendement est rejeté par 7 non (2 S, 1 PDC, 1 Ve, 1 R, 2 L) et 1 oui (1 MCG).

M. Frédéric Scheidegger propose ensuite un amendement modifiant la première phrase de l'article 56F, alinéa 1, de la sorte : « *Le Tribunal administratif siège au nombre de cinq juges lorsque l'un de ses membres titulaires ou l'un de ses suppléants appelés à statuer le demande et en outre en matière de :* ». Il complète ensuite son amendement pour tenir compte de la volonté de la commission d'instaurer le jugement en section comme principe souffrant d'exceptions. Un commissaire (L) propose une formulation modifiée de la lettre a : « *lorsque l'un de ses membres titulaires ou l'un des juges suppléants membre de la section concernée le demande* ». L'amendement global ainsi modifié est adopté par 7 oui (2 S, 1 PDC, 1 Ve, 1 R, 2 L) et 1 abstention (1 MCG).

Pour résumer, la commission propose de poser le principe selon lequel le Tribunal administratif siège en section de 3 juges. Ce principe connaîtra des exceptions dans trois cas de figure, à savoir :

- Comme le propose le Conseil d'Etat, en matière de votations et élections et lorsqu'il s'agit de statuer sur des décisions rendues par le Conseil d'Etat ou par le Grand Conseil ;
- Comme cela figure aujourd'hui à l'alinéa 3 de l'article 56F, lorsqu'une section entend se prononcer sur une question de principe, changer de jurisprudence ou amorcer un tel changement ;

- Lorsque, comme la commission l'a décidé, l'un des cinq juges titulaires du tribunal ou un juge suppléant membre de la section en charge du dossier demande que ce dernier soit traité par le plénum.

La commission estime que le régime ainsi instauré est équilibré. Il permettra toutefois au Tribunal administratif de traiter un plus grand nombre d'affaires en section qu'il ne le fait aujourd'hui, ce qui devrait favoriser un certain effet de décharge.

- **Art. 56V**

Cette disposition ne figure pas dans le texte voté par la commission, qui l'a en effet biffée. Elle visait à préciser que, au Tribunal cantonal des assurances sociales, les cinq postes de juges peuvent être dédoublés en demi-charges.

M. Frédéric Scheidegger a indiqué que, au Tribunal cantonal des assurances sociales, un poste est actuellement dédoublé. Par ailleurs, l'ensemble de la juridiction est féminine. Il s'agit de s'assurer que le poste actuellement dédoublé trouve son assise dans la loi, et que la pratique puisse être étendue à d'autres postes, s'il y a lieu. Toutefois, le Conseil d'Etat est prêt à modérer son audacieuse proposition en stipulant que l'un des postes de juges peut être dédoublé en demi-charges.

Un commissaire (L) s'interroge sur la compatibilité de ces propositions avec la systématique actuelle de la loi. Il rappelle que, à teneur de l'article 60C LOJ, les magistrats du TCAS peuvent exercer leurs fonctions à mi-temps. Dans ce sens, prévoir que les cinq postes de juges du TCAS peuvent être dédoublés ne ferait que répéter ce que dit l'article 60C, et indiquer que l'un des postes peut être dédoublé réduirait la marge de manœuvre du Grand Conseil dans un sens plus restrictif que la situation actuelle.

Il rappelle par ailleurs qu'à l'article 14, alinéa 1, LOJ, s'agissant du Tribunal de première instance, le Grand Conseil a imposé le dédoublement de deux postes. Il y a donc d'un côté le dédoublement possible, au sens de l'article 60C (et c'est lui qui a permis au TCAS de dédoubler l'un de ses postes) et le dédoublement obligatoire, qui n'a concerné jusqu'à présent que le Tribunal de première instance.

Au cours des débats, la plupart des intervenants ont souligné que le système actuel était complexe et opaque. Il fait entrer en concurrence deux institutions : le Grand Conseil (et le peuple lors des élections générales), censé pouvoir choisir librement les magistrats, et le Conseil supérieur de la magistrature, censé donner son aval au

dédoublément de postes. Si l'on ajoute à cela que le concept de magistrat à mi-temps est diversement apprécié tant dans la magistrature que dans les milieux politiques, on obtient une usine à gaz difficilement gérable.

Un commissaire (Ve) confirme que, à ses yeux, une clarification générale est nécessaire. Il rappelle que son groupe a déposé un projet de loi à ce sujet. Il est néanmoins favorable à la teneur initiale du projet de loi du Conseil d'Etat. A la remarque d'un commissaire (MCG) souhaitant généraliser les demi-postes à l'ensemble de la magistrature, le commissaire (Ve) suggère de traiter cet objet séparément, à l'occasion du débat sur son projet de loi.

Dans un premier temps, l'amendement (L) tendant à biffer la modification à l'article 56V a été refusé par 4 non (2 S, 1 Ve, 1 MCG) et 4 oui (2 L, 1 R, 1 PDC). L'amendement du Conseil d'Etat à son propre projet visant à permettre de dédoubler l'un des postes de juges en demi-charges a ensuite été rejeté (« *5 juges dont 1 président et un vice-président ; l'un de ces postes peut être dédoublé en demi-charges* ») par 4 oui (2 S, 1 Ve, 1 MCG) et 4 non (1 PDC, 2 L, 1 R), après quoi l'article dans son ensemble a été refusé par 3 oui (2 S, 1 Ve) contre 4 non (2 L, 1 R, 1 PDC) et 1 abstention (1 MCG).

- Titre XV

La commission s'étant montrée favorable à l'idée de créer une CCRA intégrée au Tribunal de première instance, elle s'est attelée, au terme de ses travaux, à définir la meilleure solution pour le faire.

M. Frédéric Scheidegger, alors qu'il avait suggéré dans un premier temps de consacrer un chapitre spécifique à la CCRA dans la LOJ, s'est finalement ravisé pour proposer de modifier le titre V de la LOJ, consacré au Tribunal de première instance. A son avis, il suffisait de modifier les articles 14 et 17 LOJ, de manière à donner au Tribunal de première instance au sens strict des compétences en matière administrative. Dans les lois spéciales, il s'agirait ensuite de préciser que l'instance de recours est le Tribunal de première instance.

La commission n'a pas retenu cette proposition. Elle a en effet préféré, sur proposition d'un commissaire (L), consacrer un titre particulier de la LOJ à la CCRA, sur le modèle du Tribunal de police (Titre VA) ou du TAPEM (titre XA). En revanche, le commissaire suggère de ne rien toucher au titre V de la loi, qui concerne le Tribunal de première instance au sens strict, c'est-à-dire la juridiction civile.

M. Frédéric Scheidegger se rallie à la proposition du commissaire. Le débat s'engage ensuite sur le titre à donner à la commission : la commission décide de s'en tenir à l'appellation de Commission cantonale de recours en matière administrative, en suggérant l'abréviation CCRA. S'agissant de l'insertion d'un titre dans la LOJ consacré à la CCRA, M. Frédéric Scheidegger propose que l'on procède, comme jusqu'à présent, dans l'ordre des titres, en ajoutant à la première partie de la LOJ un titre XV, composé des articles 56X et suivants.

- **Art. 56X**

Le commissaire (L) propose alors une formulation des articles 56X (composition), 56Y (compétence) et 56Z (procédure). La teneur de l'article 56X, alinéa 1, est calquée sur celle de l'article 55A, alinéa 1, qui concerne le TAPEM. Il s'agit d'indiquer que la CCRA se compose d'une ou plusieurs chambres formées chacune d'un juge au Tribunal de première instance, qui la préside. Quant à l'alinéa 2, il stipule que lorsque la loi le prévoit, la commission se compose d'un juge au Tribunal de première instance, qui la préside, et de juges assesseurs. L'alinéa 3 précise que les juges assesseurs sont nommés par le Conseil d'Etat. Ultérieurement, la commission ajoutera, sur le modèle de l'actuel article 143, alinéa 1, de la loi sur les constructions et les installations diverses (LCI), du 14 avril 1988, que les juges assesseurs sont choisis hors de l'administration.

Un commissaire (MCG) a remis en cause la désignation des juges assesseurs par le Conseil d'Etat, suggérant que les assesseurs soient élus par le Grand Conseil. M. Laurent Moutinot lui a répondu qu'il convenait de dépolitiser ce qui ne doit pas être politisé. Il s'agit de désigner des spécialistes selon leur compétence, et non des généralistes en fonction de leur sensibilité politique.

Le commissaire (MCG) a dès lors proposé un amendement à l'alinéa 3, stipulant que les juges assesseurs sont nommés par le Grand Conseil. Cet amendement a été rejeté par 7 non (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 L, 1 R) contre 1 oui (1 MCG). Le même commissaire a ensuite proposé un deuxième amendement stipulant que les juges assesseurs sont nommés « *au suffrage universel* ». Cet amendement a été rejeté par le même score, puis l'article 56X adopté par 7 oui (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 L, 1 R) contre 1 non (1 MCG).

- **Art. 56Y**

Le commissaire (L) suggérerait que la CCRA soit autorité de recours de première instance en matière de droit public lorsque la loi le prévoit. M. Frédéric Scheidegger a suggéré que l'on ajoute « *ou dans des matières connexes* », pour tenir compte de l'attribution future de compétences nouvelles, selon l'exemple donné plus haut (assurance-accidents complémentaire).

- **Art. 56Z**

Cette disposition prévoit que la procédure devant la CCRA est régie par la LPA.

C'est le lieu de préciser que l'auteur des diverses propositions qui précèdent a omis de proposer à la commission de modifier la disposition par laquelle tout aurait dû commencer, à savoir l'article 1 LOJ. Il est en effet nécessaire d'inscrire la CCRA parmi les juridictions qui exercent le Pouvoir judiciaire dans la République et canton de Genève. Un amendement sera par conséquent proposé par le rapporteur pour rajouter une lettre (t) à l'article 1 LOJ, pour y faire figurer la CCRA.

- **Art. 85**

La commission a consacré beaucoup d'énergie à amender les articles 85, 89 et 90 LOJ, suite à la suggestion de l'AJP tendant à inscrire l'égalité des genres dans le texte de la LOJ.

M. Frédéric Scheidegger a présenté des amendements de son cru, tout en précisant que la problématique devrait être reprise lors de l'adoption de la nouvelle LOJ, dans le cadre des réformes des procédures pénale et civile.

Un commissaire (L) a observé que, à l'article 15 LPA, le Conseil d'Etat propose d'introduire une formulation très stricte de l'obligation de se récuser, qui inclut non seulement le mariage, les fiançailles ou le partenariat enregistré, mais également le fait de mener une vie de couple avec l'une des parties. Il suggère que dans la future révision de la LOJ, on introduise pour les juges une norme au moins aussi sévère que celle qui concerne les autorités administratives.

Un commissaire (MCG) souhaite se mettre immédiatement à l'ouvrage. Il propose un amendement à l'article 85, alinéa 1, lettre c, en sorte que le juge doive également se récuser « *si le conjoint ou le partenaire enregistré, concubin du juge est parent ou allié d'une des*

parties ». Cet amendement est refusé par 4 non (2 L, 1 R, 1 PDC) contre 1 oui (1 MCG) et 3 abstentions (2 S, 1 Ve).

L'article 85 dans son ensemble est adopté par 7 oui (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 L, 1 R) et 1 abstention (1 MCG), tandis que les amendements aux articles 89 et 90 tels que proposés par le département sont approuvés à l'unanimité.

- **Art. 162**

L'article 2 porte sur l'entrée en vigueur de la loi, fixée (sans surprise) au 1^{er} janvier 2009. Quant à l'article 3 (dans la teneur du projet de loi du Conseil d'Etat), il porte sur les dispositions transitoires. Un commissaire (L) a demandé pourquoi les dispositions transitoires ne faisaient pas l'objet d'une disposition inscrite dans le corps même de la loi, de manière à être accessibles lors de la publication de cette dernière au recueil systématique. M. Frédéric Scheidegger lui a indiqué qu'il s'agissait en effet d'une erreur à rectifier.

L'article 3 est donc devenu l'article 162, alinéas 3 à 6. Un député (L) a proposé des modifications de forme, de manière à ce qu'apparaisse la date de la modification sujette à disposition transitoire.

Dans le cours ultérieur des travaux, il est apparu qu'il convenait d'instaurer une disposition transitoire spécifique, pour que les membres de la CCRIC et la CCRIF restent spécifiquement assujettis au secret fiscal. En effet, la mention de la CCRA à l'article 12, lettre h, LPFisc aurait pu avoir la conséquence que les membres des actuelles commissions fiscales ne soient plus assujettis au secret correspondant. Tel est le but de l'article 162, alinéa 4, qui étend le secret fiscal aux membres de ces commissions. Il s'agit d'une disposition transitoire, valable tant que les anciennes commissions auront à traiter les cas en état d'être jugés lors de l'entrée en vigueur de la loi en vertu de l'article 162, alinéa 3.

C'est le lieu de préciser que la commission a omis de prévoir la transmission à la CCRA des dossiers actuellement traités par la CCRPE, la CCRC, la CCRIC et la CCRIF. Il est par conséquent nécessaire de prévoir un amendement à cet effet, sans quoi ces diverses commissions continueraient à traiter, pendant des mois voire des années pour les commissions fiscales, les dossiers dont elles sont aujourd'hui saisies. Il s'agira simplement de modifier l'article 162, alinéa 4, de la manière suivante : « *Les recours interjetés avant l'entrée en vigueur de la modification du (à compléter) et pendant*

devant une autre juridiction sont transmis d'office au Tribunal administratif, respectivement à la commission cantonale de recours en matière administrative, s'ils entrent dans leur compétence en vertu des dispositions du nouveau droit ».

- **Art. 163**

Il s'agit d'ajouter une clause abrogeant la loi d'application de la législation fédérale sur l'agriculture, du 11 juin 1999 (M 2 30). Cette abrogation a pour effet d'instaurer une voie de recours au Tribunal administratif contre les décisions prises par les autorités cantonales en vertu de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (RS 910.1). En effet, la loi abrogée donnait la compétence au Conseil d'Etat de déclarer certaines décisions définitives, avec l'effet qu'elles ne pouvaient être portées que devant la juridiction fédérale de recours désignée par le droit fédéral, soit le Tribunal administratif fédéral. Lors d'un bref débat, la commission s'est ralliée à l'idée que les décisions de l'administration cantonale devaient d'abord être contestables devant une juridiction locale, avant le cas échéant d'être soumises à la juridiction fédérale.

F. Modifications à d'autres lois

L'article 2 ayant été intégré à l'article 162 LOJ, l'article 4 est devenu article 3. Alors que le projet de loi du Conseil d'Etat modifiait 36 lois, la loi votée par la commission en modifie 44, en raison des modifications terminologiques apportées à diverses lois, suite à la création de la CCRA. Et les amendements du rapporteur, s'ils sont adoptés, porteront ce nombre à 46.

0. Loi sur l'information du public et l'accès aux documents (LIPAD), du 5 octobre 2001 (A 2 08)

- **Art. 6**

Le rapporteur a remarqué que le Conseil d'Etat avait omis de proposer, en marge de la réforme de la procédure de naturalisation, l'abrogation de l'article 6, alinéa 2, lettre a, LIPAD, qui impose le huis clos au Grand Conseil lorsqu'il se prononce sur les demandes de réexamen en matière de naturalisation. Cette compétence lui

échappant désormais, le rapporteur propose un amendement biffant la disposition inutile de la LIPAD.

1. Loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (E 5 10)

- **Art. 4a**

Cette disposition introduit la possibilité d'exiger une décision en présence d'un acte matériel touchant à des droits ou obligations. La commission a fait sienne la motivation du Conseil d'Etat à ce sujet.

- **Art. 7**

Cette disposition modifie la qualité de partie en procédure administrative de première instance. Alors que l'article 7 LPA actuel réserve cette qualité aux personnes dont les droits et obligations peuvent être directement touchés par la décision à prendre par l'autorité administrative, la nouvelle définition ne distingue plus la qualité de partie en première instance et la qualité de partie devant les juridictions administratives. Désormais, ont qualité de partie, les personnes dont les droits ou obligations pourraient être touchés par les décisions à prendre, mais également toutes celles qui disposent d'un moyen de droit contre cette décision. Il faut dès lors lire cet article en relation avec l'article 60 LPA, et constater notamment que la qualité de partie en première instance sera désormais ouverte à toutes les personnes qui ont un intérêt « de fait » personnel digne de protection à ce que la décision soit annulée ou modifiée.

Au cours des débats, il a été demandé aux experts si cette nouvelle définition de la qualité de partie obligerait l'administration à notifier l'ouverture d'une procédure à toutes les personnes susceptibles d'être touchées par la décision. M. Thierry Tanquerel a répondu qu'il n'y aurait pas une obligation, mais une forte incitation pour l'administration à le faire, étant précisé que lorsque des procédures touchent de nombreuses personnes, la loi prévoit généralement, comme en matière de constructions, une procédure de publication permettant à toutes les personnes potentiellement touchées d'intervenir à la procédure.

- **Art. 58**

On a déjà évoqué les débats relatifs à l'abrogation de l'article 58 LPA, abrogation qui a pour effet d'ouvrir le recours contre les décisions du Grand Conseil. Un commissaire (MCG) a demandé si cette abrogation aurait eu pour effet d'ouvrir un recours contre la « décision » du Grand Conseil d'obliger le MCG à siéger à la droite de la salle. M. Frédéric Scheidegger, après avoir résumé à l'attention du commissaire, qui remplaçait momentanément un collègue, les éléments du raisonnement, a conclu que, à ses yeux, l'exemple en question ressortissait à la catégorie des mesures d'organisation, qui ne sont pas des décisions et n'ouvrent par conséquent pas la voie du recours.

Un commissaire (L) précise qu'il a été convaincu par les experts de l'opportunité d'abroger l'article 58 LPA. Il tient en revanche à souligner que la plupart des « décisions » prises par le Grand Conseil n'en sont pas, parce que ce sont de pures mesures d'organisation qui règlent le fonctionnement intérieur du parlement. Le respect du principe de la séparation des pouvoirs exigera du Tribunal administratif qu'il reconnaisse cette qualité aux « décisions » du Grand Conseil, à l'exception peut-être de l'exclusion durable d'un député, laquelle est susceptible de toucher à ses droits. Pour le surplus, il rappelle qu'il ne suit pas les experts, s'agissant du caractère politiquement prépondérant des décisions portant sur les levées d'immunité.

L'abrogation de l'article 58 est adoptée par 7 oui (1 PDC, 1 S, 2 L, 1 Ve, 1 R, 1 MCG) et 1 abstention (1 S).

- **Art. 63**

Cette disposition a nécessité à plusieurs reprises des éclaircissements. Il est vrai que la technique législative utilisée par le Conseil d'Etat est complexe, s'agissant de modifier la teneur de quelques alinéas, puis de les déplacer. M. Frédéric Scheidegger a eu l'occasion de rappeler que le nouvel alinéa 3 (ancien alinéa 4) tient compte de la nouvelle teneur de l'article 7. Il n'est en effet plus nécessaire de distinguer les parties à la procédure de celles qui ne le sont pas, puisque toutes les personnes susceptibles de recourir contre une décision sont désormais considérées comme des parties à la procédure. Quant au nouvel alinéa 4 (ancien alinéa 5), il inscrit dans la loi un principe qui aujourd'hui relève

uniquement des conditions générales de La Poste Suisse, à savoir la notion du délai de garde.

Reste la question particulière posée par M. Philippe Thélin, président du Tribunal administratif : lorsqu'une décision est publiée et qu'elle est ensuite notifiée par écrit, le délai de recours part-il lors de la publication ou lors de la notification individuelle subséquente ? La commission a décidé de laisser cette question à l'appréciation de la jurisprudence. Quant au rapporteur, il a sa petite idée : lorsque l'administration notifie par écrit après une publication, le principe de la bonne foi doit conduire à compter le délai de recours à compter de la notification écrite subséquente.

- **Art. 86**

Un commissaire (L) a formulé un amendement à l'article 86, exposant qu'il est nécessaire d'introduire une disposition donnant clairement la compétence aux juridictions administratives de déclarer un recours irrecevable lorsque le recourant n'a pas procédé dans le délai imparti à l'avance de frais qui lui a été demandée.

Entendu sur ce sujet, M. François Paychère a indiqué qu'il était favorable à un système qui fasse dépendre l'examen du recours du versement de l'avance de frais. Il s'est en revanche déclaré opposé au système nouvellement institué sur le plan fédéral par la LTF, qui oblige le greffe à fixer un second délai au recourant lorsque le premier n'a pas été respecté.

L'auteur de l'amendement a souligné qu'aujourd'hui, la situation était pour le moins confuse. Certaines juridictions exigent des avances de frais en laissant entendre aux recourants que leur versement est impératif, alors que dans la pratique, elles n'ont pas la compétence de déclarer un recours irrecevable lorsque l'avance de frais n'est pas payée. Il en résulte que celui qui réunit à tout prix l'avance de frais nécessaire est défavorisé en regard de celui qui n'en a cure. Il propose dès lors un amendement prescrivant à la juridiction d'inviter le recourant à faire une avance ou à fournir des sûretés, un délai suffisant lui étant fixé à ce sujet. Si l'avance n'est pas faite dans le délai imparti, le recours est déclaré irrecevable. M. Laurent Moutinot déclare que cette proposition ne le choque pas. Néanmoins, l'amendement est rejeté par 4 non (2 S, 1 Ve, 1 MCG) contre 4 oui (2 L, 1 R, 1 PDC).

- **Art. 89C**

M. Frédéric Scheidegger a présenté un amendement à l'article 89C au nom du département. Il s'agit d'une disposition relative à la procédure devant le TCAS. En substance, il s'agit d'harmoniser le droit genevois et le droit fédéral. En droit fédéral, soit selon l'article 60 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA, RS 830.1), qui renvoie aux articles 38 à 41, les délais de recours sont suspendus jusqu'au 2 janvier inclus. En droit genevois, l'article 89C LPA suspend les délais jusqu'au 1^{er} janvier seulement. Il en résulte que les délais ne sont pas suspendus pendant la même période selon que l'assurance sociale concernée est ou non régie par la LPGA. Il s'agit de rectifier cette anomalie.

2. Loi sur la nationalité genevoise, du 13 mars 1992 (A 4 05)

- **Art. 19**

Le débat sur la procédure en matière de naturalisations ayant largement été fait, seule une disposition sur la loi sur la nationalité genevoise a fait l'objet d'un débat, soit l'article 19, en raison de l'amendement d'un commissaire (L).

Ce commissaire a proposé, au vu de la suppression de la procédure de réexamen par le Grand Conseil, d'introduire un recours pour la commune dont le préavis n'a pas été suivi. Le texte de l'article 19 serait le suivant : « *La commune dont le préavis n'a pas été suivi par le Conseil d'Etat peut recourir contre sa décision* ».

Un commissaire (S) se demande pourquoi la commune n'a pas automatiquement le droit de recourir. Il lui est répondu qu'aujourd'hui la commune n'est pas partie à la procédure. Sur question d'un commissaire (Ve), l'auteur de l'amendement rappelle qu'en droit genevois, c'est le Conseil d'Etat qui accorde le droit de cité communal en même temps que le droit de cité cantonal. Le rôle des communes est limité à la délivrance d'un seul préavis. Toutefois, lorsque ce préavis n'est pas suivi, elles peuvent aujourd'hui saisir le Grand Conseil. Elles ne le pourront plus demain, et le droit de recours qu'il s'agit d'introduire ne fait en quelque sorte que maintenir le *statu quo*.

Un commissaire (S) se demande si la procédure devant le Tribunal administratif sera aussi simple que devant le Grand Conseil, où il

suffit d'écrire une lettre. M. Frédéric Scheidegger précise que la procédure devant le Tribunal administratif est très simple. Sous réserve du respect du délai de recours, le justiciable peut se borner à indiquer qu'il souhaite que son cas soit revu. Il n'a pas besoin d'exposer d'arguments juridiques, le tribunal appliquant le droit d'office. Le commissaire (S) demande que cette explication figure dans le rapport : dont acte.

Soumis aux voix, l'amendement est adopté par 4 oui (1 R, 2 L, 1 PDC) contre 2 non (1 S, 1 MCG) et 2 abstentions (1 S, 1 Ve).

Un commissaire (MCG) s'avise soudain que le projet de loi supprime la procédure de réexamen devant le Grand Conseil. Il s'en offusque, la naturalisation représentant à ses yeux un acte strictement politique, et non administratif. Il annonce un amendement introduisant un recours au Grand Conseil. Aucun amendement formel n'étant toutefois rédigé, la polémique fait long feu.

Un commissaire (S) souhaite que le recours au Tribunal administratif en matière de naturalisations soit gratuit, comme l'est aujourd'hui la procédure de réexamen devant le Grand Conseil. Un vote informel est organisé à ce sujet, à l'attention du Conseil d'Etat. Il en résulte que la majorité est favorable à la gratuité, par 5 oui (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 MCG) contre 3 non (2 L, 1 R).

3. Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (B 1 01)

- **Art. 2**

Malgré sa grande sagesse, le Conseil d'Etat a omis de proposer l'abrogation des dispositions de la LRG portant sur la procédure de réexamen en matière de naturalisations. Cette procédure étant supprimée, il est clair que les dispositions correspondantes du règlement du Grand Conseil doivent être abrogées. Il s'agit de l'article 2, lettre n, de l'article 87, du chapitre XIV du titre III et de son article 175, ainsi que de la section 11 du chapitre II du titre IV, et ses articles 218 et 219.

A l'article 2, lettre r, il s'est agi d'instaurer une exception à l'accès au juge pour les décisions du Grand Conseil portant sur les demandes de levée d'immunité. La même formule que celle que le Conseil d'Etat a proposée pour les décisions portant sur la grâce est

retenue, à savoir : « *Revêtant un caractère politique prépondérant au sens de l'article 86, alinéa 3 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral, les décisions en matière de levée d'immunité ne sont pas sujettes à recours cantonal.* »

Cette proposition est adoptée par 5 oui (1 MCG, 2 L, 1 R, 1 PDC) et 3 abstentions (2 S, 1 Ve).

4. Loi sur la statistique publique cantonale, 11 mars 1993 (B 4 40)

5. Loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (B 6 05)

- **Art. 86A**

Pour l'essentiel, il s'agit de supprimer les restrictions à la possibilité pour un membre du personnel d'une commune de recourir au Tribunal administratif. Dans la foulée, le Conseil d'Etat a proposé de supprimer la possibilité actuellement offerte aux communes d'instaurer une instance de recours interne précédant le Tribunal administratif.

Un commissaire (L) s'est opposé à cette dernière proposition, soulignant que contrairement à ce qui figure dans l'exposé des motifs du Conseil d'Etat, il existe au moins une commune qui a mis sur pied une telle commission de recours interne. Dans la mesure où cette possibilité est offerte aux établissements publics autonomes, dont certains l'ont mise en œuvre, il propose de la maintenir pour les communes également. Mise aux voix, sa proposition est adoptée par 4 oui (2 L, 1 R, 1 PDC) et 4 abstentions (2 S, 1 Ve, 1 MCG).

6. Loi sur l'instruction publique, du 6 novembre 1940 (C 1 10)

- **Art. 131**

Un commissaire (MCG) a souhaité obliger le Conseil d'Etat à instaurer un recours hiérarchique préalable pour toutes les décisions concernant les membres du personnel enseignant. Un commissaire (L) lui a rétorqué que sa proposition pouvait être lourde de conséquences pour le fonctionnaire concerné, obligé de s'adresser au supérieur hiérarchique de celui qui a pris la décision avant de pouvoir soumettre son cas à un juge. A ses yeux,

l'amendement est clairement défavorable aux intérêts du personnel.

M. Frédéric Scheidegger précise que l'idée est d'instaurer un recours hiérarchique pour certains cas bagatelle, et de laisser le recours direct au Tribunal administratif pour les cas les plus lourds, notamment de licenciement.

Mis aux voix, l'amendement est rejeté par 7 non (2 S, 1 PDC, 1 Ve, 2 L, 1 R) contre 1 oui (1 MCG).

- **Art. 131A**

Cette disposition concerne la question de la réintégration lorsque la résiliation des rapports de service, le non-renouvellement ou la révocation a été jugé contraire au droit. Un commissaire (L) explique lors de la dernière réforme de la LPAC, entrée en vigueur le 31 mai 2007, un article 30, alinéa 3, a été introduit pour permettre à l'employeur de refuser la réintégration lorsqu'une décision de révocation a été jugée contraire au droit par le Tribunal administratif, sauf dans l'hypothèse où le Tribunal administratif a constaté l'absence de violation des devoirs de service.

Lorsque cette même norme a été transposée dans diverses autres lois, notamment dans la LIP, résiliation ordinaire et révocation ont été confondues, si bien qu'on pourrait imaginer que l'employeur ne pourrait jamais s'opposer à la réintégration en cas de licenciement ordinaire, faute de violation des devoirs de service. Il propose donc d'amender l'article 131A, alinéa 3, en précisant que cet alinéa ne s'applique qu'en cas de révocation.

L'amendement est adopté à l'unanimité (2 S, 1 PDC, 2 L, 1 R, 1 Ve, 1 MCG).

7. Loi cantonale sur les Hautes écoles spécialisées, du 19 mars 1998 (C 1 26)

a8. Loi sur l'université, du 26 mai 1973 (C 1 30)

Compte tenu de l'adoption par le Grand Conseil de la loi sur l'université, il ne paraissait, au moment des travaux de la commission, plus nécessaire de modifier la loi existante. A l'unanimité, la

commission a donc biffé l'alinéa 8, les alinéas 9 et suivants voyant leur numérotation décalée.

Entre temps, la loi sur l'université a fait l'objet d'une demande de référendum. C'est pourquoi, d'entente avec le département, le rapporteur propose un amendement réintroduisant une modification à l'actuelle loi sur l'université, à l'effet de supprimer la CRUNI. Cet amendement correspond à la teneur initiale du projet de loi, sous réserve qu'il oblige l'université à mettre en place une procédure d'opposition, et non une opposition ou un recours interne, par analogie avec la nouvelle loi sur l'université.

8. Loi sur la formation professionnelle, du 15 juin 2007 (C 2 05)

9. Loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005 (D 1 11)

Le projet de loi du Conseil d'Etat a été rectifié, en ce sens que c'est le chapitre IX qui est modifié, et non le chapitre X.

10. Loi générale sur les contributions publiques (LCP), du 9 novembre 1887 (D 3 05)

- **Art. 265**

M. Frédéric Scheidegger rappelle que le Grand Conseil a récemment voté la loi 10039 (loi relative à la perception et aux garanties des impôts des personnes physiques et des personnes morales), ce qui impose un effort de coordination. Par exemple, cette loi a d'ores et déjà abrogé l'article 265, alinéa 2 LCP, si bien qu'il n'est plus nécessaire de l'abroger derechef.

- **Art. 303**

En revanche, diverses dispositions nouvelles de cette loi doivent être modifiées pour faire référence à la Commission cantonale de recours en matière administrative. Tel est le cas des articles 303, 315, 316, 430 et 437A.

- **Art. 310C**

En cours de débat, le Conseil d'Etat a proposé, on l'a déjà évoqué, d'exclure le recours contre ses décisions en matière d'allégements fiscaux, en raison de leur caractère politique prépondérant. L'article 310C concerne l'extension des allégements fiscaux accordés aux personnes physiques ou aux personnes morales, par les autorités communales, pour la taxe professionnelle. Cet amendement a été adopté par 5 oui (1 PDC, 1 R, 2 L, 1 MCG) et 3 abstentions (2 S, 1 Ve).

Le rapporteur observe à ce propos que si le Conseil d'Etat a proposé une modification de la LIPM pour exclure le recours contre les allégements fiscaux accordés aux personnes morales, il n'en a pas fait de même pour la LIPP I, si bien qu'il proposera en lui-même un amendement de l'article 15 de cette loi.

- **Art. 317**

Le projet de loi du Conseil d'Etat proposait d'abroger l'article 317, alinéa 4, en vertu duquel la décision de l'autorité de taxation statuant sur une demande de remise d'impôt n'est pas susceptible de réclamation. Il apparaît en effet que les remises d'impôts ne constituent pas des décisions à caractère politique, l'autorité devant s'assurer, sur la base de critères objectifs, que le contribuable se trouve dans une situation telle que le paiement intégral de la somme due aurait pour lui des conséquences particulièrement dures.

Rappelons qu'aujourd'hui, les décisions du département en matière de remise d'impôt sont définitives. En effet, l'article 39, alinéa 1 LPFisc n'ouvre la réclamation que contre les décisions d'assujettissement ou de taxation. Quant à l'article 49, alinéa 1 LPFisc, il n'ouvre le recours à la CCRIC qu'aux décisions rendues sur réclamation. Il en résulte que les décisions de remise, fondées sur l'article 350 LCP et, pour la taxe professionnelle communale, selon l'article 317 LCP, sont définitives.

En supprimant purement et simplement l'article 317, alinéa 4 LCP (qui porte exclusivement sur les remises octroyées par les autorités municipales en matière de taxe professionnelle), le Conseil d'Etat ouvrirait la voie du recours direct au Tribunal administratif, sans détour par la commission cantonale de recours compétente (à l'époque, la CCRIC).

La loi 10039 modifie fondamentalement ce régime, puisqu'en son article 37, alinéa 7, elle stipule que les décisions en matière de remise ouvrent les mêmes voies de droit que les décisions de taxation. En outre, dans les modifications à d'autres lois, l'article 317, alinéa 4 LCP est modifié en sorte de parvenir au même résultat en matière de remise de la taxe professionnelle communale. Dans son exposé des motifs, le Conseil d'Etat indiquait que c'était pour se conformer à l'exigence de l'accès au juge qu'il proposait dans son projet de loi sur la perception d'introduire une procédure de réclamation et de recours contre les décisions de remise. C'est également le Conseil d'Etat qui a proposé de ne pas introduire de régime de recours différent pour les décisions de remise et pour les autres décisions fiscales, par exemple sous la forme d'un recours direct au Tribunal administratif.

Constatant cela, le département a proposé à la commission de ne pas remettre en cause la solution d'ores et déjà votée par le Grand Conseil. L'article 317, alinéa 4 LCP ne sera donc pas modifié par le présent projet de loi. Cette solution est-elle la bonne ? Il est certain qu'elle aura pour effet d'augmenter le rôle de la CCRA de quelques centaines de recours par année. A l'inverse, ces recours ne viendront pas gonfler le rôle du Tribunal administratif. Quant à l'objection de la CCRIC, selon laquelle le contentieux des remises d'impôts ne devrait pas relever de sa compétence, car n'ayant pas un caractère fiscal prépondérant, il est contestable : après tout, c'est bien l'autorité de taxation qui statue sur les demandes de remise d'impôts, donc une autorité purement fiscale.

- **Art. 350**

Au cours des travaux, le département a proposé, à l'article 350, alinéa 1 LCP, de remplacer, en tant qu'autorité compétente pour accorder les remises d'impôts, le chef du département par le département, avant de constater que l'article 350 a lui aussi été modifié par la loi 10039, si bien qu'il n'y a pas lieu de le modifier ici.

10bis. Loi sur l'imposition des personnes physiques Objet de l'impôt – Assujettissement à l'impôt (LIPP-I), du 22 septembre 2000 (D 3 11)

- **Art. 15**

On l'a indiqué à propos de l'article 310C LCP : le département a proposé, pendant les travaux de la commission, de soustraire à l'accès au juge les décisions prises par le Conseil d'Etat, respectivement par les autorités communales, en matière d'allègements fiscaux. Il a proposé en ce sens de modifier l'article 310 LCP et l'article 10 LIPM, omettant de proposer la modification de l'article 15 LIPP-I.

Le rapporteur proposera dès lors un amendement soustrayant les décisions du Conseil d'Etat portant sur les allègements fiscaux concédés aux personnes physiques, en introduisant la formule traditionnelle faisant référence à l'article 86, alinéa 3 LTF.

11. Loi sur l'imposition des personnes morales (LIPM), du 23 septembre 1994 (D 3 15)

- **Art. 9**

Il s'agit, à l'article 9 LIPM, de conférer au Département des finances une compétence jusqu'alors réservée au Conseil d'Etat, celle d'accorder l'exonération aux personnes morales qui y ont droit selon la loi. A noter que cette modification permettra d'abroger le règlement provisoire relatif à la compétence du Département des finances en matière d'exonération des personnes morales, du 6 mars 2002 (D 3 15.03), lequel stipule que l'article 9, alinéa 3 LIPM n'est plus appliqué et que l'exonération est accordée par le Département des finances !

- **Art. 10**

Il s'agit ici d'un amendement proposé par le Conseil d'Etat pour déclarer les décisions portant sur les allègements fiscaux définitives en raison de leur caractère politique prépondérant. A la différence de ce qui est le cas à l'article 9, c'est le Conseil d'Etat qui est compétent pour accorder les allègements. Cette attribution de compétence n'est pas modifiée, pour insister sur le caractère politique de la décision. S'agissant de la formulation de l'article 10, alinéa 2, il est calqué, à la demande de la commission,

sur le texte proposé par le Conseil d'Etat dans les domaines où il a souhaité exclure tout recours cantonal.

12. Loi de procédure fiscale (LPFisc), du 4 octobre 2001 (D 3 17)

- **Art. 12**

Diverses dispositions de la LPFisc sont modifiées pour remplacer la CCRIC par la CCRA. Référence est ici spécifiquement faite à l'article 12, parce qu'il s'agit d'une disposition qui mentionnait non seulement la CCRIC, mais également la CCRIF. Or, cette commission n'est pas instituée par la loi, mais par un simple règlement du Conseil d'Etat, le règlement d'application de diverses dispositions fiscales fédérales, du 30 décembre 1958 (D 3 80.04).

Le Grand Conseil n'a, cela va sans dire, pas la compétence d'abroger ce règlement, ni de contraindre le Conseil d'Etat à le faire. Il est cependant bien entendu que la CCRA a pour vocation d'absorber non seulement la CCRI, mais également la CCRIF.

- **Chapitre I**

Diverses dispositions de la LPFisc sont modifiées pour tenir compte du transfert de compétences de la CCRIC à la CCRA. Diverses dispositions initialement contenues dans le projet de loi 10253 ont en revanche été abandonnées, puisqu'elles avaient comme but et contenu de modifier le fonctionnement de la CCRIC, en introduisant le fonctionnement par sous-commissions.

- **Art. 44**

Cette disposition porte aujourd'hui sur la composition de la CCRIC. Désormais, elle portera sur celle de la CCRA, statuant en matière fiscale. C'est le lieu de rappeler le système voulu par la commission, à savoir :

- Aux articles 56X et suivants LOJ, le principe selon lequel la CCRA est composée d'une ou plusieurs chambres elles-mêmes composées d'un juge au Tribunal de première instance, qui préside, et de juges assesseurs, si la loi le prévoit (article 56X, alinéa 2) ;
- Dans les lois spéciales (LPFisc, LCI, LDTR, LaLEtr), la composition spécifique à la matière de la CCRA est décrite, et notamment le nombre des juges assesseurs et les compétences particulières qu'ils doivent présenter.

Plusieurs lois (par exemple : la loi sur les droits de succession et la loi sur les droits d'enregistrement) confient des compétences à la CCRIC. Désormais, elles confieront ces mêmes compétences à la CCRA, tout en précisant que cette dernière siège alors dans la composition prévue à l'article 44 LPFisc.

S'agissant de cette dernière disposition, elle stipule qu'en matière fiscale, la CCRA se compose d'un juge du Tribunal de première instance, qui la préside, et de deux juges assesseurs spécialisés dans les affaires fiscales. Le nombre des juges assesseurs a été uniformisé dans toutes les compositions de la CCRA, sur le modèle de l'actuel CCRC, à savoir deux juges assesseurs. Dans la variante fiscale, ces deux juges assesseurs doivent être spécialisés dans les affaires fiscales, ce qui revient à prolonger l'exigence actuellement prévue à l'article 44, alinéa 2 LPFisc, selon laquelle les membres de la CCRIC doivent justifier de bonnes connaissances fiscales. A noter qu'aux yeux de la commission, il s'agira, comme aujourd'hui, de favoriser la nomination de praticiens, qui peuvent être juristes mais ne doivent pas nécessairement l'être, l'essentiel étant qu'ils soient professionnellement en contact avec la pratique fiscale.

L'article 44 a été adopté par 7 oui (2 L, 1 R, 1 PDC, 2 S, 1 Ve) contre 1 non (1 MCG).

- **Art. 45**

Plusieurs dispositions portant sur l'organisation de la CCRIC, que le Conseil d'Etat entendait modifier, ont été purement et simplement biffées. Un commissaire (L) a observé que l'article 45 n'était plus utile. S'agissant en particulier de l'article 45, alinéa 3, relatif au greffe de la CCRIC (actuellement rattachée hiérarchiquement à la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire), il n'est pas davantage utile puisque le greffe de la CCRA sera hiérarchiquement rattaché au greffe du Tribunal de première instance.

La commission s'est interrogée sur l'opportunité d'inscrire dans la loi l'idée qu'elle avait caressée lorsqu'il s'agissait simplement de réformer le fonctionnement de la CCRIC, à savoir celle de constituer des chambres spécialisées par thème. Dès lors que la CCRIC est supprimée au profit de la CCRA, la commission a décidé de ne pas imposer la création de chambres par thème dans la loi, de manière à laisser au Tribunal de première instance toute

latitude dans l'organisation de ses chambres administratives. Toutefois, la commission estime qu'il serait judicieux que la CCRA, dans sa composition fiscale, constitue des chambres spécialisées par thème, par exemple en distinguant les personnes physiques, les personnes morales et les autres impôts. L'idée est de faire en sorte que les juges assesseurs notamment se spécialisent suffisamment pour que la CCRA puisse fonctionner de manière efficiente.

Un commissaire (MCG) regrette que la nouvelle composition de la CCRA fasse perdre ses prérogatives au Grand Conseil au profit du Conseil d'Etat. Il rappelle que son parti tient directement ses ordres du peuple, et non du Conseil d'Etat ou du Pouvoir judiciaire. Le rapporteur fait ici observer que le Grand Conseil n'a aucune compétence dans la désignation des membres de la CCRIC, qui sont nommés pour partie par le Conseil d'Etat et pour partie par les partis politiques, aux choix desquels le Grand Conseil ne peut s'opposer.

L'abrogation de l'article 45 est acceptée par 7 oui (2 L, 1 R, 2 S, 1 PDC, 1 Ve) et 1 abstention (1 MCG).

- **Art. 46**

Cette disposition impose aujourd'hui un serment spécial des membres de la CCRIC devant le Conseil d'Etat. Ce serment spécifique s'explique par le secret fiscal auquel les membres de la CCRIC sont astreints, respectivement par la masse considérable d'informations auxquelles ils ont accès. La commission a jugé nécessaire de maintenir ce serment spécial en ne le faisant toutefois prêter que par les juges assesseurs, considérant que les juges au Tribunal de première instance qui présideront la CCRA sont astreints à une obligation de confidentialité suffisante ès qualités.

L'article 46 ainsi amendé est adopté par 7 oui (2 L, 1 R, 2 S, 1 PDC, 1 Ve) et 1 abstention (1 MCG).

- **Art. 47**

La modification apportée par la commission à l'article 47 est l'occasion d'aborder la réforme par le petit bout de la lorgnette, celui des indemnités perçues par les membres actuels des commissions de recours de première instance, respectivement

celles qui seront perçues par les membres futurs de la CCRA. Pour simplifier, la situation est la suivante :

- Les futurs juges assesseurs, en tant qu'ils sont nommés par le Conseil d'Etat, seront rémunérés par des indemnités dont le montant sera fixé par ce même Conseil d'Etat. En d'autres termes, les juges assesseurs de demain seront placés dans la même situation que les membres actuels des commissions de recours.
- En revanche, la situation des présidents sera différente. Actuellement, les juges au Tribunal de première instance qui président la CCRC et la CCRPE reçoivent à ce titre des indemnités en sus de leurs appointements de magistrats. Cette particularité est appelée à disparaître, dès lors que la tâche de présider la CCRA sera intégrée au cahier des charges ordinaires des magistrats du Tribunal de première instance au même titre que celle de présider le Tribunal de police ou le TAPEM.

L'article 47 LPFisc rappelle que les juges assesseurs perçoivent des indemnités fixées par le Conseil d'Etat, selon le modèle décrit ci-dessus.

- **Art. 52**

Cette disposition fait partie de toutes celles qui sont toilettées pour remplacer la désignation de la CCRIC par celle de la CCRA. En outre, l'alinéa 4 de cette disposition est abrogé. Cet alinéa déclare l'article 87 LPA applicable par analogie. Or, la LPA sera directement applicable à la procédure devant la CCRA, conformément à l'article 56Z LOJ.

13. Loi sur les droits de succession, du 26 novembre 1960 (D 3 25)

- **Art. 52**

Cette disposition doit être modifiée pour mentionner la CCRA. Un commissaire (L) s'étonne qu'elle mentionne la Cour de justice en tant qu'autorité de recours en matière fiscale, ce qui constitue probablement un reliquat du passé. Au final, la disposition est ainsi libellée qu'il est fait allusion à un recours cantonal, de manière à couvrir toutes les hypothèses.

- **Art. 67**

Cette disposition ne se borne pas à remplacer la CCRIC par la CCRA, mais à préciser, selon le modèle décrit plus haut (*ad* art. 44 LPFisc) que la CCRA siège dans sa composition fiscale, telle que décrite à l'article 44 LPFisc.

- **Art. 69**

Le projet de loi du Conseil d'Etat prévoyait d'abroger l'article 69, alinéa 4, de manière à ouvrir le recours contre les décisions du chef du Département des finances en matière de remise des droits de succession. Or, il s'agit à nouveau d'une matière réglée par la loi 10039. Cette dernière a en effet modifié l'article 69, alinéa 4, pour préciser que les décisions en question ouvrent les mêmes voies de droit que les décisions de taxation.

En outre, les alinéas 1 et 3 ont été modifiés par cette même loi pour conférer la compétence de statuer au Département des finances plutôt qu'au chef de ce département.

Dès lors, plus aucune modification n'est à apporter à l'article 69.

- **Art. 72**

Il en va d'ailleurs de même à l'article 72, alinéa 3, qui confère au conseiller d'Etat chargé du Département des finances la compétence de statuer sur la prolongation du délai en matière de réclamation tardive. Pour le reste, l'article 72 doit être aménagé pour ne pas exclure le recours contre cette décision, respectivement pour en confier le contentieux à la CCRA.

14. Loi sur les droits d'enregistrement, du 9 octobre 1969 (D 3 30)

- **Art. 177**

Cette disposition a été modifiée dans le même esprit que l'article 52, alinéa 9, de la loi sur les droits de succession.

- **Art. 179**

Cette disposition a été modifiée pour remplacer la CCRIC par la CCRA.

- **Art. 181**

Le Conseil d'Etat proposait d'abroger l'article 181, alinéa 4. A nouveau, cette matière est désormais réglée par la loi 10039, qui modifie l'article 181 en sorte de conférer au Département des finances la compétence revenant actuellement à son chef, et déclarant les décisions du département sujettes aux mêmes voies de droit que les décisions de taxation.

15. Loi sur la dation en paiement, du 1^{er} décembre 1995 (D 3 35)

- **Art. 7**

Il s'agit là de l'une des deux exceptions que le Conseil d'Etat prévoyait à l'accès au juge. La commission l'a confirmée.

16. Loi sur la constitution de réserves de crise par l'économie privée, du 8 mars 1952 (D 3 45)

- **Art. 8**

Le Conseil d'Etat proposait diverses modifications de forme, notamment pour remplacer la désignation de l'autorité fédérale de recours, qui est désormais le Tribunal administratif fédéral. Par erreur de plume, le Conseil d'Etat proposait également de biffer la compétence de la CCRIC. S'agissant manifestement d'une inadvertance, le rapporteur, d'entente avec le département, a rétabli la procédure usuelle, en remplaçant la CCRIC par la CCRA.

17. Loi d'application de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LaLFAIE), du 20 juin 1986 (E 1 43)

18. Loi instituant un conseil supérieur de la magistrature, du 25 septembre 1997 (E 2 20)

- **Intitulé**

On a déjà rapporté plus haut les débats de la commission à propos de la création d'une Cour d'appel de la magistrature. On rappellera que ces débats portaient sur la composition de la cour et non sur son existence de principe, raison pour laquelle le changement de titre de la loi n'a pas été contesté.

- **Art. 11a**

Comme indiqué plus haut, l'auteur (PDC) de l'amendement visant à modifier la composition de la Cour d'appel de la magistrature l'a retiré, au vu de la réaction négative des experts. Un commissaire (L) a indiqué pour sa part qu'il maintenait toutes les critiques qu'il avait formulées contre la création de la Cour d'appel de la magistrature, mais qu'au vu de la position des experts, il ne s'opposerait pas à sa création.

Un commissaire (MCG) a fait savoir que son groupe n'était pas satisfait par la teneur de l'article 11a tel que proposé par le Conseil d'Etat, en tant que la Cour d'appel de la magistrature serait composée de trois juges et de trois juges suppléants. Il propose un amendement qui se présente comme suit :

¹*La Cour d'appel de la magistrature est composée de cinq juges.*

²*Aucun juge du siège ne peut être candidat.*

³*Peuvent être candidats les détenteurs du brevet d'avocat.*

⁴*Le greffe de cette Cour d'appel est commun avec celui d'une autre cour existante.*

⁵*L'âge minimum est de 50 ans, maximum 70 ans.*

⁶*Les juges de la Cour d'appel de la magistrature ne sont pas des juges de carrière.*

Un député (L) indique qu'il serait à ses yeux en effet souhaitable de prévoir une claire clause d'incompatibilité entre la Cour d'appel de la magistrature et toute autre fonction de magistrat du Pouvoir judiciaire. En ce sens, la formulation de l'amendement précité lui paraît trop étroite. En outre, il se déclare favorable à une clause garantissant l'expérience des magistrats composant la Cour d'appel de la magistrature, de manière à répondre à l'inquiétude du Pouvoir judiciaire.

M. Laurent Moutinot souligne que pour être conseiller d'Etat, il faut avoir 27 ans : or, la fonction mérite également que ses titulaires ne soient pas totalement inexpérimentés. Au surplus, il rappelle que l'instauration d'une limite d'âge supérieure est une discrimination juridiquement inadmissible.

Un commissaire (L) annonce qu'il proposera un amendement exigeant une expérience professionnelle d'une durée conséquente. D'autres commissaires (S, Ve) insistent au contraire sur le fait que ce qui est important, c'est l'expérience générale de la vie et que cette dernière ne s'apprend ni sur les bancs des écoles ni à son poste de travail.

Les débats prennent alors une tournure surréaliste, l'exemple d'Emmanuel Kant, nommé professeur titulaire en 1770, soit à l'âge de 46 ans, étant évoqué, de même les illustres exemples de Jésus-Christ et de Wolfgang Amadeus Mozart, dont on sait qu'ils firent de grandes choses à un âge tendre (mais qui leur aurait néanmoins permis de briguer le Conseil d'Etat). C'est dire si est placée haut la barre des exigences requises pour la fonction de magistrat à la Cour d'appel de la magistrature.

Un commissaire (PDC) estime qu'à ses yeux, il serait inadéquat de fixer un âge minimal. Il est en revanche favorable à ce qu'un critère d'expérience soit fixé en nombre d'années d'exercice d'une activité professionnelle. Un commissaire (L) propose finalement d'arrêter l'expérience professionnelle minimale à dix ans pour les titulaires du brevet d'avocat et à cinq ans pour les professeurs d'université.

Puis l'on vote sur l'amendement du commissaire (MCG).

L'alinéa 1 est refusé par 7 non (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 L, 1 R) et 1 oui (1 MCG). L'alinéa 2 de l'article 11a tel que proposé par le Conseil d'Etat est alors approuvé par 7 oui (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 L, 1 R) et 1 non (1 MCG).

L'amendement (MCG) à l'alinéa 2 est alors retiré, au profit d'un amendement (L) consistant à inscrire un nouvel alinéa 3 : « *La fonction de juge titulaire et de juge suppléant est incompatible avec la fonction de magistrat du Pouvoir judiciaire.* » Cet amendement est adopté à l'unanimité.

L'alinéa 4 de l'amendement (MCG) est modifié par son auteur, après proposition du département : « *Le greffe de la Cour d'appel*

de la magistrature est tenu par la Chancellerie d'Etat. » Ainsi reformulé, cet amendement est adopté à l'unanimité.

Le commissaire (MCG) retire ensuite ses autres amendements, après quoi l'article 11a est adopté à l'unanimité.

- **Art. 11d**

Dans un premier temps, la commission se prononce sur l'amendement (L) relatif à l'expérience, que son auteur a amendé pour tenir compte du cas particulier des futurs Emmanuel Kant : « *Les juges et juges suppléants doivent avoir exercé une activité professionnelle pendant dix ans au moins après l'obtention du brevet d'avocat, ou avoir obtenu depuis 5 ans au moins le titre de professeur.* » Cet amendement est adopté par 5 oui (1 PDC, 2 L, 1 R, 1 MCG) contre 3 non (2 S, 1 Ve).

Après quoi le titre de l'article 11d est modifié à l'unanimité pour y inclure la notion d'expérience.

19. Loi sur la police (LPol), du 26 octobre 1957 (F 1 05)

- **Art. 25A**

Sur proposition du département, la commission a retouché cet article, de manière à remplacer l'Office fédéral des réfugiés par l'Office fédéral des migrations. Le projet du Conseil d'Etat remplaçait déjà la Commission suisse de recours en matière d'asile par le Tribunal administratif fédéral.

- **Art. 27**

Cette disposition vise à remplacer, s'agissant des refus de promotion jusqu'au grade de sous-brigadier dans la gendarmerie, inspecteur principal dans la police judiciaire et caporal dans la police de la sécurité internationale, la compétence de la CRPP par celle du Tribunal administratif.

Un commissaire (MCG) s'est avisé que cette disposition excluait le recours en cas de refus de promotion à un grade plus élevé que ceux qui viennent d'être cités. M. Laurent Moutinot lui a répondu que la norme générale dans la fonction publique était l'absence de droit à une promotion, et par conséquent l'impossibilité de recourir contre un refus. En revanche, à l'occasion de la réforme de la LPol entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005, un système de promotion automatique a été mis en œuvre pour les premiers grades. Il existe

donc un droit à la promotion, dont le refus pouvait être porté devant la CRPP et qui doit pouvoir l'être aujourd'hui devant le Tribunal administratif.

Le commissaire (MCG) propose alors l'amendement suivant : « *Tous les refus de promotion peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif.* » Après qu'un député (L) eut annoncé qu'il ne prendrait pas part au vote, étant professionnellement soumis à la LPol, l'amendement est rejeté par 6 non (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 R, 1 L) contre 1 oui (1 MCG). L'article 27 ainsi amendé est alors approuvé par 6 oui (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 R, 1 L) et 1 non (1 MCG).

- **Art. 40A**

A l'instar de ce qui a été fait pour l'article 131A LIP, un commissaire (L) propose de préciser que l'article 40A, alinéa 3, s'applique seulement en cas de révocation.

20. Loi sur les violences domestiques, du 16 septembre 2005 (F 1 30)

La commission a abordé la problématique soulevée par l'AJP, qui souhaite que la victime de violences domestiques puisse se voir reconnaître la qualité de partie et soit informée des mesures prises à l'égard de l'auteur des violences. M. Laurent Moutinot expose qu'à ses yeux, et notamment à la lumière du nouvel article 7 LPA tel que modifié par le projet de loi, la victime a la qualité de partie à la procédure. Il suggère par conséquent de ne pas le mentionner spécifiquement dans la loi sur les violences domestiques, pour éviter les difficultés d'interprétation et les confusions, mais de le souligner dans le rapport. Dont acte.

21. Loi sur l'organisation et le personnel de la prison, du 21 juin 1984 (F 1 50)

- **Art. 20A**

De même qu'à l'article 131A LIP et à l'article 40A LPol, il est précisé que l'alinéa 3 de l'article 20A ne s'applique qu'en cas de révocation.

22. Loi d'application de la loi fédérale sur les étrangers (LaLETr), du 16 juin 1988 (F 2 10)

- **Art. 3**

En premier lieu, on rappellera que l'alinéa 2 de cette disposition a fait l'objet d'une refonte, de manière à supprimer la complication résultant de la formulation actuelle. Aujourd'hui, il est question d'un recours au Conseil d'Etat contre les décisions de l'Office cantonal de l'inspection et des relations du travail. Toutefois, lorsque le recours de droit administratif (*sic*) au Tribunal fédéral est ouvert, le Conseil d'Etat transmet le recours à la CCRPE pour contrôle de la légalité de la décision, à moins qu'il n'admette lui-même le recours pour des raisons d'opportunité.

La nouvelle formulation, qui prévoit un recours à la CCRPE et la possibilité pour le Conseil d'Etat d'inviter l'autorité de première instance à reconsidérer la décision entreprise, est probablement tautologique à deux égards : d'abord, parce qu'il limite le pouvoir d'examen de la commission à la légalité, alors que tel sera désormais le cas de tous les recours en matière de police des étrangers, et d'autre part, parce que le Conseil d'Etat peut dans toutes les matières se faire notifier toutes les décisions rendues par ses services et attirer les causes ou en demander la reconsidération, sans avoir besoin d'une base légale expresse pour ce faire. Quoi qu'il en soit, la commission n'a pas été choquée par cette nouvelle formulation, qui se justifie pour des raisons de transition historique.

L'article 3 a pour le reste été adapté, la CCRPE étant remplacée par la CCRA. Enfin, la commission a décidé de retenir la proposition du Conseil d'Etat, s'agissant de l'absence d'effet suspensif des recours au Tribunal administratif. M. Laurent Moutinot a rappelé qu'en procédure administrative genevoise, les décisions n'entrent en force qu'à l'échéance du délai de recours, pour autant que ce dernier n'ait pas été utilisé. Si la loi stipule que le recours n'a pas d'effet suspensif, cela signifie que ce dernier peut être restitué par l'autorité de recours.

Un commissaire (L) propose que la faculté de restituer l'effet suspensif soit expressément mentionnée, sous la forme d'une réserve de l'article 66, alinéa 2 LPA. Il s'agit bien entendu d'une réserve improprement dite, à vocation purement pédagogique, destinée à éviter que quiconque déduise du texte de la loi que

l'effet suspensif ne peut pas être restitué. Cet amendement est adopté par 5 oui (1 MCG, 2 L, 1 R, 1 PDC) contre 2 non (2 S) et 1 abstention (1 Ve), le rapporteur ignorant pourquoi deux députés se sont opposés à ce rappel évident des droits des parties à la procédure. Après quoi, l'article 3 dans son ensemble a été adopté par 5 oui (2 L, 1 R, 1 MCG, 1 PDC) et 3 abstentions (2 S, 1 Ve).

- **Art. 4**

Cette disposition décrit la composition de la CCRA, lorsqu'elle statue en matière de police des étrangers. M. Laurent Moutinot a proposé de reprendre la formule utilisée en matière fiscale, en supprimant la compétence spécifique exigée des juges assesseurs.

Un commissaire (MCG) a fustigé la suppression des juges assesseurs élus par le Grand Conseil, avant de se lancer dans une diatribe contre la commission judiciaire interpartis. Le rapporteur s'étonne de ce discours, les actuels assesseurs de la CCRPE n'étant pas élus (si ce n'est formellement) par le Grand Conseil mais désignés par les partis politiques, d'une part, et la commission judiciaire interpartis n'étant appelée à élire ni les juges assesseurs de la CCRPE selon l'ancien système ni les juges assesseurs de la CCRA selon le nouveau système. Après quoi l'article 4 amendé est adopté 7 oui (2 L, 1 R, 2 S, 1 Ve, 1 PDC) contre 1 non (1 MCG).

Le rapporteur relève par ailleurs qu'avec l'abrogation de l'article 4, alinéa 7, la commission a unifié les compétences de la CCRA en matière de police des étrangers avec celles dont elle dispose dans toutes les autres matières. Aux autorités administratives le soin d'apprécier l'opportunité, les juridictions de recours se bornant à l'examen de la légalité.

Le rapporteur observe que la commission s'est efforcée de reprendre, pour chacune des compositions de la CCRA, les exigences de compétence aujourd'hui prévues pour les commissions de recours de première instance. Tel est le cas en matière de constructions, en matière fiscale ou encore dans les différentes spécialités exigées pour trancher l'application de la LDTR. En revanche, la commission a omis de reprendre l'exigence de compétence juridique exigée des actuels assesseurs de la CCRPE. Le rapporteur proposera par conséquent, avec l'accord du département, un amendement réparant cette omission.

23. Loi sur les procédés de réclame (LPR), du 9 juin 2000 (F 3 20)

- **Art. 38**

Sur le modèle précédemment examiné en matière fiscale et en matière de police des étrangers, cette disposition renvoie à la composition de la CCRA telle que définie à l'article 143 LCI, c'est-à-dire en matière de constructions, puisque la loi actuelle confère la compétence de connaître des recours en matière de procédés de réclame à la CCRC.

24. La loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LaLCR), du 18 décembre 1987 (H 1 05)

- **Art. 6A**

Il s'agit, dans cette disposition, de mentionner la CCRA au lieu de la CCRC. En outre, la commission s'est interrogée à propos de la possibilité d'exclure tout recours contre les réglementations locales du trafic édictées pour une durée de moins de 60 jours. M. Frédéric Scheidegger a expliqué que lorsqu'une réglementation locale de trafic était édictée pour plus de 60 jours ou à titre répétitif, le recours est ouvert. Sinon, la loi estime qu'il n'y a pas d'intérêt pour recourir et exclut le recours.

Un député (MCG) s'est étonné de cette distinction, relevant que la loi permettait ainsi à des magistrats municipaux farfelus de bloquer des rues en y érigeant des tas de sable, en sachant que la population ne pourrait pas recourir, vu la durée de l'aménagement en question. Il propose de ramener à 30 jours le délai de 60 jours. Son amendement est rejeté par 5 non (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 R) contre 3 oui (2 L, 1 MCG), après quoi l'article 6A est adopté par 7 oui (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 L) contre 1 non (1 MCG).

La commission a ensuite complété les modifications apportées à la LaLCR, de manière à conférer à la CCRA la compétence de connaître des recours contre les décisions de l'OCAN prises en matière de circulation routière. La grande réforme de la juridiction administrative genevoise entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000 avait rendu le chapitre VI de la loi et ses articles 17 à 19 disponibles. M. Frédéric Scheidegger a dès lors proposé de créer un nouveau chapitre VI composé d'un article 17 faisant référence aux décisions rendues par l'OCAN en application de la LCR.

A noter que l'article 17 ne fait aucune allusion à des assesseurs. Conformément à la volonté de la commission, il s'agit en effet que la CCRA, lorsqu'elle traite des questions de la LCR, soit composée d'un juge unique.

Cette modification a été acceptée par 7 oui (2 L, 1 R, 2 S, 1 Ve, 1 PDC) et 1 abstention (1 MCG).

25. Loi sur les allocations familiales (LAF), du 1^{er} mars 1996 (J 5 10)
26. Loi concernant les Rentes genevoises – Assurance pour la vieillesse, du 3 décembre 1992 (J 7 35)
27. Loi sur la santé du 7 avril 2006 (K 1 03)
28. Loi d'application de la législation fédérale sur les sites contaminés, du 31 janvier 2003 (K 1 71)
- Cette loi, comme plusieurs autres (loi sur la gestion des déchets, loi sur les eaux, etc.) ne devait pas être modifiée par le projet de loi 10253. Toutefois, toutes ces lois se réfèrent à la CCRC, si bien qu'il est nécessaire de les modifier pour y mentionner la CCRA.
29. Loi sur la commission de surveillance des professions de la santé et des droits des patients, du 7 avril 2006 (K 3 03)
30. Loi sur les routes (LRoutes), du 28 avril 1967 (L 1 10)
31. Loi sur la gestion des déchets (LGD), du 20 mai 1999 (L 1 20)

32. Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT), du 4 juin 1987 (L 1 30)

- **Art. 11bis**

Le Conseil d'Etat a proposé de raccourcir la deuxième phrase de l'article 11bis, alinéa 8, LaLAT. Il s'agit de supprimer l'indication selon laquelle les particuliers ne peuvent former aucun recours à l'encontre d'un plan directeur localisé, ni à titre principal, ni à titre préjudiciel.

M. Frédéric Scheidegger a en effet expliqué qu'il n'était pas exclu de demander à un tribunal de faire revoir la conformité d'un plan directeur de quartier à l'occasion, par exemple, d'un recours contre une autorisation de construire ou un plan localisé de quartier.

Un commissaire (L) a proposé de supprimer le mot « *direct* » pour conserver la formulation actuelle, selon laquelle le plan directeur localisé ne produit aucun effet juridique à l'égard des particuliers. M. Frédéric Scheidegger a indiqué qu'il s'agissait précisément de souligner qu'un plan directeur localisé pouvait avoir un effet indirect sur les particuliers, puisque ces derniers peuvent s'en plaindre à titre préjudiciel, après quoi l'amendement est refusé par 4 non (2 S, 1 Ve, 1 MCG) contre 3 oui (2 L, 1 R) et 1 abstention (1 PDC).

33. Loi sur les eaux, du 5 juillet 1961 (L 2 05)

34. Loi instituant deux fonds pour le développement des énergies renouvelables et les économies d'énergie, du 20 novembre 1998 (L 2 40)

35. Loi sur les gravières et exploitations assimilées, du 28 octobre 1999 (L 3 10)

36. Loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites (LPMNS), du 4 juin 1976 (L 4 05)

37. Loi sur les constructions et les installations diverses (LCI), du 14 avril 1988 (L 5 05)

- **Art. 143**

C'est dans cette disposition que se trouve la troisième composition de la CCRA, celle qui concerne les constructions. S'agissant des compétences requises des juges assesseurs, elles proviennent de l'article 143, alinéa 4 LCI, qui exige des compétences spéciales en matière de constructions, d'urbanisme et d'hygiène publique.

- **Art. 150**

L'abrogation de cette disposition n'est pas liée à la réforme fédérale. Il s'agit simplement de corriger une anomalie qui s'est avérée peu heureuse, à savoir que les recours contre les ordres de remise en état donnés par le département ou les sanctions liées à des constructions entreprises sans autorisation sont de la compétence directe du Tribunal administratif. Le résultat, c'est que la personne mise en cause dépose la plupart du temps une demande d'autorisation de construire *a posteriori*, et que le Tribunal administratif est tenu de suspendre l'instruction de la cause en attendant de savoir si les travaux ont ou non été autorisés. Or, si le département refuse l'autorisation, sa décision était portée devant la CCRA, et le Tribunal administratif était contraint d'attendre qu'elle ait tranché.

La suppression de l'article 150 aura pour effet de rendre la CCRA compétente également en matière de décisions résultant de travaux entrepris sans autorisation.

38. Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) (LDTR), du 25 janvier 1996 (L 5 20)

- **Art. 24**

Il s'agit, conformément à la proposition du Conseil d'Etat, d'abroger la deuxième phrase de l'alinéa 2, de manière à exclure le recours direct au Tribunal administratif en matière de sanctions relatives à des travaux entrepris sans autorisation : c'est exactement la même problématique qu'à l'article 150 LCI.

- **Art. 45**

Le recours est ouvert auprès de la CCRA, au lieu de la CCRC. Toutefois, il s'agit d'une quatrième composition, spécifique à la LDTR. La commission a pris soin de reprendre la composition actuelle de la commission, si bien que le président, soit un juge au Tribunal de première instance, continuera à être flanqué d'un architecte, d'un représentant d'une organisation de sauvegarde du patrimoine et de l'environnement, d'un représentant des milieux immobiliers et d'un représentant des organisations de défense des locataires. L'alinéa 6, relatif à la qualité pour recourir, a simplement été déplacé à l'alinéa 5.

39. Loi autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à l'accord intercantonal sur les marchés publics, du 12 juin 1997 (L 6 05.0)

40. Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933 (L 7 05)

- **Art. 38**

Un commissaire (L) a proposé de profiter de la réforme pour modifier la composition de la Commission cantonale de conciliation et d'estimation en matière d'expropriation. En effet, cette commission est présidée par un juge du Tribunal administratif, ce qui n'est guère judiciaire, puisque les décisions de la commission peuvent être portées sur recours auprès du Tribunal administratif lui-même. Même s'il va sans dire que le président de la commission doit, dans une telle hypothèse, se récuser, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une incongruité. Lors de leur première audition, les experts en ont d'ailleurs convenu.

Le commissaire propose par conséquent que le Tribunal administratif désigne non plus l'un de ses membres, mais l'un des membres de la CCRA. Il va sans dire qu'il devra s'agir de l'un des présidents de chambres de la CCRA, et non d'un juge assesseur.

M. Laurent Moutinot se demande s'il ne conviendrait pas, pour garantir davantage encore l'indépendance de la commission, de confier la compétence de nommer le président à une autre instance qu'au Tribunal administratif. Le commissaire lui répond que le Tribunal administratif a de toute façon la compétence de nommer

la moitié des membres de la commission, l'autre moitié étant nommée par le Conseil d'Etat. De ce fait, si l'on voulait garantir l'indépendance complète de la commission, il faudrait réformer le système en profondeur.

La modification de l'article 38 est adoptée à l'unanimité.

- **Art. 42**

A l'article 42, de même qu'aux articles 45 et 61, il s'agit de remplacer la mention du greffe du Tribunal administratif par celui de la CCRA.

41. Loi sur les améliorations foncières, du 5 juin 1987 (M 1 05)

- **Art. 92**

On se souvient que le projet de loi du Conseil d'Etat ne supprimait pas la CCAF, tandis que les experts se prononçaient pour sa suppression. La commission s'est rangée à ce dernier avis, considérant que la CCAF a exclusivement des compétences de recours, si bien que le contentieux qu'elle traite peut sans autre être transféré au Tribunal administratif.

C'est la raison pour laquelle l'article 92 est abrogé. L'article 97, qui concerne la composition de la commission, l'article 98 (compétence), les articles 99 et 100 (procédure), sont également abrogés.

42. Loi sur les conditions d'élevage, d'éducation et de détention des chiens, du 1^{er} octobre 2003 (M 3 45)

- **Art. 27**

Un commissaire (L) a retenu, lors des débats portant sur les délais d'ordre, la remarque de M. François Paychère, qui remarquait que dans tout les contentieux soumis au Tribunal administratif, seules les décisions relatives aux chiens étaient assorties d'un délai d'ordre. C'est la raison pour laquelle il propose d'abroger l'article 27. A ses yeux, l'alinéa 1, qui renvoie à la LOJ et à la LPA, est inutile. L'alinéa 2, qui réduit le délai de recours à dix jours, est incongru. Et l'alinéa 3, qui impose un délai d'ordre, est indécent.

M. Laurent Moutinot ne s'oppose pas à la suppression du délai d'ordre, mais relève que le délai de recours de dix jours fait partie des points qui ont fait l'objet d'un consensus politique complexe.

L'abrogation des alinéas 1 et 3 est approuvée par 4 oui (2 L, 1 R, 1 PDC) contre 2 non (2 S) et 2 abstentions (1 Ve et 1 MCG).

43. Loi sur la pêche, du 20 octobre 1994 (M 4 06)

44. Loi sur les forêts, du 20 mai 1999 (M 5 10)

G. Récapitulation des amendements

Pour faciliter l'examen du projet de loi en séance plénière, le rapporteur récapitule ici ses amendements, tout en précisant qu'ils ont tous reçus l'aval du Département des institutions :

- **Loi sur l'organisation judiciaire**

Art. 1, let. t (nouvelle)

t) une commission cantonale de recours en matière administrative.

Art. 14, al. 1, phr. 1

Le Tribunal de première instance se compose de 28 juges, dont 1 président et 1 vice-président, ainsi que de 19 juges suppléants.

Art. 162, al. 4

Les recours interjetés avant l'entrée en vigueur de la modification du (*à compléter*) et pendants devant une autre juridiction, sont transmis d'office au Tribunal administratif, respectivement à la Commission cantonale de recours en matière administrative, s'ils entrent dans leur compétence en vertu des dispositions du nouveau droit.

- **Art. 3, alinéa 1 (nouveau, les alinéas 1 à 44 devenant 2 à 45)**

La loi sur l'information du public et l'accès aux documents (LIPAD), du 5 octobre 2001 (A 2 08), est modifiée comme suit :

Art. 6, alinéa 2, let. a (abrogée)

Art. 3, alinéa 9 (nouveau, les alinéas 8 9 à 44 45 devenant 9 à 46)

La loi sur l'université, du 26 mai 1973 (C 1 30), est modifiée comme suit :

Art. 62 Opposition (nouvelle teneur avec modification de la note)

Les décisions concernant les candidats à l'admission à l'université, les étudiantes ou étudiants, les auditrices ou auditeurs, peuvent faire l'objet d'une opposition.

Art. 3, alinéa 13 (nouveau, les alinéas 11 13 à 44 46 devenant 14 à 47)

La loi sur l'imposition des personnes physiques - Objet de l'impôt - Assujettissement à l'impôt (LIPP-I), du 22 septembre 2000 (D 3 11), est modifiée comme suit :

Art. 15, alinéa 2 (nouveau, les alinéas 2 et 3 devenant 3 et 4)

²Revêtant un caractère politique prépondérant au sens de l'article 86, alinéa 3 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral, les décisions du Conseil d'Etat fondées sur l'alinéa 1 ne sont pas sujettes à recours cantonal.

- Art. 3, alinéas 22 25

La loi d'application sur la loi fédérale des étrangers (LaLETr), du 16 juin 1988 (F 2 10), est modifiée comme suit :

Art. 4 Autorité de recours (nouvelle teneur, alinéa unique)

Lorsqu'elle est compétente pour statuer en matière de police des étrangers, la Commission cantonale de recours en matière administrative est composée d'un juge du Tribunal de première instance, qui la préside, et de deux juges assesseurs de formation juridique.

H. Troisième débat et remarques finales

Au vote final, la loi telle qu'amendée a été approuvée par 7 oui (2 L, 1 R, 2 S, 1 Ve, 1 PDC) contre 1 non (1 MCG).

Un rapport de minorité est annoncé.

La commission propose de classer le débat en catégorie II, par 7 oui (2 L, 1 R, 2 S, 1 Ve, 1 PDC) contre 1 non (1 MCG).

Il reste au rapporteur de majorité à remercier M^{me} Loly Bolay, qui a présidé la commission avec sagesse et dynamisme, et qui a surtout été capable de faire travailler les commissaires pendant un nombre d'heures consécutives inusuel. Sa persévérance a permis à la commission de boucler ses travaux dans les temps, c'est-à-dire avant l'été, de manière à ce que les rapports puissent être déposés pour le délai du 2 septembre 2008 et le projet de loi adopté lors de la session des 18 et 19 septembre 2008.

Le rapporteur remercie également ses collègues commissaires, dont il croit savoir qu'ils ne partagent pas tous son goût immodéré pour l'organisation judiciaire et la procédure administrative.

D'un point de vue politique, la commission a accompli un travail d'envergure :

- D'une part, elle a entériné les dispositions du projet de loi du Conseil d'Etat visant à réduire le nombre des tribunaux supérieurs au sens du droit fédéral en supprimant les commissions de recours statuant en instance unique. La suppression de la CRIP, de la CRPP et de la CCAF (après celle de la CRUNI) et l'accroissement correspondant des compétences du Tribunal administratif contribueront à la lisibilité de l'organisation judiciaire genevoise.

De même, la commission a su saisir les enjeux posés par la transposition en droit genevois de l'accès au juge voulu par le droit fédéral. Même si tous les commissaires ne sont pas enthousiasmés par ce qu'ils appellent la judiciarisation de la vie publique, il n'en demeure pas moins que l'extension de l'accès au juge constitue, pour nos concitoyens, une consolidation de l'état de droit qu'il faut saluer.

- Mais la commission ne s'est pas contentée d'entériner les choix des experts. Elle a estimé qu'il fallait saisir l'occasion de la réforme de l'organisation judiciaire en matière administrative pour rationaliser le contentieux de masse. Alarmée par la situation préoccupante des commissions de recours en matière fiscale notamment, la commission a souhaité doter les commissions de recours de première instance

d'une colonne vertébrale professionnelle en les fusionnant pour créer la Commission cantonale de recours en matière administrative, rattachée au Tribunal de première instance.

Ce faisant, la commission a entendu apporter à son tour une contribution forte à la simplification des structures judiciaires dans le domaine administratif. La commission est consciente que ses propositions heurteront des habitudes, voire des traditions. Elle remercie d'ores et déjà les acteurs concernés de leur bienveillance.

Au bénéfice des explications qui précèdent, la Commission ad hoc Justice 2010 vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à voter le projet de loi tel qu'issu de ses travaux.

ANNEXES :

1. *Prise de position de l'AJP.*
2. *Prise de position du Pouvoir judiciaire.*
3. *Prise de position de la CCRIC.*
4. *Prise de position de la CCRPE.*
5. *Prise de position complémentaire de la CCRPE.*
6. *Prise de position du Tribunal administratif.*
7. *Prise de position complémentaire du Tribunal administratif.*
8. *Règlement du Tribunal administratif.*
9. *Prise de position de la CRUNI.*
10. *Statistique des recours au Tribunal fédéral en matière de recevabilité des initiatives populaires.*
11. *Proposition de classification des « décisions » du Grand Conseil par le secrétariat général du Grand Conseil.*
12. *Statistiques portant sur les décisions rendues par les commissions de recours de première instance et en matière de LCR.*

Projet de loi (10253)

modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (E 2 05)

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

Art. 1 Modifications

La loi sur l'organisation judiciaire, du 22 novembre 1941, est modifiée comme suit :

Art. 14, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Le Tribunal de première instance se compose de 27 juges, dont 1 président et 1 vice-président, ainsi que de 18 juges suppléants. Sur les 27 postes de juge, 2 sont dédoublés en postes à mi-temps.

Art. 56B, al. 2 (nouvelle teneur), al. 3 (abrogé), et al. 4 (abrogé)

² Il n'est pas recevable contre les décisions du Tribunal cantonal des assurances sociales, ainsi que contre les décisions de la Cour d'appel de la magistrature.

Art. 56D (nouvelle teneur)

Le Tribunal administratif connaît en instance unique des contestations prévues à l'art. 67, alinéa 1, de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile, du 4 octobre 2002.

Art. 56F (nouvelle teneur)

¹ Le Tribunal administratif siège en section de 3 juges.

² Il siège toutefois au nombre de 5 juges :

- a) lorsque l'un de ses membres titulaires ou l'un des juges suppléants membre de la section concernée le demande;
- b) lorsque l'une des sections entend se prononcer sur une question de principe, changer de jurisprudence ou amorcer un tel changement;
- c) en matière de votations et d'élections;
- d) en matière de décisions du Conseil d'Etat;
- e) en matière de décisions du Grand Conseil.

Art. 56G al. 1 (nouvelle teneur avec modification de la note)**Action contractuelle**

Le Tribunal administratif connaît en instance unique des actions fondées sur le droit public qui ne peuvent pas faire l'objet d'une décision au sens de l'article 56A, al. 2 de la présente loi et qui découlent d'un contrat de droit public.

Art. 56V, al. 2, lettre g (nouveau)

² Le Tribunal cantonal des assurances sociales connaît également :

- g) des contestations prévues à l'article 20, al. 2 du règlement relatif à la reprise des mesures de formation scolaire spéciale de l'assurance-invalidité, du 10 décembre 2007.

**Titre XV Commission cantonale de recours en
matière administrative (nouveau)****Art. 56X Composition (nouveau)**

¹ La commission cantonale de recours en matière administrative se compose d'une ou plusieurs chambres formées chacune d'un juge au Tribunal de première instance, qui la préside.

² Lorsque la loi le prévoit, la commission se compose d'un juge au Tribunal de première instance, qui la préside, et de juges assesseurs.

³ Les juges assesseurs, pris en dehors de l'administration, sont nommés par le Conseil d'Etat.

Art. 56Y Compétence (nouveau)

La Commission cantonale de recours en matière administrative est autorité de recours de première instance en matière de droit public ou dans des matières connexes lorsque la loi le prévoit.

Art. 56Z Procédure (nouveau)

La procédure est régie par la loi de procédure administrative, du 12 septembre 1985.

Art. 85, al. 1, lettre b (nouvelle teneur) et c (nouveau), al. 2 (nouvelle teneur)

¹ Tout juge est récusable :

- b) s'il est parent ou allié du conjoint ou partenaire enregistré d'une des parties au degré ci-dessus, lorsque le conjoint ou partenaire enregistré est vivant ou qu'étant décédé il en existe des enfants;
- c) si le conjoint ou partenaire enregistré du juge est parent ou allié de l'une des parties.

² Si le conjoint ou partenaire enregistré est décédé, divorcé ou que le partenariat enregistré a été dissout, et s'il n'y a pas d'enfants, la récusation ne s'étend que jusqu'au second degré inclusivement.

Art. 89, lettre a (nouvelle teneur)

Tout juge est récusable :

- a) si lui, son conjoint ou partenaire enregistré, leurs ascendants ou descendants, ou leurs alliés dans la même ligne, ont un différend sur pareille question que celle dont il s'agit entre les parties;

Art. 90, lettre a (nouvelle teneur)

Tout juge est récusable :

- a) si lui, son conjoint ou partenaire enregistré ou ses enfants mineurs, sont créanciers, débiteurs ou cautions de l'une des parties;

Art. 149D, al. 4 (abrogé)**Art. 163, al. 2 (nouveau, l'alinéa unique devenant alinéa 1)**

² La loi d'application de la législation fédérale sur l'agriculture, du 11 juin 1999 (M 2 30), est abrogée.

Art. 162, al. 3, 4, 5 et 6 (nouveaux)***Modification du (à compléter)***

³ Les juridictions administratives visées par la modification du (*à compléter*) connaissent de tous les recours entrant dans leurs attributions déposés postérieurement à l'entrée en vigueur de la modification du (*à compléter*).

⁴ Les recours interjetés avant l'entrée en vigueur de la modification du (*à compléter*) et pendants devant une autre juridiction sont transmis d'office au Tribunal administratif s'ils entrent dans la compétence de celui-ci en vertu des dispositions du nouveau droit.

⁵ Toutefois, dans l'hypothèse visée à l'alinéa précédant, la juridiction compétente au moment du dépôt du recours reste saisie si toutes les parties en font la demande et que la cause est en état d'être jugée.

⁶ L'article 12, lettre h de la loi de procédure fiscale, du 4 octobre 2001, s'applique alors par analogie à la commission cantonale de recours en matière d'impôts et à la commission cantonale de recours instituée par le règlement d'application de diverses dispositions fiscales fédérales, du 30 décembre 1958 (D 3 80.04).

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2009.

Art. 3 Modifications à d'autres lois

¹ La loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (E 5 10), est modifiée comme suit :

Art. 4a (nouveau) Droit à un acte attaquant

¹ Toute personne qui a un intérêt digne de protection peut exiger que l'autorité compétente pour des actes fondés sur le droit fédéral, cantonal ou communal et touchant à des droits ou des obligations,

- a) s'abstienne d'actes illicites, cesse de les accomplir, ou les révoque;
- b) élimine les conséquences d'actes illicites;
- c) constate le caractère illicite de tels actes.

² L'autorité statue par décision.

³ Lorsqu'elle n'est pas désignée, l'autorité compétente est celle dont relève directement l'intervention étatique en question.

Art. 7 (nouvelle teneur)

Ont qualité de partie les personnes dont les droits ou les obligations pourraient être touchés par la décision à prendre, ainsi que les autres personnes, organisations ou autorités qui disposent d'un moyen de droit contre cette décision.

Art. 15, al. 2, lettre b (nouvelle teneur)

² Les membres des autorités administratives appelés à rendre ou à préparer une décision doivent se récuser :

- b) s'ils sont parents ou alliés d'une partie en ligne directe ou jusqu'au quatrième degré inclusivement, en ligne collatérale ou s'ils sont unis par mariage, fiançailles, partenariat enregistré, ou mènent de fait une vie de couple avec elle;

Art. 57, lettre c (nouvelle teneur)

Sont susceptibles d'un recours :

- c) les décisions incidentes, si elles peuvent causer un préjudice irréparable ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse.

Art. 58 (abrogé)**Art. 63, al. 4 et 5 (nouvelle teneur, deviennent les alinéas 3 et 4, l'alinéa 3 devenant l'alinéa 5)**

³ Le délai court dès le lendemain de la notification de la décision.

⁴ La décision qui n'est remise que contre la signature du destinataire ou d'un tiers habilité est réputée reçue au plus tard 7 jours après la première tentative infructueuse de distribution.

Art. 89C, lettre c (nouvelle teneur)

Les délais en jours ou en mois fixés par la loi ou par l'autorité ne courent pas :

- c) du 18 décembre au 2 janvier inclusivement.

² La loi sur la nationalité genevoise, du 13 mars 1992 (A 4 05), est modifiée comme suit :

Art. 15 (nouvelle teneur)

L'étranger âgé de moins de 25 ans doit obtenir, sous forme de préavis, le consentement du conseil administratif ou du maire de la commune qu'il a choisie. En cas de préavis négatif, celui-ci est motivé.

Art. 17 (abrogé)**Art. 18, al. 1 (nouvelle teneur)**

¹ Dans tous les cas, le Conseil d'Etat examine le préavis du conseil administratif ou du maire, ou la délibération du conseil municipal. Il statue par arrêté; sa décision, communiquée également à la commune concernée, est motivée en cas de refus.

Art. 19 Recours de la commune (nouvelle teneur)

La commune dont le préavis n'a pas été suivi par le Conseil d'Etat peut recourir contre sa décision.

Art. 20 (abrogé)**Art. 21 (abrogé)****Art. 46, al. 2 (abrogé)****Titre V Définitions (nouvelle teneur)****Chapitre I (abrogé)****Art. 53A (abrogé)**

³ La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (B 1 01), est modifiée comme suit :

Art. 2, lettre n (abrogée), lettre r (deuxième phrase nouvelle)

Le Grand Conseil a notamment les compétences suivantes :

- r) se prononcer sur les demandes de levée d'immunité; revêtant un caractère politique prépondérant au sens de l'art. 86, al. 3 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral, les décisions en matière de levée d'immunité ne sont pas sujettes à recours cantonal ;

Art. 29A, al. 5, dernière phrase (abrogée)

Art. 87 Vote secret (abrogé)

Art. 120, al. 6 Décision sur la validité (deuxième phrase nouvelle)

⁶ La décision du Grand Conseil est publiée et ne peut être modifiée ultérieurement. Elle n'est pas sujette à recours cantonal.

Chapitre XIV du titre III (abrogé)

Art. 175 (abrogé)

Art. 209, al. 1 (nouvelle teneur avec modification de la note)

Caractère de la décision

¹ Revêtant un caractère politique prépondérant au sens de l'art. 86, al. 3 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral, les décisions en matière de grâce ne sont pas sujettes à recours cantonal.

Section 11 du chapitre II du titre IV (abrogée)

Art. 218 (abrogé)

Art. 219 (abrogé)

⁴ La loi sur la statistique publique cantonale, du 11 mai 1993 (B 4 40), est modifiée comme suit :

Art. 5, al. 2, (abrogé)

Art. 15, al. 4, deuxième phrase (abrogé)

⁵ La loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (B 6 05), est modifiée comme suit :

Art. 86A, al. 1, 3 et 4 (abrogés), al. 2 (nouvelle teneur), l'al. 2 devenant al. 1

² Le statut du personnel peut également instituer une instance de recours spéciale pour connaître des litiges relatifs à son application.

⁶ La loi sur l'instruction publique, du 6 novembre 1940 (C 1 10), est modifiée comme suit :

Art. 20B, al. 1^{er}, 2^e phrase (abrogé)

Art. 20C (abrogé)

Art. 20D (abrogé)

Art. 131 (nouvelle teneur)

Le Conseil d'Etat peut instaurer un recours préalable hiérarchique pour les décisions concernant les membres du personnel soumis à la présente loi.

Art. 131A Proposition de réintégration par le Tribunal administratif (nouvelle teneur avec modification de la note)

¹ Le Tribunal administratif qui retient que la résiliation des rapports de service, le non-renouvellement ou la révocation est contraire au droit, peut proposer à l'autorité compétente la réintégration.

² En cas de décision négative de l'autorité compétente, le Tribunal administratif fixe une indemnité dont le montant ne peut être inférieur à 1 mois et supérieur à 24 mois du dernier traitement brut à l'exclusion de tout autre élément de rémunération. Lorsque l'intéressé est non nommé ou non stabilisé fonctionnaire, l'indemnité ne peut être supérieure à 6 mois.

³ En cas de révocation, l'autorité compétente ne peut refuser la réintégration lorsque le Tribunal administratif a constaté l'absence de violation des devoirs de service ou de fonction.

⁷La loi cantonale sur les Hautes écoles spécialisées, du 19 mars 1998 (C 1 26), est modifiée comme suit :

Art. 28A, al. 1, 2^e phrase (abrogé), al. 2 (abrogé, l'alinéa 3 devenant l'alinéa 2)

¹ Les recours des candidates et candidats et des étudiantes et étudiants des filières de formation HES sont soumis, en première instance, à la direction générale HES.

⁸La loi sur la formation professionnelle, du 15 juin 2007 (C 2 05), est modifiée comme suit :

Art. 48 Opposition (nouvelle teneur avec modification de la note)

La décision relative au résultat de la procédure de qualification peut faire l'objet d'une opposition écrite dans un délai de 30 jours à compter de la communication du résultat.

Chapitre I Oppositions et différends de droit privé (nouvelle teneur du chapitre)

Art. 83 Opposition (nouvelle teneur avec modification de la note)

Les décisions de l'office peuvent faire l'objet d'une opposition écrite dans un délai de 30 jours à compter de leur communication.

⁹La loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005 (D 1 11), est modifiée comme suit :

Chapitre IX Autorités compétentes (nouvelle teneur du chapitre)

Art. 33 (abrogé)

¹⁰ La loi générale sur les contributions publiques (LCP), du 9 novembre 1887 (D 3 05), est modifiée comme suit :

Art. 219, al. 2 (abrogé)

Art. 303, al. 2 (nouvelle teneur)

² S'il y a contestation quant à l'attribution des éléments de taxation, les autorités de taxation peuvent porter la contestation devant le département. La décision du département peut faire l'objet d'un recours à la commission cantonale de recours en matière administrative, conformément à l'article 315.

Art. 310C (nouvelle teneur)

Sur demande du contribuable, le conseil administratif ou le maire peuvent étendre à la taxe professionnelle communale les allègements fiscaux accordés par le Conseil d'Etat en application des articles 15 de la loi sur l'imposition des personnes physiques – Objet de l'impôt – Assujettissement à l'impôt (LIPP-I), du 22 septembre 2000, ou 10 de la loi sur l'imposition des personnes morales, du 23 septembre 1994, et selon les mêmes modalités. Revêtant un caractère politique prépondérant au sens de l'art. 86, al. 3 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral, ces décisions ne sont pas sujettes à recours.

Art. 315 Recours à la commission cantonale de recours en matière administrative (nouvelle teneur avec modification de la note)

¹ Le contribuable ou l'autorité de taxation peuvent recourir à la commission cantonale de recours en matière administrative contre la décision de la commission de réclamation, dans les 30 jours dès sa notification et comme il est prévu aux articles 44 à 52 de la loi de procédure fiscale, du 4 octobre 2001.

² Sur leur demande, la commission cantonale de recours en matière administrative doit entendre le contribuable ou son mandataire et les représentants de l'autorité de taxation de la commune intéressée. ³ Au cas où des renseignements ayant servi de base à la taxation d'autres contribuables sont fournis à la commission cantonale de recours en matière administrative, ils ne peuvent être communiqués au contribuable recourant.

Art. 316 (nouvelle teneur)

En cas de recours du contribuable ou de l'autorité de taxation au Tribunal administratif contre la décision de la commission cantonale de recours en matière administrative, les dispositions des articles 53 et 54 de la loi de procédure fiscale, du 4 octobre 2001, s'appliquent par analogie.

Art. 430, al. 2 (nouvelle teneur)

² Le contribuable peut s'opposer à la décision sur réclamation du service notificateur en s'adressant, dans les 30 jours à compter de la notification de la décision attaquée, à la commission cantonale de recours en matière administrative.

Art. 437A, al. 2 (nouvelle teneur)

² Le contribuable peut s'opposer à la décision sur réclamation du service notificateur en s'adressant, dans les 30 jours à compter de la notification de la décision attaquée, à la commission cantonale de recours en matière administrative.

¹¹ La loi sur l'imposition des personnes morales (LIPM), du 23 septembre 1994 (D 3 11), est modifiée comme suit :

Art. 9, al. 3, 1^{ère} phrase (nouvelle teneur) et 2^e phrase (abrogée)

³ Le département des finances statue sur l'exonération des personnes morales visée à l'alinéa 1, lettre d à h.

Art. 10, al. 2 (nouvelle teneur)

² Revêtant un caractère politique prépondérant au sens de l'art. 86, al. 3 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral, les décisions du Conseil d'Etat fondées sur l'alinéa 1 ne sont pas sujettes à recours cantonal.

¹² La loi de procédure fiscale (LPFisc), du 4 octobre 2001 (D 3 17), est modifiée comme suit :

Art. 7 (nouvelle teneur)

¹ L'autorité de première instance compétente pour connaître d'un recours contre la décision sur réclamation est la commission cantonale de recours en matière administrative.

² Le Tribunal administratif est l'autorité de seconde instance compétente pour connaître des recours contre les décisions de la commission cantonale de recours en matière administrative.

Art. 12, lettre h) (nouvelle teneur)

h) à la commission cantonale de recours en matière administrative pour l'instruction des cas en matière fiscale dont elle est saisie;

Art. 39, al. 3 (nouvelle teneur)

³ La réclamation déposée contre une décision de taxation déjà motivée peut être considérée comme un recours et transmise à la commission cantonale de recours en matière administrative, si le contribuable y consent

Chapitre I Commission cantonale de recours en matière administrative (nouvelle teneur du chapitre)

Art. 44 (nouvelle teneur, devient alinéa unique)

Lorsqu'elle est compétente pour statuer en matière fiscale, la commission cantonale de recours en matière administrative est composée d'un juge du Tribunal de première instance, qui la préside, et de deux juges assesseurs spécialisés dans les affaires fiscales.

Art. 45 (abrogé)

Art. 46, al. 1 (nouvelle teneur), al. 3 (nouvelle teneur)

¹ Les juges assesseurs prêtent devant le Conseil d'Etat le serment de remplir leurs fonctions avec zèle et impartialité et de garder le secret le plus absolu sur toutes les déclarations et communications dont ils ont eu connaissance, ainsi que sur les délibérations de la commission.

³ Tout juge assesseur qui a enfreint l'obligation du secret est révoqué de ses fonctions par le Conseil d'Etat; il n'est pas rééligible. L'article 320 du Code pénal est réservé.

Art. 47 (nouvelle teneur)

Les juges assesseurs reçoivent pour les séances auxquelles ils ont assisté une indemnité dont le montant est fixé par le Conseil d'Etat.

Art. 48 (abrogé)

Art. 49, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Le contribuable peut s'opposer à la décision sur réclamation du département en s'adressant, dans les 30 jours à compter de la notification de la décision attaquée, à la commission cantonale de recours en matière administrative.

Art. 50, al 1 (nouvelle teneur), al. 2 (nouvelle teneur)

¹ La commission cantonale de recours en matière administrative invite le département à se déterminer et à lui faire parvenir le dossier. Lorsque l'avis présenté par le département en réponse au recours du contribuable contient de nouveaux arguments de fait ou de droit, la commission cantonale de recours en matière administrative invite le contribuable à s'exprimer également sur ceux-ci.

² Dans la procédure de recours, la commission cantonale de recours en matière administrative a les mêmes compétences que le département dans la procédure de taxation.

Art. 51, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ La commission cantonale de recours en matière administrative prend sa décision après instruction du recours. Elle peut à nouveau déterminer tous les éléments imposables et, après avoir entendu le contribuable, elle peut également modifier la taxation au désavantage de ce dernier.

Art. 52, al. 1 (nouvelle teneur), al. 2 (nouvelle teneur), al. 3 (nouvelle teneur), al. 4 (abrogé)

¹ Les frais de la procédure devant la commission cantonale de recours en matière administrative sont mis à la charge de la partie qui succombe; lorsque le recours est partiellement admis, ils sont répartis proportionnellement.

² Tout ou partie des frais sont mis à la charge du recourant qui obtient gain de cause, lorsqu'en se conformant aux obligations qui lui incombent, il aurait pu obtenir satisfaction dans la procédure de taxation ou de réclamation déjà ou lorsqu'il a entravé l'instruction de la commission cantonale de recours en matière administrative par son attitude dilatoire.

³ La commission cantonale de recours en matière administrative peut renoncer à prononcer des frais lorsque des circonstances spéciales le justifient.

Art. 53 (nouvelle teneur)

En cas de recours du contribuable ou du département au Tribunal administratif, si le contribuable n'a pas encore acquitté la somme qu'il reconnaît devoir, l'Etat peut, à la première audience, obtenir par provision jugement pour la somme reconnue. Ce jugement est immédiatement exécutoire.

Art. 54 Pouvoir de décision du Tribunal administratif (nouvelle teneur, avec modification de la note)

Le Tribunal administratif prend sa décision après instruction du recours. Il peut à nouveau déterminer tous les éléments imposables et, après avoir entendu le contribuable, il peut également modifier la taxation au désavantage de ce dernier.

¹³ La loi sur les droits de succession, du 26 novembre 1960 (D 3 25), est modifiée comme suit :

Art. 42, al. 2 (abrogé)

Art. 52, al. 9 (nouvelle teneur)

⁹ Lorsque la décision relative aux faits reprochés à l'ayant droit peut être l'objet d'un recours cantonal, la poursuite pénale ne peut avoir lieu que lorsque les instances de recours ont été épuisées ou lorsque les délais légaux de recours sont expirés.

Art. 67 Recours ordinaire à la commission cantonale de recours en matière administrative, al. 1 (nouvelle teneur avec modification de la note)

¹ Le débiteur ou l'ayant droit, dont la réclamation n'a pas été intégralement admise, peut recourir contre la décision du département des finances auprès de la commission cantonale de recours en matière administrative, dans sa composition prévue par l'article 44 de la loi de la procédure fiscale, du 4 octobre 2001.

Art. 68, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ En cas de recours au Tribunal administratif contre la décision de la commission de recours en matière administrative, si le débiteur ou l'ayant droit n'a pas encore acquitté la somme qu'il reconnaît devoir, l'Etat peut, à la première audience, obtenir par provision jugement pour la somme reconnue.

Art. 72, al. 2 (abrogé), al. 4 (nouvelle teneur)

⁴ La commission de recours en matière administrative statue sur la prolongation du délai en matière de recours tardif.

¹⁴ La loi sur les droits d'enregistrement, du 9 octobre 1969 (D 3 30), est modifiée comme suit :

Art. 170, al. 2 (abrogé)

Art. 177, al. 9 (nouvelle teneur)

⁹ Lorsque la décision relative aux faits reprochés peut être l'objet d'un recours cantonal, la poursuite pénale ne peut avoir lieu que lorsque les instances de recours ont été épuisées ou lorsque les délais de recours sont expirés.

Art. 178, al. 7 (nouvelle teneur)

⁷ Cette décision mentionne qu'elle peut être l'objet d'un recours dans les 30 jours et en application des dispositions des articles 179 et 180, sans préjudice des possibilités de recours prévues par le droit fédéral.

Art. 179 Recours ordinaire à la commission cantonale de recours en matière administrative, al. 1 (nouvelle teneur), al. 2 (nouvelle teneur), al. 3 (nouvelle teneur), al. 5 (nouvelle teneur avec modification de la note)

¹ Le débiteur, dont la réclamation n'a pas été intégralement admise, peut recourir contre la décision du département des finances à la commission cantonale de recours en matière administrative, dans sa composition prévue par l'article 44 de la loi sur la procédure fiscale, du 4 octobre 2001

Procédure

² Le recours est adressé à la commission cantonale de recours en matière administrative.

Paiement partiel

³ Le montant non contesté des droits d'enregistrement doit être versé à la caisse de l'Etat, au plus tard dans le délai légal de paiement des droits; à l'expiration de ce délai, la commission cantonale de recours en matière administrative peut ordonner le recouvrement de cette somme conformément aux articles 168 et 169.

Notification de la décision

⁵ La décision de la commission cantonale de recours en matière administrative est notifiée aux deux parties, en copie certifiée conforme, par lettre recommandée, avec accusé de réception.

Art. 180, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ En cas de recours au Tribunal administratif contre la décision de la commission cantonale de recours en matière administrative, si le débiteur n'a pas encore acquitté la somme qu'il reconnaît devoir, l'Etat peut, à la première audience, obtenir par provision jugement pour la somme reconnue.

Art. 184, al. 2 (abrogé) et al. 4 (nouvelle teneur)

⁴ La commission cantonale de recours en matière administrative statue sur la prolongation de délai en matière de recours tardif.

¹⁵ La loi sur la dation en paiement, du 1^{er} décembre 1995 (D 3 35), est modifiée comme suit :

Art. 7, al. 2 (nouvelle teneur)

² Le chef du département accepte ou refuse l'accord portant sur le paiement des droits au moyen de biens culturels. Revêtant un caractère politique prépondérant au sens de l'art. 86, al. 3 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral, sa décision n'est pas sujette à recours cantonal.

¹⁶ La loi sur la constitution de réserves de crise par l'économie privée, du 8 mars 1952(D 3 45), est modifiée comme suit :

Art. 8, al. 1 (nouvelle teneur) et 2 (nouvelle teneur)

¹ Les décisions des autorités fédérales et, le cas échéant du Tribunal administratif fédéral, lient l'autorité chargée de l'application de la présente loi.

² Toutefois, ceux des litiges relatifs à la ristourne de l'impôt cantonal et communal, dont le sort ne découle pas automatiquement de la décision du Tribunal administratif fédéral, peuvent être soumis à la commission cantonale de recours en matière administrative, puis au Tribunal administratif, conformément aux articles 44 et suivants de la loi de procédure fiscale, du 4 octobre 2001.

¹⁷ La loi d'application de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LaLFAIE), du 20 juin 1986 (E 1 43), est modifiée comme suit :

Art. 22 (abrogé)

¹⁸ La loi instituant un conseil supérieur de la magistrature, du 25 septembre 1997 (E 2 20), est modifiée comme suit :

Intitulé (nouvelle teneur)

Loi instituant un conseil supérieur de la magistrature et une Cour d'appel de la magistrature

Titre I (nouveau)

Conseil supérieur de la magistrature

Art. 8, al. 1, 2 et 3 (nouvelle teneur)

¹ Les décisions du conseil sont motivées. Le conseil peut, dans le dispositif d'une décision, ordonner la publication de celle-ci.

² Les décisions du conseil peuvent être portées devant la Cour d'appel de la magistrature par le magistrat mis en cause.

³ Elles sont notifiées au magistrat mis en cause et communiquées au plaignant. Ce dernier n'a pas qualité pour recourir contre les décisions du conseil mais reçoit copie de l'arrêt de la Cour d'appel de la magistrature.

Titre II (nouveau)

Cour d'appel de la magistrature

Art. 11a (nouveau) But et composition

¹ La Cour d'appel de la magistrature est chargée de trancher les recours contre les décisions du conseil supérieur de la magistrature.

² Elle est composée de 3 juges et de 3 juges suppléants.

³ La fonction de juge titulaire et juge suppléant est incompatible avec la fonction de magistrat du pouvoir judiciaire.

⁴ Le greffe de la Cour d'appel de la magistrature est tenu par la Chancellerie d'Etat.

Art. 11b (nouveau) Procédure

¹ La procédure de recours devant la Cour d'appel de la magistrature est régie par la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985. La Cour d'appel de la magistrature peut élaborer son propre règlement, qui est publié dans la Feuille d'avis officielle.

² La Cour d'appel de la magistrature statue en dernière instance cantonale. Elle n'est pas soumise au contrôle du conseil supérieur de la magistrature.

Art. 11d (nouveau) Renvoi à certaines règles applicables à la magistrature et expérience

¹ Les dispositions prévues dans la loi sur l'organisation judiciaire, du 22 novembre 1941, relatives :

- à l'élection des présidents et vice-présidents, à l'exception de celles relatives à la validation de l'élection;
- aux conditions d'éligibilité aux fonctions de magistrat du pouvoir judiciaire, à l'exception de l'exigence de la titularité du brevet d'avocat, qui peut être remplacée par le titre de professeur à la faculté de droit de l'université de Genève;
- à l'interdiction faite à des parents ou alliés d'être ensemble membre d'un même tribunal;
- au rang au sein de la même juridiction;
- au serment des membres des tribunaux;
- à la charge des présidents de juridiction;
- à la récusation des membres des juridictions administrative;
- à la délibération;
- à la motivation des jugements;
- aux registres contenant les actes des tribunaux;
- aux sceaux.

s'appliquent par analogie à la Cour d'appel de la magistrature.

² Les juges et juges suppléants doivent avoir exercé une activité professionnelle pendant 10 ans au moins après l'obtention du brevet d'avocat, ou avoir obtenu depuis 5 ans moins le titre de professeur.

¹⁹ La loi sur la police (LPol), du 26 octobre 1957 (F 1 05), est modifiée comme suit :

Art. 25A, al. 6 (nouvelle teneur)

⁶ Aucun renvoi ne peut intervenir sans une décision écrite exécutoire de l'office fédéral des migrations ou du Tribunal administratif fédéral. Cette décision doit être notifiée à l'intéressé et à son mandataire.

Art. 27, al. 4 (nouvelle teneur)

⁴ Jusqu'à sous-brigadier dans la gendarmerie, inspecteur principal dans la police judiciaire et caporal dans la police de la sécurité internationale, un refus de promotion peut faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif.

Art. 40 (nouvelle teneur)

Le Conseil d'Etat peut prévoir des recours préalables hiérarchiques pour les décisions concernant les fonctionnaires soumis à la présente loi.

Art. 40A (nouvelle teneur avec nouvelle teneur de la note) Proposition de réintégration par le Tribunal administratif (nouvelle teneur et nouvelle teneur de la note)

¹ Le Tribunal administratif qui retient que la résiliation des rapports de service, le non-renouvellement ou la révocation est contraire au droit, peut proposer à l'autorité compétente la réintégration.

² En cas de décision négative de l'autorité compétente, le Tribunal administratif fixe une indemnité dont le montant ne peut être inférieur à 1 mois et supérieur à 24 mois du dernier traitement brut à l'exclusion de tout autre élément de rémunération. Lorsque l'intéressé est en période d'épreuve, l'indemnité ne peut être supérieure à 6 mois.

³ En cas de révocation, l'autorité compétente ne peut refuser la réintégration lorsque le Tribunal administratif a constaté l'absence de violation des devoirs de service.

²⁰ La loi sur les violences domestiques, du 16 septembre 2005 (F 1 30), est modifiée comme suit :

Art. 8, al. 9 (nouvelle teneur) et 11 (nouvelle teneur)

⁹ Celui qui fait l'objet de la mesure peut demander en tout temps, par simple opposition, à en faire examiner la légalité et la proportionnalité par le juge de paix. L'officier de police informe par écrit l'intéressé de cette possibilité, de la procédure et de l'ensemble de ses droits. Le cas échéant, il transmet immédiatement l'opposition de celui-ci au juge de paix. L'opposition n'a pas d'effet suspensif.

¹¹ Après avoir convoqué la personne faisant l'objet de la mesure, le juge de paix confirme, réforme ou annule la décision de l'officier de police. Il dispose d'un délai de 96 heures pour statuer à partir de la réception de l'opposition ou de la mesure. Dans la mesure du possible, il entend les personnes directement concernées par les violences. La loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, s'applique pour le surplus.

²¹ La loi sur l'organisation et le personnel de la prison, du 21 juin 1984 (F 1 50), est modifiée comme suit :

Art. 20 Recours hiérarchique (nouvelle teneur avec nouvelle teneur de la note)

Le Conseil d'Etat peut instaurer un recours préalable hiérarchique pour les décisions concernant les membres du personnel soumis à la présente loi.

Art. 20A Proposition de réintégration par le Tribunal administratif (nouvelle teneur et nouvelle teneur de la note)

¹ Le Tribunal administratif qui retient que la résiliation des rapports de service, le non-renouvellement ou la révocation est contraire au droit, peut proposer à l'autorité compétente la réintégration.

² En cas de décision négative de l'autorité compétente, le Tribunal administratif fixe une indemnité dont le montant ne peut être inférieur à 1 mois et supérieur à 24 mois du dernier traitement brut à l'exclusion de tout autre élément de rémunération; concernant le fonctionnaire en période d'épreuve, l'indemnité ne peut être supérieure à 6 mois.

³ En cas de révocation, l'autorité compétente ne peut refuser la réintégration lorsque le Tribunal administratif a constaté l'absence de violation des devoirs de service ou de fonction.

²² La loi d'application de la loi fédérale sur les étrangers (LaLETr), du 16 juin 1988 (F 2 10), est modifiée comme suit :

Art. 3, al. 1 (nouvelle teneur), 2 (abrogé), et 3 (nouvelle teneur, devient alinéa 2 et est remplacé par un alinéa 3 nouveau)

¹ Les décisions que le département ou l'office cantonal de la population prennent en matière de police des étrangers peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la commission cantonale de recours en matière administrative.

² Les décisions du département de la solidarité et de l'emploi en matière de marché du travail, peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la commission cantonale de recours en matière administrative pour contrôle de la légalité de la décision attaquée. Le Conseil d'Etat reçoit copie du recours et, le cas échéant, peut inviter l'autorité de première instance à reconsidérer la décision entreprise.

³ Le recours au Tribunal administratif contre la décision de la commission cantonale de recours en matière administrative n'a pas d'effet suspensif. L'article 66, al. 2 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, est réservé.

Art. 4 Autorité de recours (nouvelle teneur, alinéa unique)

Lorsqu'elle est compétente pour statuer en matière de police des étrangers, la commission cantonale de recours en matière administrative est composée d'un juge du Tribunal de première instance, qui la préside, et de deux juges assesseurs.

Art. 7, al. 5 (abrogé)

²³ La loi sur les procédés de réclame (LPR), du 9 juin 2000 (F 3 20), est modifiée comme suit :

Art. 38 Autorité de recours (nouvelle teneur avec modification de la note)

Toute décision ou sanction prise par l'autorité compétente, en application de la présente loi ou de ses règlements d'application, peut faire l'objet d'un recours auprès de la commission cantonale de recours en matière administrative, dans sa composition prévue par l'article 143 de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988, dans les 30 jours dès sa notification.

²⁴ La loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LaLCR), du 18 décembre 1987 (H 1 05), est modifiée comme suit :

Art. 6A (nouvelle teneur)

¹ Les réglementations locales du trafic édictées pour une durée supérieure à 60 jours ou se répétant régulièrement peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la commission cantonale de recours en matière administrative. La commune de site a qualité pour recourir.

² Les autres réglementations locales du trafic ne sont pas sujettes à recours.

Chapitre VI Commission cantonale de recours en matière administrative (nouvelle teneur du chapitre)

Art. 17 Compétence (nouveau)

La commission cantonale de recours en matière administrative est compétente pour statuer en première instance sur les recours portant sur les décisions prises par l'office cantonal des automobiles et de la navigation en application de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière.

²⁵ La loi sur les allocations familiales (LAF), du 1^{er} mars 1996 (J 5 10), est modifiée comme suit :

Art. 42, al. 3 (nouvelle teneur)

³ Les sommations et prononcés d'amende doivent revêtir la forme prescrite à l'article 37 et peuvent, dans les 30 jours à partir de leur notification, être portés devant le Tribunal cantonal des assurances sociales.

²⁶ La loi concernant les Rentes genevoises – Assurance pour la vieillesse, du 3 décembre 1992 (J 7 35), est modifiée comme suit :

Art. 17, al. 1 (nouvelle teneur) et al. 2 (nouvelle teneur)

¹ L'assuré ou ses ayants droit peuvent interjeter recours au Tribunal cantonal des assurances sociales contre les décisions du Conseil d'administration portant sur leurs droits ou leurs obligations.

² Le recours s'exerce par acte écrit adressé au Tribunal cantonal des assurances sociales dans les 30 jours à compter de la notification de la décision attaquée.

²⁷ La loi sur la santé, du 7 avril 2006 (K 1 03), est modifiée comme suit :

Art. 135, al. 2 (nouvelle teneur)

Sont réservées les décisions prises par le médecin cantonal et le pharmacien cantonal, en vertu de l'article 127, al. 1, let. c, de la présente loi, qui peuvent faire l'objet d'un recours préalable dans les 10 jours auprès de la commission de surveillance.

²⁸ La loi d'application de la législation fédérale sur les sites contaminés, du 31 janvier 2003 (K 1 71), est modifiée comme suit :

Art. 22 Recours à la commission cantonale de recours en matière administrative (nouvelle teneur avec modification de la note)

Toute décision ou sanction prise par le département en application de la présente loi peut être déférée devant la commission cantonal de recours en matière administrative dans sa composition prévue par l'article 143 de la loi sur les constructions et installations diverses, du 14 avril 1988; les articles 145 et suivants de cette loi sont réservés.

²⁹ La loi sur la commission de surveillance des professions de la santé et des droits des patients, du 7 avril 2006 (K 3 03), est modifiée comme suit :

Art. 7, al. 1 lettre b (nouvelle teneur)

¹ Dans le cadre de son mandat, la commission de surveillance exerce d'office ou sur requête les attributions suivantes :

b) Elle fonctionne comme organe de recours de premier instance contre les décisions du médecin cantonal et du pharmacien cantonal infligeant une amende jusqu'à 10'000F à des professionnels de la santé ou a des responsables d'institutions de santé;

³⁰ La loi sur les routes (LRoutes), du 28 avril 1967 (L 1 10), est modifiée comme suit :

Art. 93 Autorité de recours, al. 1 (nouvelle teneur avec modification de la note)

¹ La commission cantonale de recours en matière administrative connaît en première instance des recours contre les décisions prises en application de la présente loi ou de ses ordonnances, dans sa composition prévue par l'article 143 de la loi sur les constructions et installations diverses, du 14 avril 1988.

Art. 94 (abrogé)

³¹ La loi sur la gestion des déchets (LGD), du 20 mai 1999 (L 1 20), est modifiée comme suit :

Art. 50 Recours à la commission cantonale de recours en matière administrative (nouvelle teneur avec modification de la note)

Toute décision ou sanction prise par le département ou les communes en application de la présente loi ou des règlements qu'elle prévoit peut être portée devant la commission cantonale de recours en matière administrative, dans sa composition prévue par l'article 143 de la loi sur les constructions et installations diverses, du 14 avril 1988.

³² La loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT), du 4 juin 1987 (L 1 30), est modifiée comme suit :

Art. 11bis al, 8, 2^{ème} phrase (nouvelle teneur)

⁸ Il ne produit aucun effet juridique direct à l'égard des particuliers.

³³ La loi sur les eaux, du 5 juillet 1961 (L 2 05), est modifiée comme suit :

Section 1 Recours à la commission cantonale de recours en matière administrative (nouvelle teneur de la section)

Art. 130 (nouvelle teneur)

A l'exception des cas où la loi prévoit une procédure d'opposition, toute décision ou sanction prise par le département ou une commune en application de la présente loi ou de ses règlements d'exécution peut faire l'objet d'un recours à la commission cantonale de recours en matière administrative, dans sa composition prévue par l'article 143 de la loi sur les constructions et installations diverses, du 14 avril 1988.

³⁴ La loi instituant deux fonds pour le développement des énergies renouvelables et les économies d'énergie, du 20 novembre 1998 (L 2 40), est modifiée comme suit :

Art. 9, al. 2 (abrogé), al. 3 (abrogé)

Art. 9A (nouveau) Commission de recours

Les décisions prises en application de la présente loi peuvent faire l'objet d'un recours préalable auprès de la commission cantonale de recours en matière administrative, dans sa composition prévue par l'article 143 de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988.

³⁵ La loi sur les gravières et exploitations assimilées, du 28 octobre 1999 (L 3 10), est modifiée comme suit :

Art. 12, al 2, 2^{ème} phrase (abrogée)

² Sous réserve de circonstances exceptionnelles, l'autorisation ne peut être prolongée que deux fois.

Art. 35 Recours, al. 1 (nouvelle teneur avec modification de la note)

¹ Toute décision ou sanction prise par le département en application de la présente loi et du règlement qu'elle prévoit doit être portée devant la de la commission cantonale de recours en matière administrative, dans sa composition prévue par l'article 143 de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988.

³⁶ La loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites (LPMNS), du 4 juin 1976 (L 4 05), est modifiée comme suit :

Art. 42H, al. 2, 2^{ème} phrase (abrogée)

Art. 62 Principe

Autorité de recours (nouvelle teneur avec modification de la note)

² La commission cantonale de recours en matière administrative, dans sa composition prévue par l'article 143 de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988, connaît en première instance des recours contre les décisions prises en vertu de la présente loi ou de ses dispositions d'application, sous réserve de l'alinéa 3.

³⁷ La loi sur les constructions et les installations diverses (LCI), du 14 avril 1988 (L 5 05), est modifiée comme suit :

Art. 4, al. 8, 2^{ème} phrase (abrogée) et 9 (nouvelle teneur)

⁸ Sous réserve de circonstances exceptionnelles, l'autorisation ne peut être prolongée que deux fois.

⁹ La décision accordant une prolongation est publiée dans la Feuille d'avis officielle.

Section 1 Composition de la commission cantonale de recours en matière administrative (nouvelle teneur de la section)

Art. 143 Composition (nouvelle teneur, devient alinéa unique, avec modification de la note)

Lorsqu'elle est compétente pour statuer en matière de constructions, la commission cantonale de recours en matière administrative est composée d'un juge du Tribunal de première instance, qui la préside, et de deux juges assesseurs spécialisés en matière de construction, d'urbanisme et d'hygiène publique.

Art. 150 (abrogé)

³⁸ La loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) (LDTR), du 25 janvier 1996 (L 5 20), est modifiée comme suit :

Art. 24, al. 2, 2ème phrase (abrogé)

Art. 45 Recours à la commission cantonale de recours en matière administrative, al. 1 (nouvelle teneur), al. 2 1^{re} phrase (nouvelle teneur), al. 3 (nouvelle teneur), al. 5 (abrogé, l'alinéa 6 nouvelle teneur devenant al. 5)

¹ Les décisions prises et autorisations délivrées par le département en application de la présente loi doivent être publiées dans la Feuille d'avis officielle et sont susceptibles d'un recours, dans les 30 jours, auprès de la commission cantonale de recours en matière administrative. La publication mentionne l'application de la présente loi.

² Les décisions prises par le département ou le Conseil d'Etat en vertu des articles 26 à 38 de la présente loi sont susceptibles d'un recours dans le délai de 30 jours auprès du Tribunal administratif.

Composition de la commission de recours

³ Pour les causes relevant de l'application de la présente loi, la commission cantonale de recours en matière administrative siège dans la composition suivante:

- a) un juge au Tribunal de première instance, qui la préside;
- b) un architecte représentant les milieux professionnels de sa branche;
- c) un représentant d'organisation de sauvegarde du patrimoine et de l'environnement;
- d) un représentant des milieux immobiliers;
- e) un représentant des organisations de défense des locataires.

Qualité pour recourir

⁵ Ont la qualité pour recourir auprès de la commission cantonale de recours en matière administrative et du Tribunal administratif contre les décisions prises en vertu de la présente loi, les personnes visées à l'article 60 de la loi de procédure administrative, du 12 septembre 1985, ainsi que les associations régulièrement constituées d'habitants, de locataires et de propriétaires d'importance cantonale, qui existent depuis trois ans au moins, et dont le champ d'activité statutaire s'étend à l'objet concerné.

³⁹ La loi autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à l'accord intercantonal sur les marchés publics, du 12 juin 1997 (L 6 05.0), est modifiée comme suit :

Art. 3, al. 3 (nouvelle teneur)

³ Une fois le caractère illicite de la décision constaté, le recourant peut demander devant l'autorité compétente la réparation de son dommage, limité aux dépenses qu'il a subies en relation avec les procédures de soumission et de recours. Le cas échéant, le Tribunal administratif donne un délai au recourant permettant à celui-ci de quantifier et de motiver sa prétention.

⁴⁰ La loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933 (L 7 05), est modifiée comme suit:

Art. 38, al. 2 (nouvelle teneur)

² Le Tribunal administratif désigne un membre de la commission cantonale de recours en matière administrative pour remplir cette fonction.

Art. 42 (nouvelle teneur)

Le secrétariat de la commission est assuré par le greffe de la commission cantonale de recours en matière administrative.

Art. 45 (nouvelle teneur)

L'expropriant, l'exproprié ou tout autre ayant droit peut, par requête déposée au greffe de la commission cantonale de recours en matière administrative, saisir la commission de toute réclamation ou demande non comprise dans la procédure générale, ou distincte de celle-ci.

Art. 61, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Le dispositif de la décision est communiqué aux parties par le greffe de la commission cantonale de recours en matière administrative sous pli recommandé, avec l'indication que le texte complet de la décision est tenu à leur disposition au greffe.

⁴¹ La loi sur les améliorations foncières, du 5 juin 1987 (M 1 05), est modifiée comme suit :

Art. 92 (abrogé)

Art. 97 (abrogé)

Art. 98 (abrogé)

Art. 99 (abrogé)

Art. 100 (abrogé)

⁴² La loi sur les conditions d'élevage, d'éducation et de détention des chiens, du 1^{er} octobre 2003 (M 3 45), est modifiée comme suit :

Art. 27 Délai de recours, al. 1 (abrogé), al. 3 (abrogé), (al. 2 devient alinéa unique avec modification de la note)

En dérogation à l'article 63 de la loi sur la procédure administrative, le délai de recours contre les décisions du département est, dans tous les cas, de 10 jours.

⁴³ La loi sur la pêche, du 20 octobre 1994 (M 4 06), est modifiée comme suit :

Art. 59 Autorité de recours (nouvelle teneur avec modification de la note)

Les décisions prises en vertu de la présente loi ou de ses dispositions d'application peuvent faire l'objet d'un recours préalable auprès de la commission cantonale de recours en matière administrative, dans sa composition prévue par l'article 143 de la loi sur les constructions et installations diverses, du 14 avril 1988.

⁴⁴ La loi sur les forêts, du 20 mai 1999 (M 5 10), est modifiée comme suit :

Art. 63 Recours à la commission cantonale de recours en matière administrative (nouvelle teneur et nouvelle teneur de la note)

¹ Les décisions prises par le département en application de la présente loi et de son règlement d'exécution peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la commission cantonale de recours en matière administrative, dans sa composition prévue par l'article 143 de la loi sur les constructions et installations diverses, du 14 avril 1988.

ANNEXE 1



Madame Loly BOLAY
Présidente de la Commission
ad'hoc Justice 2010
Secrétariat Général du Grand Conseil
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case postale 3970
1211 GENEVE 3

Concerne : PL 10253 modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (E 2 05)

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs les député-e-s,

La présente fait suite à notre audition qui s'est tenue le 14 mai 2008 par-devant votre Commission.

Il s'agit là d'un bref compte-rendu de notre la position de l'Association des Juristes Progressistes (ci-après : AJP) quant au projet de loi PL 10253 modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (E 2 05).

1/ **Principe de la modification de la loi**

Force est de constater que le droit de procédure administrative cantonal ne respecte pas les exigences posées au niveau fédéral quant à l'existence d'une voie de recours effective auprès d'une autorité judiciaire. Il était donc impossible de faire l'économie de cette réflexion, de sorte que l'AJP soutient bien entendu le projet de loi quant à son principe.

2/ **Maintien/Suppression des Commissions de recours**

La question de la suppression totale/partielle des nombreuses commissions de recours prévues par le droit cantonal doit être évaluée avec attention.

La création d'une voie de droit unique au Tribunal administratif aurait eu le mérite de simplifier la vie des praticien-nes du droit et des justiciables. Cependant, le système devrait être revu de manière plus approfondie et aurait inévitablement conduit à la création d'un Tribunal administratif à deux instances.

Le projet de loi qui nous a été soumis n'allant pas dans ce sens, notre association s'est limitée à analyser le système proposé et faire les remarques qu'elle jugeait utile sur ce point.

Pour faciliter la lecture de la présente, chaque Commission a été reprise individuellement :

a/ Commission de recours en matière d'impôts

Cette Commission est appelée à trancher les litiges en matière d'imposition. Il s'agit de litiges de masse qui demandent énormément de travail aux membres qui la constituent. Elle se compose précisément de 13 membres (1 membre par parti politique représenté au Grand Conseil et 6 membres désignés par le Conseil d'Etat) qui, en l'état actuel de la législation cantonale, siègent ensemble. Il en résulte une lourdeur procédurale indéniable à laquelle il convient de mettre un terme.

Le projet de loi prévoit le maintien du nombre de membres (13) mais limite l'instruction des dossiers en sous-commissions de trois membres, opérant sur le mode d'un tournus. Cette nouvelle répartition pourrait éventuellement avoir pour conséquence que la jurisprudence de la Commission soit fluctuante au vu de ses différentes compositions. Toutefois, notre association est d'avis que l'harmonisation des décisions sera assurée par le Tribunal administratif fonctionnant précisément en tant qu'autorité judiciaire de contrôle de l'activité de la Commission. Par ailleurs, il pourrait être envisagé de confier la Présidence de chaque composition des sous-commissions à un-e Président-e de carrière afin de limiter ces risques.

L'AJP salue cette modification qui permettra sans doute à cette Commission de travailler dans des conditions moins difficiles et de rendre des décisions dans un délai moins long. Cela paraît également aller dans l'intérêt des justiciables eux-mêmes.

b/ Commission de recours de l'Université (CRUNI)

Le projet de loi prévoit la suppression de cette Commission, au bénéfice d'un recours direct au Tribunal administratif, au motif que son admissibilité au regard de la nouvelle LTF est incertaine.

L'AJP n'est pas fondamentalement opposée à sa disparition. Il apparaît néanmoins que la procédure est à ce jour gratuite. Ce ne sera toutefois plus le cas lorsque la voie de recours sera celle du Tribunal administratif. L'étudiant-e s'estimant fondé-e à recourir contre une décision de l'Université devra faire une avance de frais et payer des émoluments de décision en fin de procédure. Or, dans la pratique, l'assistance juridique n'est pas toujours accordée pour ce type de démarches, de sorte que le/la recourant-e pourrait, le cas échéant, être amené-e à engager des frais importants, ce qui découragera bien souvent les intéressé-e-s à recourir. En général, les étudiants ne bénéficient pas de moyens financiers suffisants pour se lancer dans de telles démarches. Pourtant, l'enjeu du recours peut parfois revêtir une importance fondamentale, en particulier si son cursus est terminé et que la décision sujette à recours consiste à lui refuser la délivrance du diplôme final. L'étudiant-e en question aura achevé sa formation (dont la durée s'étend en principe sur trois à cinq ans) mais ne pourra disposer de son diplôme final parce que, pour des raisons financières, il/elle aura été contraint de renoncer à faire appel au Tribunal administratif.

Notre association attire par conséquent l'attention de votre Commission sur cet aspect et sollicite que la gratuité de la procédure de recours auprès du Tribunal administratif à l'encontre d'une décision de l'Université demeure gratuite. L'AJP suggère que le Conseil d'Etat soit interpellé afin que le règlement sur les frais, émoluments et indemnité en procédure administrative comporte une disposition en la matière parallèlement à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire.

Dans le même sens, lorsque la voie de recours à disposition des étudiant-e-s sera celle du Tribunal administratif, il est à craindre que la durée de la procédure soit inévitablement prolongée. Or, l'intéressé-e doit pouvoir s'attendre à une décision rapide sur son recours, la suite de ses études dépendant précisément de la détermination de l'autorité de recours.

L'AJP attire en conséquence l'attention de votre Commission afin que suffisamment de moyens soient donnés au Tribunal administratif pour que les recours en la matière soient traités avec autant d'efficacité que possible.

c/ Commission centrale des améliorations foncières (CCAF)

Cette Commission est essentiellement compétente lors de remaniement parcellaire en zone agricole. Elle statue sur recours contre les décisions rendues par la Commission de classification. Dans la pratique, elle ne traite que peu de dossiers par année. Son greffe est par ailleurs assuré par celui du Tribunal administratif, ce qui laisse à penser que l'utilité d'une Commission ad'hoc en la matière est réduite.

En conséquence, l'AJP s'interroge sur la pertinence de maintenir l'existence de la CCAF. Elle invite votre Commission à la supprimer et prévoir une voie de recours unique au Tribunal administratif. Ce choix ne devrait par ailleurs pas surcharger cette juridiction au vu du peu de dossiers à traiter.

d/ Conseil supérieur de la magistrature (CSM)

Actuellement, les décisions rendues par le CSM sont susceptibles d'un recours au Tribunal fédéral. Cette organisation n'est toutefois pas conforme à l'article 86 LTF dans la mesure où le CSM n'est pas une autorité judiciaire.

Partant, deux solutions sont envisageables :

- 1/ un recours direct au Tribunal administratif contre la décision du CSM (ou à la Cour de justice si la décision concerne un magistrat du TA) ou ;
- 2/ la création d'une nouvelle juridiction de deuxième instance conforme aux exigences fédérales.

La première solution a le mérite d'utiliser une voie de droit existante et de faciliter ainsi la mise en œuvre du projet de loi. Par ailleurs, les décisions prises par le CSM étant peu nombreuses, le Tribunal administratif ne s'en retrouverait pas surchargé. Cette solution pose néanmoins le problème de l'indépendance des juges puisque les magistrats du TA (ou ceux de la Cour de justice), qui seraient appelés à connaître des recours contre une décision du CSM, ne seront ainsi pas soumis à la surveillance de cette commission. Le Tribunal administratif, amené à revoir les décisions prises par l'organe de surveillance des magistrats, apparaîtrait dès lors en quelque sorte comme une juridiction « supérieure » aux autres.

La seconde solution permet de pallier ces difficultés en créant une nouvelle juridiction sur le modèle du Tribunal des conflits dont les membres seraient des magistrats choisis en-dehors du Palais de justice (anciens magistrats, professeurs d'université) et qui ne seraient pas soumis au CSM. Il apparaîtrait en effet moins préjudiciable au bon fonctionnement de la justice que ces magistrats (n'exerçant pas de manière professionnelle) ne soient pas soumis à cette surveillance.

La seconde solution ayant le mérite de permettre une meilleure indépendance des magistrats que la précédente, l'AJP soutient la création d'une Cour d'appel de la magistrature. Là encore, le nombre peu élevé de dossier traité par le CSM annuellement ne devrait pas être un obstacle à la création d'une telle juridiction, tant en termes de personnels qu'en termes de locaux.

e/ Commission cantonale de recours de police des étrangers (CCRPE)

Selon le droit en vigueur, les décisions de l'Office cantonal de la population sont susceptibles d'un recours auprès de la CCRPE. Cette Commission est par ailleurs également appelée à vérifier la légalité des mesures de contrainte prise par les officiers de police à l'égard des personnes étrangères pour lesquelles une décision de renvoi est définitive. Les décisions de cette Commission ne sont ensuite susceptibles que d'un recours au Tribunal fédéral. Au vu notamment de la nomination de certains membres qui la compose, cette Commission ne répond pas aux exigences fédérales. Il convient donc de choisir – à nouveau – entre deux solutions :

- 1/ supprimer purement et simplement la CCRPE et prévoir une voie de recours unique au TA ;
- 2/ maintenir la CCRPE et porter ses décisions par-devant le Tribunal administratif.

Le projet de loi a opté pour la seconde solution. Afin toutefois d'éviter que les procédures ne soient prolongées de façon trop importante, et par là le séjour en Suisse des personnes concernées, il a été imaginé que la voie de recours au Tribunal administratif ne porterait pas d'effet suspensif.

L'AJP ne voit pas d'inconvénient à ce que la CCRPE soit maintenue et que ses décisions puissent être désormais portées devant le Tribunal administratif. Elle attire néanmoins l'attention de votre Commission sur le fait qu'au vu de l'importance de l'issue du litige aux yeux des intéressé-e-s (droit de séjour en Suisse), il est à craindre de voir les demandes de restitutions d'effet suspensif se multiplier. La CCRPE traitant en moyenne 800 dossier par année, il n'est en effet pas impossible que l'immense majorité des recourant-e-s utilisent cette voie pour faire valoir leurs droits. Il en résulterait une surcharge inévitable du Tribunal administratif.

3/ **Propositions**

L'AJP profite également de la présente pour formuler respectueusement certaines propositions :

- à ce jour, la loi sur les violences domestiques se contente de prévoir que les personnes intéressées peuvent, de manière générale, être entendues par l'Officier de police. Par conséquent, dans la pratique, la personne victime des violences ne dispose pas de la qualité de partie et n'est dès lors pas informée de la décision prise par les autorités quant à l'éloignement de la personne violente. Le but de la loi n'est ainsi pas atteint puisque la victime n'est pas certaine que les autorités compétentes ont fait le nécessaire pour qu'elle puisse être tranquille pendant au moins une période déterminée.

L'AJP préconise donc que la personne victime des violences soit qualifiée de « partie » au sens de la loi sur la procédure administrative (LPA). Elle disposera ainsi d'un véritable droit d'être entendue et sera informée de la décision prise. La disposition pourrait être rédigée en ces termes :

« Les personnes concernées sont parties à la procédure.

En règle générale, la personne victime est entendue. »

- il semblerait en outre opportun de profiter de ce projet de loi pour procéder à quelques « toilettes » de la législation cantonale :
 - * à l'article 25a al. 6 LPol : il y a lieu de supprimer le terme « l'Office fédéral des réfugiés », cette autorité ayant été remplacée par l'Office fédéral des migrations. Au vu des nombreuses modifications d'appellation que connaît cette autorité, le terme utilisé pourrait être « l'Office fédéral compétent » afin d'éviter que la loi cantonale soit trop rapidement désuète.
 - * récusation des juges : bien que cela ne concerne pas directement l'examen du projet de loi qui nous a été soumis, l'AJP profite de la présente pour attirer l'attention de votre Commission sur les dispositions en matière de récusation des magistrat-e-s prévues par la loi sur l'organisation judiciaire (notamment art. 85, 89 et 90 LOJ) qui font référence à « la femme du juge », laissant penser que cette fonction ne pourrait être assumée que par un homme. Il conviendrait peut-être d'y apporter les modifications qui s'imposent.

5/ Conclusions

L'AJP soutient le projet de loi qui lui a été soumis quant à son principe.

Elle salue la modification relative au fonctionnement de la Commission en matière d'impôts en limitant l'instruction des recours à 3 membres au lieu de 13 actuellement.

Elle profite de la présente pour attirer l'attention de votre Commission sur l'importance que revêt la gratuité de la procédure de recours pour les étudiant-e-s à l'encontre d'une décision de l'Université. A cet égard, il paraîtrait opportun que le Conseil d'Etat soit interpellé afin qu'une telle garantie figure dans le règlement en la matière.

Pour le surplus, l'AJP peine à comprendre les raisons qui ont motivé le maintien de l'existence de la CCAF au vu du peu de dossiers traités par cette Commission et de la possibilité de confier la gestion par le Tribunal administratif qui assure d'ores et déjà le greffe.

Elle tient néanmoins à relever que la création d'une voie de recours contre les décisions de la CCRPE par-devant le Tribunal administratif sans effet suspensif va inévitablement amené cette juridiction a traité de nombreuses demandes supplémentaires.

Enfin, l'AJP profite également de la présente pour formuler deux propositions. L'une relative à la loi sur les violences domestiques permettant à la personne victime des violences d'être qualifiée de partie à la procédure et ainsi bénéficier d'un véritable droit d'être entendu et être informé des décisions prises à l'encontre de la personne violente. L'autre relative à la modification de l'article 25a al. 6 LPol afin de l'adapter à la dénomination fédérale de l'autorité compétente. Enfin, il conviendrait d'apporter les modifications qui s'imposent aux dispositions de la LOJ régissant la récusation des magistrat-e-s et qui font référence à ce jour à « la femme du juge » laissant penser que cette fonction ne peut être assumée que par un homme.

L'AJP vous remercie vivement de l'avoir autorisée à être auditionnée par votre Commission et vous prie de croire, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs les député-e-s, à l'assurance de sa plus haute considération.

Pour le Comité :

Michael KAESER, prés.

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE



POUVOIR JUDICIAIRE

PROCUREUR GÉNÉRAL

Place du Bourg-de-Four 1
Case postale 3565
1211 Genève 3



Palais de justice, le 3 juin 2008

Tél. : + 41 22 327 26 00
Fax : + 41 22 327 01 11

Par porteur

Grand Conseil
Commission ad hoc Justice 2010
A l'attention de sa Présidente
Mme Loly BOLAY

N/Réf : PG/ZAP

Concerné : PL 10253 - Prise de position du Pouvoir judiciaire au sujet de la mise en place d'une Cour d'appel du Conseil supérieur de la magistrature

Madame la Présidente,

Je donne suite à l'audition de Mme Christine JUNOD et du soussigné du 21 mai 2008 et à votre courrier du 22 mai 2008.

Je vous prie de trouver ci-après la prise de position du Pouvoir judiciaire relative à cet objet.

La proposition d'instituer une Cour d'appel de la magistrature (ci-après: CAM) telle qu'elle figure dans le PL 10253 ne rencontre pas l'approbation des magistrats, la majorité de ceux qui se sont prononcés étant opposée au principe de la création d'une nouvelle instance, les autres souhaitant une autre composition.

Un examen de ce qui existe ailleurs en Suisse permet de constater qu'il existe pratiquement autant de solutions que de cantons, les plus intéressantes pour nous étant celles retenues le plus récemment:

Neuchâtel

Le 1er janvier 2008 est entrée en vigueur la loi instituant un Conseil de la magistrature (LCM), du 30 janvier 2007, dont la mission est de veiller au bon fonctionnement de la justice en assumant la surveillance administrative des autorités judiciaires et la surveillance disciplinaire des magistrats.

Composé de 4 magistrats désignés par leurs pairs, d'un avocat inscrit au registre cantonal et désigné par ses pairs, du président de la commission judiciaire du Grand Conseil ou d'un de ses membres qu'elle désigne et d'un membre désigné par le Conseil d'Etat qui ne peut être inscrit à un registre cantonal d'avocats, ce Conseil statue en instance cantonale unique.

Les membres du Conseil sont désignés pour la durée de la magistrature et reconductibles une fois.

Fribourg

La Constitution du canton de Fribourg, du 16 mai 2004, a institué un Conseil de la magistrature comme autorité indépendante de surveillance du pouvoir judiciaire. Cette autorité se compose d'un membre du Grand Conseil, un membre du Conseil d'Etat, un membre du Tribunal cantonal, un membre de l'Ordre des avocats fribourgeois, une ou un professeur ordinaire de la Faculté de droit de l'Université, un membre du Ministère public, un membre des autorités judiciaires de première instance et deux autres membres. Tous sont élus par le Grand Conseil pour une durée individuelle de cinq ans, les sept premiers, sur proposition de l'autorité ou du groupe de personnes dont ils font partie, les deux autres sur proposition du Conseil lui-même.

En matière disciplinaire, il mène les enquêtes qui doivent obligatoirement précéder le prononcé d'une sanction et peut infliger les deux plus légères: le rappel à l'ordre et le blâme. S'il estime que c'est la troisième possible, soit la révocation, il transmet le dossier au Grand Conseil, qui le fait suivre à sa commission de justice pour préavis, puis tranche en instance unique après avoir débattu à huis clos.

Vaud

Le canton de Vaud a institué en 2005 un Tribunal neutre nommé par le Grand Conseil au début de chaque législature pour une durée de cinq ans. Il est chargé notamment de:

- statuer sur les sanctions disciplinaires prononcées par l'autorité de surveillance à l'encontre des magistrats de première instance et de prononcer en instance unique des magistrats à l'égard des juges du Tribunal cantonal;
- se prononcer sur les demandes de récusation en corps de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal;
- connaître des crimes et délits commis par un conseiller d'Etat ou un juge cantonal dans l'exercice de ses fonctions.

Les juges du Tribunal neutre ne sont pas tenus de résider dans le canton de Vaud.

Ces solutions tiennent compte des particularités institutionnelles de chaque canton. Il est important de le souligner, dans la mesure où c'est par rapport à cela que s'examine la compatibilité d'une instance cantonale unique avec la LTF. Relevons que la solution fribourgeoise est ancrée dans la constitution cantonale qui est au bénéfice de la garantie fédérale. Celle choisie par les Neuchâtelois, proche du système genevois, a été mise en place alors que la question de la compatibilité avec la LTF était d'actualité et n'a pu échapper aux rédacteurs et législateur.

En l'état, le Conseil supérieur de la magistrature ne peut statuer en instance unique de manière compatible avec la LTF, car son mode de désignation ne correspond pas à celui prévu par le constituant genevois pour pouvoir qualifier ses membres de juges. En effet, ces derniers sont élus par le peuple.

Pour soustraire à la compétence des citoyens la désignation des "juges" du CSM, il faut que le corps électoral y renonce formellement. Le seul moyen de le faire est d'inscrire au niveau constitutionnel la composition du CSM, son mode de désignation, la qualité de magistrats de l'ensemble de ses membres ainsi que le fait qu'il statue en instance unique.

Référence sera faite à cet égard à divers arrêts du Tribunal fédéral. Ains l'ATF 97 I 24, 27, sur l'élection du tribunal administratif: "Si les autorités genevoises estimaient qu'il ne fallait pas déranger le peuple entre deux élections générales pour élire les membres du tribunal administratif (...) elles n'avaient qu'à introduire une clause expresse dans la loi constitutionnelle (...) qui était soumise au referendum obligatoire (...) et qui pouvait donc valablement déroger à la constitution"; ainsi également l'ATF 130 I 106, 109, sur l'élection des assesseurs du tribunal cantonal des assurances sociales: "le constituant genevois a cru nécessaire de préciser (...) que les juges prud'hommes n'étaient pas soumis à l'élection populaire, partant manifestement du point de vue qu'il s'agissait de magistrats".

L'élection d'une partie des membres du CSM par leurs pairs n'est pas incompatible avec la notion de tribunal indépendant: le Tribunal fédéral a ainsi rappelé que la Cour européenne des droits de l'homme ne voyait pas de violation du principe de l'indépendance et de l'impartialité dans l'existence de tribunaux mixtes, comprenant des juges issus de groupements d'intérêts, pour autant que la composition d'ensemble du tribunal soit équilibrée (ATF 126 I 235, 237; voir aussi ATF 130 I 106, déjà cité, 109). En l'espèce, c'est d'autant plus pertinent que le CSM est une instance à caractère disciplinaire, contre les décisions de laquelle la qualité pour recourir est limitée au cercle des magistrats, les dénonciateurs n'étant pas parties à la procédure ouverte contre une juge.

L'équilibre dans la désignation et légitimité des trois membres choisis pour leurs qualités personnelles pourrait être renforcée s'il étaient élus par le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat.

Propositions

Au bénéfice de ce qui précède, le Pouvoir judiciaire formule les propositions suivantes

A titre principal

- faire élire par le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat, les 3 membres désignés en fonction de leurs qualités personnelles;
- inscrire le plus tôt possible dans la Constitution la composition et le mode de désignation du CSM, ainsi que le principe selon lequel il statue en instance cantonale unique. Relevons à cet égard qu'il sera de toute manière nécessaire de procéder à une révision de la constitution cantonale en raison des normes contraires au futur code de procédure qu'elle contient;
- prévoir que tous les membres du CSM soient assermentés.

A titre subsidiaire

Si l'on devait retenir le principe d'une instance de recours contre les décisions du CSM, il faudrait alors que l'on retrouve dans sa composition la volonté du législateur de ne pas laisser uniquement à des magistrats de carrière la compétence de juger les défaillances de leurs pairs et d'avoir une composition équilibrée. Il faut aussi songer au fait qu'une telle instance ne siègera pas souvent. Le modèle de la cour de cassation pourrait ainsi être retenu, en renforçant les exigences relatives à l'expérience professionnelle de ses membres dans le domaine du fonctionnement des tribunaux, afin d'éviter qu'un jeune avocat, quelque que soient ses qualités intrinsèques, ne soit acheminé à statuer dans un domaine où il n'aurait pas d'expérience.

A futuro

Si l'on décidait de verser dans l'audace, l'on pourrait imaginer la création d'une version genevoise du tribunal neutre vaudois, avec compétence d'examiner les manquements disciplinaires de l'ensemble des élus genevois, au niveau cantonal comme au niveau communal. Mais cela demanderait une réflexion à la fois plus vaste et plus approfondie que ne le permettent les contraintes de temps actuelles.

Je me tiens naturellement à la disposition de votre Commission pour toute question complémentaire et vous prie de croire, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Députés, à l'assurance de ma parfaite considération.

Le Procureur général

Daniel ZAPPELLI

PL 10253

ANNEXE 3

Remarques relatives aux dispositions ayant trait aux procédures de recours en matière d'impôts

1. Mode de décision de la CCR

Rejet unanime par les commissaires ICC du modèle de décisions par sous-commissions de 3 membres.

Adhésion au projet présenté au Pouvoir judiciaire (décisions en plénière si dérogation à la jurisprudence ou nouvelle question de principe).

Principaux griefs soulevés :

- a. risque de contrariété de décisions entre les diverses sous-commissions ;
- b. inégalité entre administration et contribuables, ces derniers n'ayant pas la possibilité de déceler facilement si une décision est contraire à la pratique d'autres sous-commissions. La seule solution possible serait la publication systématique de toutes les décisions sur internet (nécessite un renforcement de l'effectif du greffe de la CCR pour permettre l'anonymisation des décisions à publier) ;
- c. une sous-commission de 3 membres risque de n'être pas suffisamment représentative des diverses opinions en présence. Une composition à 3 membres n'existe que dans le cas d'un magistrat de carrière siégeant avec des assesseurs, et pas pour une juridiction composée exclusivement de non-magistrats de carrière. Pour mémoire, la CCR-IFD compte 5 membres ;
- d. l'effectif actuel de la CCR-ICC est fluctuant (1 par parti au Grand-Conseil + 6 désignés par le Conseil d'Etat - art. 44 LPFisc). Il y a actuellement 13 membres, mais il y a eu 12 membres par le passé. Comment répartir l'effectif actuel en sous-commissions de 3 membres ?

Une solution alternative serait de confier des compétences thématiques à chaque sous-commission, pour éviter le risque de contrariété de décisions. Sur le modèle actuel de l'article 15 RALCP, il y aurait trois sous-commissions : personnes morales, personnes physiques et taxe professionnelle communale (+ droits d'enregistrement, de succession et autres impôts).

L'obstacle principal est que la sous-commission "personnes physiques" serait totalement surchargée au regard des autres sous-commissions. La répartition des membres entre les sous-commissions pourrait être très délicate.

D'autre part, le risque de contrariété de décisions ne peut pas être totalement écarté (traitement de prestations appréciables en argent à l'actionnaire touchant personne morale et physique, qualification de donation ou de revenu etc.).

2. Dispositions légales à modifier pour assurer le double degré de juridiction :

Le PL 10253 omet de prévoir la modifications de diverses dispositions légales pour assurer la compétence des instances de recours :

a. Remise en matière de taxe professionnelle communale

Supprimer l'art. 317 al. 4 LCP (conforme au projet)

Modifier l'art. 314 al. 1 LCP : "Tout contribuable peut présenter une réclamation contre une décision de l'autorité de taxation".

b. Remise en matière d'impôt cantonal et communal sur le revenu, la fortune, le bénéfice et/ou le capital

Art. 350 al. 1 LCP : faut-il maintenir la compétence du Chef du Département si sa décision est sujette à réclamation et/ou recours ?

Choix à faire entre la voie de la réclamation puis du recours ou du recours direct contre la décision.

Si voie de la réclamation suivie du recours : modifier l'art. 39 LPFisc pour ouvrir la réclamation contre toutes les décisions du département.

Si voie du recours direct : modifier l'art. 49 LPFisc pour ouvrir le recours contre les décisions sur réclamation et celles du département statuant sur les remises d'impôts.

n.b. pour l'IFD, il existe une commission fédérale compétente pour toutes les demandes portant sur un montant égal ou supérieur à Frs 5'000.-- (art. 167 LIFD et Ord. du 19.12.1994 RS 642.121). Les décisions de cette commission peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral (abrogation de l'ancien art. 167 al. 3 LIFD par la LTFA).

Modèle alternatif à instaurer pour les remises en matière d'impôts cantonaux et communaux par la création d'une commission ad hoc statuant exclusivement sur les recours en matière de remises avec recours au TA possible ?

- présenté comme "quantitativement " le plus important par le PL (p. 44). En 2006 : 1'888 demandes et seulement 497 accordées ...

- nécessité de moyens supplémentaires pour traiter les dossiers ;
- nécessité de compétences spécifiques (pas de spécialistes en fiscalité mais plutôt dans le domaine social).

c. **Décisions de défense de payer et séquestre**

Art. 371A LCP : prévoir la compétence de la CCR contre les décisions du département (actuellement TA comme instance unique).

n.b. pour l'IFD, compétence de la CCR-IFD selon art. 169 LIFD.

d. **Décisions en matière d'exonération de personnes morales**

Art. 9 al. 3 LIPM à modifier (n'a plus de portée depuis l'ATF du 06.11.2001 - cf. règlement transitoire du 06.03.2002 D 3 15.03).

Prévoir la compétence pour statuer du département dans la loi (au lieu du Conseil d'Etat) et modifier l'art. 39 LPFisc (ou 49 LPFisc) pour élargir le champ de la réclamation et/ou recours (cf. litt. b ci-dessus sur les remises).

Sur ce point, la constitution d'une commission ad hoc n'est pas opportune.

e. **pour mémoire : dispositions réglementaires à modifier dans le même contexte**

- supprimer ou mettre à jour les art. 15 à 23 RALCP (D 3 05.04) - doublons avec la LPFisc ;

- modifier diverses dispositions du règlement d'application de diverses dispositions fiscales fédérales (D 3 80.04) :

- art. 7 : remises d'impôts pour l'IFD - selon le modèle choisi pour l'ICC ;

- art. 15 modifier la désignation de la CCR (qui n'est plus instaurée par les art. 353 à 357 LCP mais par les art. 44 ss. LPFisc).

3. Points non mentionnés dans le projet et à traiter

a. fusion à effectuer entre CCR-ICC et CCR-IFD (modèle = projet présenté au Pouvoir judiciaire) ;

b. clarifier les règles de composition de la CCR-ICC, par exemple en mentionnant à l'article 44 al. 2 LPFisc que l'article 61 al. 1 LOJ est applicable.

- c. modifier l'art. 45 al. 4 LPFisc (procès-verbal des décisions de la CCR) "... dans lequel doivent être relatés les récusation enregistrées et le résultat de la délibération".

Genève, le 21 mai 2008

Antoine BERTHOUD

Annexe : projet de révision soumis au Pouvoir judiciaire

- 1 -

PROJET DE RÉVISION DES COMMISSIONS CANTONALES DE RECOURS EN MATIÈRE D'IMPÔTS ET DE L'IMPÔT FÉDÉRAL DIRECT

1/. Attribution des compétences en matière d'impôt fédéral direct à la commission cantonale de recours en matière d'impôts (fusion des deux commissions)

A/. Dispositions légales actuelles

Règlement d'application de diverses dispositions fiscales fédérales (D 3 80.04)

Art. 5 Commission cantonale de recours

¹ Il est institué une commission cantonale de recours chargée de connaître des recours en matière d'impôt fédéral direct, composée de cinq membres rééligibles et de deux membres suppléants rééligibles, nommés par le Conseil d'Etat pour une durée de quatre ans (art. 104, al. 3, de la loi fédérale).

² La procédure est réglée par les articles 140 à 144 de la loi fédérale. Le montant des frais de la procédure devant la commission cantonale de recours (art. 144, al. 5, de la loi fédérale) est fixé en application des articles de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985.

B/. Nouvelles dispositions légales

Règlement d'application de diverses dispositions fiscales fédérales (D 3 80.04)

Art. 5 Commission cantonale de recours

¹ La commission cantonale de recours en matière d'impôts, instituée par les articles 44 à 48 de la loi de procédure fiscale, est compétente pour connaître des recours en matière d'impôt fédéral direct (art. 104, al. 3, de la loi fédérale).

² La procédure est réglée par les articles 140 à 144 de la loi fédérale. Le montant des frais de la procédure devant la commission cantonale de recours (art. 144, al. 5, de la loi fédérale) est fixé en application de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985.

C/. Commentaires

Cette première modification a pour but que la commission cantonale de recours en matière d'impôts cantonaux et communaux soit compétente également pour connaître des recours en matière d'impôt fédéral direct. Cette modification est recommandée par l'Administration fédérale des contributions dans sa lettre-circulaire du 24 mars 2004. Faisant suite à un arrêt du Tribunal fédéral du 19 décembre 2003 (cause 2.A.355/2003), l'Administration fédérale des contributions, en tant qu'autorité de surveillance en matière d'impôt fédéral direct, estime en effet que : "Dans les cantons connaissant une double instance de recours pour les impôts fédéraux et

- 2 -

cantonaux [comme c'est le cas dans le canton de Genève], il est vivement recommandé que la première instance de recours soit la même pour les impôts fédéraux et cantonaux".

Cela a pour conséquence de ne garder qu'une seule commission, la commission cantonale de recours en matière d'impôts, et de supprimer la commission cantonale de recours de l'impôt fédéral direct.

2/. Modifications concernant la composition, l'organisation et le vote de la commission cantonale de recours en matière d'impôts

[A/. Dispositions légales actuelles dans la loi de procédure fiscale \(LPFisc; D 3 17\)](#)

Titre V Procédure de recours

Chapitre I Commission cantonale de recours en matière d'impôts

Section 1 Organisation et compétence

Art. 44 Composition

¹ La commission cantonale de recours est composée comme suit :

- a) 1 membre par parti représenté au Grand Conseil et élu par lui;
- b) 6 membres désignés par le Conseil d'Etat, dont 2 sur la proposition du département.

² Les membres de cette commission doivent être pris parmi les citoyens âgés de 25 ans au moins. Ils doivent justifier de bonnes connaissances fiscales.

³ Ils sont élus pour 4 ans, au début de chaque législature du Grand Conseil. Leur mandat commence le 1^{er} mars de l'année qui suit celle du renouvellement du Grand Conseil et du Conseil d'Etat.

⁴ Ils sont immédiatement rééligibles au terme de leur mandat.

⁵ Il est pourvu immédiatement aux remplacements en cas de vacance. Le membre nommé en remplacement d'un autre n'est élu que pour le temps pendant lequel celui qu'il remplace devait encore exercer ses fonctions.

Art. 45 Organisation

¹ La commission cantonale de recours désigne son président et un vice-président.

² Elle se divise en sous-commissions qui sont compétentes pour procéder à toutes mesures d'instruction.

³ Le greffe de la commission est rattaché hiérarchiquement à la commission de gestion du pouvoir judiciaire. Il comprend des collaborateurs ou collaboratrices de formation juridique, qui ont voix consultative aux séances de la commission et de ses sous-commissions.

⁴ Il doit être tenu un procès-verbal des décisions de la commission, dans lequel doivent être relatés les moyens de preuve qui ont servi de base à ses décisions.

Art. 46 Secret fiscal et devoirs de fonction

¹ Les membres de la commission prêtent devant le Conseil d'Etat le serment de remplir leurs fonctions avec zèle et impartialité et de garder le secret le plus absolu sur toutes les déclarations et communications dont ils ont eu connaissance, ainsi que sur les délibérations de la commission.

² Le serment doit être prêté à nouveau à chaque renouvellement de la commission.

³ Tout membre de la commission qui a enfreint l'obligation du secret est révoqué de ses fonctions par le Conseil d'Etat; il n'est pas rééligible. L'article 320 du Code pénal est réservé.

Art. 47 Indemnisation

Les membres de la commission reçoivent pour les séances auxquelles ils ont assisté une indemnité dont le montant est fixé par le Conseil d'Etat.

Art. 48 Quorum et vote

¹ Pour que les délibérations de la commission soient valables, la présence de la majorité des membres est nécessaire.

² Les décisions sont prises à la majorité des voix.

³ En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

⁴ Les membres de la commission n'ont pas voix délibérante dans les cas mentionnés à l'article 10, alinéa 1.

[B/. Nouvelles dispositions légales dans la LPFisc](#)

Titre V Procédure de recours

Chapitre I Commission cantonale de recours en matière d'impôts

Section 1 Organisation et compétence

Art. 44 Composition

¹ La commission cantonale de recours comprend 16 membres, ainsi que 2 membres suppléants, tous élus par le Grand Conseil.

² Les membres de cette commission doivent être pris parmi les citoyens âgés de 25 ans au moins. Ils doivent justifier de bonnes connaissances fiscales. Pour le surplus, l'article 61, alinéa 1, de la loi sur l'organisation judiciaire, du 22 novembre 1941, est applicable par analogie.

³ Ils sont élus pour 4 ans, au début de chaque législature du Grand Conseil. Leur mandat commence le 1^{er} mars de l'année qui suit celle du renouvellement du Grand Conseil.

⁴ Ils sont immédiatement rééligibles au terme de leur mandat.

⁵ Il est pourvu immédiatement aux remplacements en cas de vacance. Le membre nommé en remplacement d'un autre n'est élu que pour le temps pendant lequel celui qu'il remplace devait encore exercer ses fonctions.

Art. 45 Organisation

¹ La commission cantonale de recours comprend 4 chambres.

² Chaque chambre est composée de 4 commissaires; chacune est présidée par le président de la commission ou par l'un des trois vice-présidents désignés en plenum.

³ Le greffe de la commission est rattaché hiérarchiquement à la commission de gestion du pouvoir judiciaire. Il comprend des collaborateurs ou collaboratrices de formation juridique, qui ont voix consultative.

Art. 46 Secret fiscal et devoirs de fonction

¹ Les membres de la commission prêtent devant le Conseil d'Etat le serment de remplir leurs fonctions avec zèle et impartialité et de garder le secret le plus absolu sur toutes les déclarations et communications dont ils ont eu connaissance, ainsi que sur les délibérations de la commission.

² Le serment doit être prêté à nouveau à chaque renouvellement de la commission.

³ Tout membre de la commission qui a enfreint l'obligation du secret est révoqué de ses fonctions par le Conseil d'Etat; il n'est pas rééligible. L'article 320 du Code pénal est réservé.

Art. 47 Indemnisation

Les membres de la commission reçoivent pour les séances auxquelles ils ont assisté une indemnité dont le montant est fixé par le Conseil d'Etat.

Art. 48 Quorum et vote

¹ Le quorum d'une chambre est fixé à 3 commissaires.

² Les décisions sont prises à la majorité des voix; en cas de partage égal des voix, celle du président de la chambre est prépondérante.

³ Lorsqu'une chambre décide de déroger à la jurisprudence ou se prononcer sur une nouvelle question de principe, elle ne peut le faire qu'à la suite d'une décision prise par la commission siégeant en plenum. Pour que les délibérations du plenum soient valables, la présence de la majorité des membres de la commission est nécessaire. La décision prise à la majorité des voix par le plenum lie la chambre qui doit statuer sur le recours; en cas de partage égal des voix, celle du président de la commission est prépondérante.

⁴ Les membres de la commission n'ont pas voix délibérante dans les cas mentionnés à l'article 10, alinéa 1.

C/. Commentaires

D'une part, ces modifications résultent de la création d'une seule commission, au lieu de deux, appelée à connaître des recours en matière d'impôts cantonaux et communaux, ainsi qu'en matière d'impôt fédéral direct. En l'état, 13 commissaires composent la commission cantonale de recours en matière d'impôts et 7 commissaires (dont 2 suppléants) la commission cantonale de recours de l'impôt fédéral direct. La nouvelle commission comprendrait 16 membres plus deux suppléants, tous nommés par le Grand Conseil.

D'autre part, les décisions ne seraient plus rendues en plenum, mais par chambre composée de 4 commissaires, avec un quorum de 3. Sous réserve de l'élection du président et des trois vice-présidents de la commission, le plenum ne se réunirait que pour discuter d'un changement de jurisprudence ou d'une nouvelle question de principe. Cette modification a pour but d'alléger le fonctionnement actuel de la commission cantonale de recours en matière d'impôts. En effet, en l'état, un recours est traité et instruit en sous-commission composée de 4 ou 5 commissaires, puis le

préavis de la sous-commission est ensuite soumis au plenum composé d'au moins 7 membres (sur 13) pour être entériné. La procédure actuelle est trop lourde pour faire face aux 1600 recours déposés chaque année depuis 2004, tant en impôt cantonal et communal, qu'en impôt fédéral direct. Il est donc proposé de juger par un système de chambre, sous réserve d'un changement de jurisprudence.

3/. Autres modifications législatives

A) Règlement d'application de diverses dispositions fiscales fédérales (D 3 80.04)

Dispositions légales actuelles

Art. 15 Commission de recours

La commission cantonale de recours en matière d'impôts cantonaux et communaux instituée par les articles 353 à 357 de la loi générale sur les contributions publiques fonctionne comme commission cantonale de recours, au sens de l'article 35, alinéa 2, LIA.

Nouvelles dispositions légales

Art. 15 Commission de recours

La commission cantonale de recours en matière d'impôts, instituée par les articles 44 à 48 de la loi de procédure fiscale, fonctionne comme commission cantonale de recours, au sens de l'article 35, alinéa 2, LIA.

Commentaires

Il s'agit uniquement d'une correction, puisque les articles 353 à 357 LCP ont été abrogés à compter du 1^{er} janvier 2002 et remplacés par les articles 44 à 48 LPFisc.

B) Abrogation des articles 15 à 23 du règlement d'application de diverses dispositions de la loi générale sur les contributions publiques (D 3 05.04).

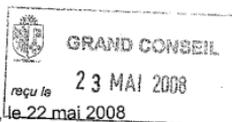
Commentaires

Ces articles du règlement doivent être purement et simplement abrogés, car ils se réfèrent à la commission cantonale de recours en matière d'impôts, instituée par les articles 353 à 357 de la loi générale sur les contributions publiques; or, ces articles ont été abrogés à compter du 1^{er} janvier 2002 et remplacés par les articles 44 à 48 LPFisc.

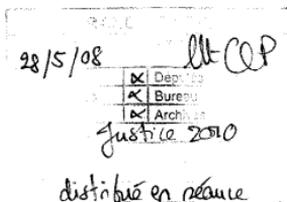


RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
POUVOIR JUDICIAIRE

Commission cantonale de
recours de police des étrangers



Genève, le 22 mai 2008



Grand Conseil
Commission ad hoc justice 2010
2, rue de l'Hôtel-de-Ville
Case postale 3970
1211 Genève 3

A l'att. de Madame Loly BOLAY
Présidente du Grand Conseil

Concerne : PL 10253 modifiant la Loi sur l'organisation judiciaire (E 2 05)

Madame la Présidente,

Je fais suite à la séance de hier lors de laquelle j'ai été entendue, de même que mon collègue Patrick CHENAUX, par la Commission ad hoc justice 2010.

Comme convenu, vous trouverez ci-joint un résumé informel des questions que nous avons soulevées à cette occasion.

Je vous remercie pour l'aimable accueil que vous nous avez réservé et je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma considération distinguée.

La Présidente de la Commission :
F. Geisinger-Mariethoz
Fabienne GEISINGER-MARIETHOZ

Annexe mentionnée

**PL 10253 modifiant la LOJ (E 2 05) : résumé informel des questions soulevées par
la Commission de recours de police des étrangers lors de l'audition du 21 mai 2008**

- La Commission de recours de police des étrangers (CCRPE) estime que l'instauration d'une voie de recours au Tribunal administratif contre toutes ses décisions n'est pas appropriée compte tenu des particularités du domaine en cause, étant précisé qu'il y a d'autres possibilités plus adéquates pour rendre la législation cantonale conforme à la Loi sur le Tribunal fédéral (LTF)
- La CCRPE est actuellement l'instance compétente pour statuer comme instance cantonale unique de recours contre les décisions en matière de police des étrangers prises par l'Office cantonal de la population. Cette commission fonctionne bien. Chaque décision est prise à 3 juges, avec 1 juge de carrière et deux assesseurs de formation juridique. Chaque parti représenté au Grand conseil nomme 2 assesseurs, étant précisé que les assesseurs sont en principe des personnes qui connaissent bien le domaine du droit des étrangers. Ce mode de désignation permet d'assurer que les décisions sont prises en tenant le plus possible compte des différents intérêts en jeu, ce qui est particulièrement important dans un domaine comme le droit des étrangers dans lequel un certain pouvoir d'appréciation est conféré au juge.
- L'instauration d'une voie de recours cantonale supplémentaire contre toutes les décisions de la CCRPE ne semble pas nécessaire du point de vue de la garantie des droits des plaideurs. Elle aura pour effet de prolonger de manière disproportionnée la durée des procédures et d'augmenter inutilement leur coût.
- Les décisions prises par la CCRPE n'ont qu'une portée restreinte, dans la mesure où une partie importante des autorisations délivrées par l'autorité cantonale nécessite l'approbation de l'Office fédéral des migrations, étant précisé que l'Office cantonal de la population peut en outre demander l'assentiment de l'Office des migrations dans tous les cas où il l'estime nécessaire (cf. art. 99 LETr et 85 OASA). Ainsi, si le projet de loi est adopté, 7 autorités pourront être amenées à se prononcer successivement sur une demande d'autorisation, à savoir l'Office cantonal de la population, puis la CCRPE, puis le Tribunal administratif, puis le Tribunal fédéral, puis, si l'autorisation est octroyée, l'Office des migrations, qui rendra une décision susceptible de recours auprès du Tribunal administratif fédéral, puis du Tribunal fédéral. Cela nous semble disproportionné, tant du point de vue de la longueur de la procédure que du point de vue des coûts.
- En ce qui concerne les coûts, les émoluments dans ce domaine sont modiques et ne couvrent pas les frais effectifs des autorités de recours, de sorte que l'instauration d'une nouvelle voie de recours générera des coûts supplémentaires non négligeables. Il s'agit en outre d'un domaine où les recourants bénéficient fréquemment de l'assistance juridique.
- L'allongement de la procédure peut aussi poser un problème aux recourants, qui doivent rester, pendant une longue période, dans l'incertitude concernant leur statut.
- Comme le relève l'exposé des motifs du projet de loi vaudois dans le domaine du droit public, les recourants sont « très combatifs » dans le domaine de la police des étrangers et

utilisent toutes les voies de recours à disposition, de sorte que l'instauration d'un double degré cantonal de juridiction ne provoque pas d'effet « de filtre » permettant de diminuer le volume des recours par-devant l'autorité supérieure. Pour cette raison, les autorités vaudoises ont renoncé à proposer l'instauration d'un double degré de juridiction dans ce domaine (Exposé des motifs et projets de lois relatifs à la réforme de la juridiction administrative et des assurances sociales, CODEX 2010, p. 18 et 20).

- Aucun canton romand ne prévoit 2 instances cantonales dans ce domaine.
- Le problème de la CCRPE par rapport à la LTF résulte du fait que la CCRPE rend deux types de décisions. D'une part des décisions en matière d'autorisation de séjour, pour lesquelles elle statue en tant que tribunal supérieur, conformément à la LTF. Pour ces décisions, qui représentent le 85% des décisions de la Commission (408 en 2007), il n'y a pas de problème particulier. D'autre part, la CCRPE est également l'autorité compétente pour le contrôle des mesures de contraintes prévues par la Loi sur les étrangers. En ce qui concerne ce second type de décision, la CCRPE ne statue pas en tant que tribunal supérieur au sens de l'art. 86 al 2 de la LTF puisque ses décisions en matière de mesures de contraintes, sont susceptibles d'un recours au Tribunal administratif. Les décisions en matière de mesures de contraintes représentent environ 15% (69 en 2007) des décisions de la Commission.
- Il y a plusieurs possibilités envisageables pour rendre l'organisation cantonale conforme à la LTF :

1) Supprimer la voie de recours cantonale actuelle en matière de mesures de contraintes. Cela nous semble envisageable, compte tenu du fait que les mesures de contrainte sont utilisées de manière restrictive à Genève par rapport aux autres cantons. D'une manière générale, en tout cas en ce qui concerne les détentions administratives, les décisions de la CCRPE sont dans leur très grande majorité confirmées par le Tribunal administratif, notamment en raison du fait que, dans le domaine des mesures de contraintes, la loi laisse très peu de latitude au juge. Si on supprimait la voie de recours cantonale au Tribunal administratif, les décisions de la CCRPE en matière de mesures de contraintes pourraient alors faire directement l'objet d'un recours au Tribunal fédéral.

2) Si le législateur tient à maintenir un double degré cantonal dans ce domaine, on pourrait envisager plusieurs possibilités. Il serait par exemple envisageable de dédoubler la CCRPE en créant une nouvelle autorité, qui ne s'occuperait que de mesures de contraintes. Des juges de la CCRPE pourraient éventuellement fonctionner dans cette autre autorité, comme par exemple ce qui est actuellement prévu pour la Justice de paix et le Tribunal tutélaire. On peut aussi imaginer de confier les mesures de contraintes à une autre autorité. A cet égard, l'on pourrait penser au futur Tribunal des mesures de contraintes qui est prévu par le nouveau code de procédure pénale, et qui devrait entrer en fonction en 2010.

- La CCRPE a par ailleurs pris note de ce que, selon Monsieur le Conseiller d'Etat Laurent MOUTINOT, les nouvelles compétences de la Commission en matière de recours contre les décisions du Département de la solidarité et de l'emploi en matière de marché du travail devraient générer environ une centaine d'affaires supplémentaires. Il incombera à la

CCRPE de définir plus précisément ses besoins en ressources humaines pour traiter ce volume d'affaires supplémentaires.

Genève, le 22 mai 2008

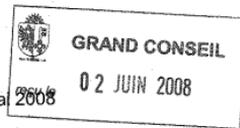
A. Feniger



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
POUVOIR JUDICIAIRE

**Commission cantonale de
recours de police des étrangers**

Genève, le 29 mai 2008



Grand Conseil
Commission ad hoc justice 2010
2, rue de l'Hôtel-de-Ville
Case postale 3970
1211 Genève 3

A l'att.de Madame Loly BOLAY
Présidente du Grand Conseil

Concerne : PL 10253 modifiant la Loi sur l'organisation judiciaire (E 2 05)

Madame la Présidente,

Je fais suite à la séance du 21 mai 2008 à l'occasion de laquelle Monsieur le Conseiller d'Etat Laurent Moutinot avait indiqué à la Commission ad hoc justice 2010 que les nouvelles compétences de la Commission de recours de police des étrangers en matière de recours contre les décisions relatives au marché du travail devraient générer une centaine d'affaires supplémentaires pour la Commission.

En complément à mon courrier du 22 mai 2008, je vous informe que le personnel supplémentaire nécessaire pour traiter ce volume de nouveaux dossiers peut en l'état être estimé à deux personnes, à savoir un(e) greffier(ière) et un(e) juriste.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma considération distinguée.

La Présidente de la Commission :
F. Geisinger
Fabienne GEISINGER-MARIETHOZ



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
POUVOIR JUDICIAIRE



Genève, le 27 mai 2008

Tribunal administratif
 Rue du Mont-Blanc 18
 Case postale 1956
 1211 Genève 1

République et canton de Genève
 Grand Conseil
 Madame Loly Bolay, présidente de la
 commission ad hoc Justice 2010
 Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
 Case postale 3970
 1211 Genève 3

Ce courrier annule et remplace celui du 26 mai 2008

Concerne : Projet de loi 10253 modifiant la loi sur l'organisation judiciaire

Madame la Présidente,

Monsieur le Président Paychère qui termine son mandat au 31 mai prochain m'a transmis votre courrier du 22 mai 2008 en me priant d'y donner suite, en ma qualité de vice-présidente et de présidente élue du Tribunal administratif.

La nouvelle teneur de l'article 56F alinéa 1 LOJ ne constitue une modification substantielle de la loi actuelle qu'en apparence. En effet, le projet de loi prévoit que le Tribunal administratif doit juger en plenum dans les trois matières énumérées aux lettres a) (votations et élections), lettre b) (décisions du Conseil d'Etat) et lettre c) (décisions du Grand Conseil).

Cela étant, l'alinéa 2 actuel de l'article 56F LOJ demeure, ce qui veut dire que le Tribunal administratif peut continuer à siéger au nombre de cinq juges dans toutes les matières qui sont soumises à sa compétence. S'il entend siéger en section de trois, le Tribunal administratif peut le faire par règlement.

Cette souplesse d'organisation interne du Tribunal administratif est importante car elle permet d'adapter le mode de fonctionnement à l'évolution de la législation. A titre d'exemple, lorsque la nouvelle loi sur les taxis et les limousines du 21 janvier 2005 est entrée en vigueur, le Tribunal administratif qui jusque-là statuait en section de trois pour toutes les questions relatives aux taxis a modifié son règlement pour dorénavant siéger en plenum afin de régler les questions de principe que posait l'application de la nouvelle loi.

Pour le surplus, le projet de loi n'appelle pas de remarques particulières si ce n'est le nouvel alinéa 3 de l'article 63 LPA. La formulation de l'ancien alinéa 4 semble préférable : en effet, si l'on prend par exemple le cas du requérant d'une autorisation de construire qui se verrait notifier la décision postérieurement à la publication de celle-ci dans la Feuille d'Avis Officielle, la question du délai de recours qui était expressément



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

- 2 -

POUVOIR JUDICIAIRE

réglée à l'ancien alinéa 4 de l'article 63 ne l'est plus dans la nouvelle version. Il semblerait donc judicieux que la teneur du nouvel alinéa 3 reprenne purement et simplement les termes de l'ancien alinéa 4.

Le Tribunal administratif n'a pas d'observations à formuler sur le texte même du projet de loi 10253. En revanche, l'application dudit projet pose un certain nombre de problèmes, notamment en matière de personnel et à cet égard, il est souhaitable qu'une délégation du Tribunal administratif soit entendue par votre Autorité.

Pour que ce courrier vous parvienne le plus rapidement possible, il vous est acheminé par télécopieur, avec copie par courrier.

D'avance, je vous remercie de la suite que vous voudrez bien donner à la présente.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma considération la meilleure.

Laure Bovy, vice-présidente



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
POUVOIR JUDICIAIRE



Genève, le 3 juin 2008

Tribunal administratif
Rue du Mont-Blanc 18
Case postale 1956
1211 Genève 1



République et canton de Genève
Grand Conseil
Madame Loly Bolay, présidente de la
commission ad hoc Justice 2010
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case postale 3970
1211 Genève 3

Concerne : Projet de loi 10253 modifiant la loi sur l'organisation judiciaire

Madame la Présidente,

Je donne suite à votre courrier du 29 mai 2008 concernant le projet de loi cité en marge.

Les juges du Tribunal administratif sont quelque peu marris que la commission que vous présidez n'estime pas nécessaire de les entendre, sous forme de délégation bien entendu. En effet, le Tribunal administratif est extrêmement concerné par ce projet de loi et il est, à ma connaissance, le seul à ne pas avoir été entendu dans le cadre de la procédure de consultation.

Selon les rumeurs qui sont parvenues jusqu'à la rue du Mont-Blanc, il semblerait que lors d'une des auditions, la création d'un Tribunal administratif de première instance ait été suggérée, le Tribunal administratif actuel devenant alors une sorte de cour constitutionnelle. Cette question revêt un intérêt légitime et aurait mérité peut être quelque attention.

Il semblerait également que l'actuelle commission de police des étrangers ait formulé des vœux précis. N'en étant pas formellement nanti, il nous est difficile de nous prononcer sur cette question. Nous nous limiterons donc de relever que, dans ce domaine, la procédure doit être rapide.

En l'état, les prévisions de l'augmentation de la charge de travail du Tribunal administratif relèvent plus de la boule de cristal que de données précises. Nous ne pouvons que réitérer notre scepticisme quant à l'augmentation des forces de travail proposées et d'ores et déjà, nous nous réservons la possibilité de s'adresser au Conseil que vous présidez, afin d'augmenter l'effectif des juges, si la mise en œuvre de la modification de la LOJ ne permet pas un traitement satisfaisant des dossiers qui seront dorénavant de la compétence de notre tribunal.



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

- 2 -

En l'état, le Tribunal administratif prend note que la commission que vous présidez n'a pas la compétence d'examiner le projet de loi 10253 sous l'angle de la gestion, ni sous l'angle budgétaire. Qu'il nous soit permis de relever qu'il appartient au législateur de prendre les mesures pour que les lois qu'il adopte puissent être appliquées. Il y va en l'espèce du bon fonctionnement de la justice.

Veillez croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma considération distinguée.

Laure Bovy, présidente

Règlement du Tribunal Administratif

Vu les articles 56 et 78 de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 (LOJ - E 2 05), le Tribunal administratif arrête :

Article 1

1. Lorsque le Tribunal administratif siège en plénum, cinq juges participent aux délibérations. Lorsqu'il siège en section, trois juges participent aux délibérations.
2. Le Tribunal administratif comporte deux sections. La composition des sections a lieu conformément à l'article 3.
3. Il est fait appel à un juge suppléant en cas de récusation ou d'empêchement légitime. Les juges suppléants sont mis à contribution en dehors de ces cas, selon les besoins de la juridiction, par décision du plénum ou du président en cas d'urgence.

Article 2

Le président et le vice-président dirigent alternativement les délibérations du plénum. Si nécessaire, celles-ci ont lieu sous la présidence d'un autre juge.

Article 3

1. Le Tribunal administratif siège en section en cas de recours contre :
 - Les décisions de la commission cantonale de recours de police des étrangers en matière de mesures de contrainte prises en application du chapitre II de la loi d'application de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 16 juin 1988 (LaLSEE - F 2 10, art. 7 al. 4).
 - Les décisions du département des institutions prises en application du chapitre III de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière du 18 décembre 1987 (LaLCR - H 1 05, art. 9).
 - Les décisions du département des institutions refusant ou retirant un permis de conduire ou de navigation, selon la loi sur la navigation dans les eaux genevoises du 17 mars 2006 (LNav - H 2 05, art. 19 al. 1).
 - Les décisions du département des institutions prises en application du règlement d'application des dispositions de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure en matière de violence lors de manifestations sportives du 22 novembre 2006 (RLmsi - F 3 18.02, art. 1).
 - Les décisions de la délégation de la commission de surveillance des professions de la santé et des droits des patients prises en application de la loi sur la

commission de surveillance des professions de la santé et des droits des patients du 7 avril 2006 (K 3 03, art. 7 al. 1 let. f).

2. Toutes les procédures relatives à des arrêts pris en section sont également délibérées en section.
3. A l'entrée en fonction d'un nouveau président, le Tribunal administratif forme ses deux sections. Lors de l'élection d'un nouveau juge, celui-ci remplace le juge partant dans sa section.
4. Seul le président fait partie des deux sections.
5. Les sections sont présidées l'une par le président, l'autre par le vice-président.
6. En cas de récusation ou d'empêchement d'un juge, il est fait appel à un juge de l'autre section ou à un juge suppléant.
7. Tous les projets d'arrêts et de décisions sont remis à l'ensemble des juges titulaires.
8. Chaque juge peut demander qu'une affaire relevant d'une section soit délibérée par le Tribunal administratif en plénum. Cette demande doit être formulée au président au plus tard à 17 heures la veille de la délibération. Si le plénum est demandé au-delà, notamment en cours de délibération, la cause est reportée à la prochaine délibération.
9. Chaque section délibère sur les recours attribués aux juges qui en font partie; les recours attribués au président sont examinés par moitié par chacune d'elles.

Article 4

1. Au fur et à mesure de leur dépôt auprès du Tribunal administratif, les causes sont attribuées aux juges titulaires, à tour de rôle.
2. Les causes sont classées en trois catégories, chaque catégorie donnant lieu à une répartition particulière entre les juges :
 - a) les recours contre les décisions de la commission cantonale de recours de police des étrangers en matière de mesures de contrainte (art. 56B al. 2 lettre d LOJ) ; les recours contre les décisions de la délégation de la commission de surveillance des professions de la santé et des droits des patients (art. 7 al 1 let f de la loi sur la commission de surveillance des professions de la santé et des droits des patients du 7 avril 2006) ; les recours contre les décisions du département des institutions prises en matière de violence lors de manifestations sportives (art. 1 du règlement d'application des dispositions de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure en matière de violence lors de manifestations sportives du 22 novembre 2006) ;
 - b) les recours contre les décisions du département des institutions (art. 9 de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière du 8 décembre 1987 ; art. 19 al 1 de la loi sur la navigation dans les eaux genevoises du 17 mars 2006) ;
 - c) les autres causes.

Article 5

1. Les décisions sur effet suspensif et sur mesures provisionnelles sont prises par le président, le vice-président, ou en cas d'empêchement de ceux-ci, par un juge
2. Pour les affaires du ressort des sections, les décisions sur effet suspensif et sur mesures provisionnelles sont prises par le président de la section ou, en cas d'empêchement, par un juge membre de la section.
3. Elles peuvent être délibérées en plénum, respectivement en section

Article 6

1. L'instruction des causes est conduite par le juge délégué.
2. Les plaidoiries ont lieu devant le plénum, respectivement la section.
3. Les convocations pour les audiences sont envoyées, sauf urgence, au moins dix jours avant l'audience.
4. Le président ou le juge délégué assure la police des audiences.

Article 7

1. Les délibérations ordinaires du Tribunal administratif ont lieu en règle générale le mardi.
2. Des délibérations extraordinaires peuvent être appointées en cas de nécessité.

Article 8

Chaque année, le Tribunal administratif présente à la Commission de gestion les statistiques de son activité pour l'année écoulée.

Article 9

1. Le juge ne peut accepter des mandats d'arbitre privé, mener des enquêtes administratives, siéger au sein de commissions officielles ou exécuter des travaux législatifs qu'après en avoir informé le président du Tribunal qui veille à ce que l'accomplissement de ces mandats ne se fasse pas au préjudice de l'activité officielle du juge
2. Le juge renonce à tout mandat de nature à aliéner son indépendance.
3. Le juge peut se faire rémunérer pour les activités sus-décrites. En fixant ses honoraires, il tient compte de l'importance de son travail, de l'enjeu du litige et de la situation des parties

Article 10

Le Tribunal administratif veille à la diffusion de ses arrêts et décisions.

Article 11

1. Un juge s'occupe de la bibliothèque.
2. Un juge s'occupe de l'informatique.
3. Un ou plusieurs juges s'occupent des stagiaires.
4. Les juges précités prennent l'avis des autres juges pour toute décision importante.

Article 12

Le règlement du Tribunal administratif du 6 septembre 2004 est abrogé. Le présent règlement entre en vigueur le 5 février 2007.

Article 13 : Disposition transitoire

Le Tribunal administratif siège en section dans les cas de litige prévus par l'article 3 alinéa 3 de la loi modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (Tribunal cantonal des assurances sociales - 8636 - E 2 05) du 14 novembre 2002.

NB : ce document est également disponible à l'adresse suivante :

http://pjportail1_ceti.etat-ge.ch/servlet/p?command=0&placeid=766522B58728B898C1256BA0004E1C9E



3. JUIN 2008 12:03

INFO. ADMINIS. 004127 000 23 23

N 9134 P. 1



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Genève, le 3 juin 2008

COMMISSION DE RECOURS
DE L'UNIVERSITÉ
p.a. Tribunal administratif
Rue du Mont-Blanc 18
Case postale 1958
1211 Genève 1

République et canton de Genève
Grand Conseil
Madame Loly Bolay, présidente de la
commission ad hoc Justice 2010
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case postale 3970
1211 Genève 3

Concerne : Projet de loi 10253 modifiant la loi sur l'organisation judiciaire

Madame la Présidente,

Je donne suite à votre courrier du 29 mai 2008 concernant la suppression de la commission de recours de l'université (CRUNI).

J'observe qu'actuellement la CRUNI rend, dans la majorité des cas, ses décisions dans un délai qui oscille entre deux et cinq mois, à compter du dépôt du recours devant elle. Ce délai inclut les mesures provisionnelles fréquemment sollicitées, l'instruction de la cause et cas échéant, l'audition de témoins.

Il me semble indispensable de conserver cette célérité, car les étudiants attendent la décision de la CRUNI qui doit décider de la suite de leur avenir.

A cet égard, il ne me semblerait pas déraisonnable que la loi prévoie un délai pour statuer, lequel, à l'instar de l'article 89F de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) serait de quatre mois dès la clôture de l'instruction.

Actuellement, la procédure devant la CRUNI est gratuite (article 33 du règlement interne des procédures d'opposition et de recours de l'université (RIOR). Cet élément de la gratuité est important, dans la mesure où bon nombre d'étudiants invoquent notamment le fait que les avatars qu'ils pourraient subir dans le déroulement de leurs études est le plus souvent la conséquence de celui qu'ils doivent travailler pour subvenir à leurs besoins. L'exemption des frais en matière d'allocations d'études ou d'allocations d'apprentissage, bourses et prêts pour le perfectionnement professionnel est actuellement en vigueur en application de l'article 10 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1988 (RFPA - E 5 10.03). A première vue, rien ne justifie de traiter différemment les étudiants des bénéficiaires d'allocations d'études tels que définis ci-avant.

5. JUIN 2000 12:03

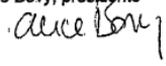
LE MINISTRE DE L'ÉDUCATION

N 0134 F. 2

Pour le surplus, je n'ai pas d'autres commentaires, ni d'autres propositions à formuler.

Je vous remercie de l'attention que vous voudrez bien porter à la présente et vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma considération distinguée.

Laure Bovy, présidente





RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Genève, le 27 mai 2008

GRAND CONSEIL*Secrétariat général***Recours au Tribunal fédéral contre des décisions de recevabilité des initiatives populaires depuis 2000**

Initiatives	Décision du Grand Conseil	Décision du Tribunal fédéral
139	Invalidité - 13.03.2008	Recours pendant
136	Invalidité - 01.12.2006	Recours rejeté - 04.09.2007
133	Invalidité - 22.06.2006	Invalidité partielle - 22.05.2007
132	Invalidité - 22.06.2006	Recours rejeté - 28.02.2007
129	Validité partielle - 22.06.2006	Recours rejeté - 28.03.2006
128	Invalidité partielle - 18.05.2006	Invalidité - 19.09.2007
126 1 et 2	Validité partielle - 27.01.2006	Recours rejeté - 18.10.2006
120	Nullité - 18.09.2003	Invalidité partielle - 26.05.2004
119	Irrecevabilité - 13.12.2002	Recours rejeté - 25.09.2003
118	Recevabilité - 15.06.2001	Irrecevabilité - 17.04.2002
114	Validité partielle - 17.03.2000	Recours rejeté - 26.01.2001



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Secrétariat général du Grand Conseil

MAH/MCP/FM_25.06.2008

Proposition de classification des décisions du Grand Conseil sujettes ou non-sujettes à recours (articles de la LRGC)

A. Art. 58 Actes du Grand Conseil (LPA) Les décisions du Grand Conseil revêtant un caractère politique prépondérant, ainsi que toutes les règles d'organisation interne du Grand Conseil, ne peuvent pas être portées devant une autorité cantonale de recours. Il s'agit notamment de:	B. Art. 58 Décisions du Grand Conseil (LPA) Hormis les cas prévus par la loi, les décisions du Grand Conseil ne peuvent faire l'objet d'un recours auprès d'une instance cantonale. Sont en outre susceptibles d'un recours, conformément à la LPA, les décisions suivantes:
Loi portant règlement du Grand Conseil (B 1 01) Art. 2 Compétences du Grand Conseil Le Grand Conseil a notamment les compétences suivantes : a) exercer le droit de grâce;	Loi portant règlement du Grand Conseil (B 1 01)
b) adopter, amender ou rejeter les projets et propositions qui lui sont présentés par les députés ou le Conseil d'Etat;	
c) se prononcer sur les initiatives populaires	
d) accorder des amnisties générales ou particulières;	
	e) se prononcer, après avoir entendu le préavis du Conseil d'Etat, sur toute demande d'établissement dans le canton de corporation, soit congrégation;
f) proposer, accepter ou rejeter les conventions intercantionales et les traités, dans les limites tracées par la constitution fédérale; ⁽⁴⁷⁾	
g) voter les impôts;	
h) décréter les dépenses, les emprunts et les aliénations du domaine public;	
i) recevoir et arrêter les comptes de l'Etat;	
j) statuer par la loi sur les traitements des fonctionnaires publics, lorsque ces traitements n'ont pas été fixés par la constitution;	
k) créer ou dissoudre des fondations de droit public;	
	l) élire les magistrats du pouvoir judiciaire, dans l'intervalle des élections générales, ainsi que les membres des commissions officielles;
m) recevoir le serment des conseillers d'Etat, des magistrats du pouvoir judiciaire et de ceux de la Cour des comptes; ⁽⁵⁸⁾	

n) se prononcer sur les demandes de réexamen en matière de naturalisation; ⁽¹⁴⁾	
o) se prononcer sur les pétitions;	p) se prononcer sur les demandes de levée du secret dans les cas où la présente loi impose une obligation de secret aux députés ou à d'autres personnes, à moins que la loi n'attribue cette compétence au bureau ou à une commission du Grand Conseil; ⁽⁴⁶⁾
q) exercer le droit d'initiative cantonal; ⁽⁴⁷⁾	
r) se prononcer sur les demandes de levée d'immunité; ⁽⁴⁷⁾	
s) saisir la Cour des comptes. Cette compétence peut également être exercée par la commission des finances ou la commission de contrôle de gestion. ⁽⁵⁸⁾	
<p>Art. 8 Délais</p> <p>¹ Les convocations doivent parvenir aux députés 6 jours ouvrables au moins avant la session, sauf en cas d'urgence motivée.⁽⁴⁷⁾</p> <p>² Tous les documents utiles à la discussion doivent parvenir aux députés 7 jours avant la session du Grand Conseil, sauf urgence motivée par le bureau.⁽⁴⁷⁾</p> <p>³ Pour être inscrits à l'ordre du jour, les divers textes doivent être en possession du bureau 16 jours avant la session.⁽⁴⁷⁾</p> <p>⁴ Le bureau peut renvoyer à une séance faisant l'objet de la convocation suivante les textes qui lui parviennent in extremis lorsque leur nombre, leur ampleur ou leur complexité laissent présumer qu'ils ne peuvent parvenir aux députés dans les délais.</p>	
<p>Art. 9 Distribution de documents</p> <p>¹ Les documents émanant du service du Grand Conseil sont déposés par les huissiers sur la place des députés.⁽¹⁹⁾</p> <p>² Pour tous les autres documents, le bureau, s'il les agrée, décide de les faire déposer dans la salle des Pas-Perdus ou distribuer.⁽¹⁹⁾</p>	
<p>Chapitre III Ouverture de la législature</p> <p>Art. 14 Bureau provisoire</p> <p>³ Ce bureau a notamment pour tâche :</p> <p>d) de fixer la répartition des places dans la salle.</p>	
<p>Art. 15 Ouverture de la législature</p> <p>¹ La première séance de la législature s'ouvre sous la présidence du doyen d'âge présent, qui :</p> <p>a) désigne les scrutateurs;</p> <p>b) appelle le plus jeune des députés présents aux fonctions de secrétaire.</p> <p>² Le Grand Conseil se prononce ensuite sur la validité du mandat de ses membres.</p> <p>³ Le Grand Conseil est constitué aussitôt que l'élection des trois quarts des députés a été validée.</p>	
	<p>Art. 22 Titre, décoration ou pension de l'étranger</p> <p>Aucun député ne peut, sauf autorisation donnée par le Grand Conseil, accepter un titre, une décoration, des</p>

	émoluments ou une pension d'un gouvernement étranger.
	<p>Art. 29A⁽²²⁾ Registre des liens d'intérêts</p> <p>⁵ Le bureau du Grand Conseil veille au respect de cette disposition. Il procède à la vérification de liste des intérêts et peut sommer les députés de se faire inscrire au registre. Sa décision est définitive.⁽²⁰⁾</p>
<p>Art. 32 Attributions</p> <p>¹ Le bureau est chargé de :</p> <p>a) veiller à la régularité des travaux du Grand Conseil et de ses commissions;</p> <p>b) représenter le Grand Conseil;</p> <p>c) adjuger l'impression du Mémorial pour la durée de la législature suivante;</p> <p>d) gérer les rubriques budgétaires propres à l'activité du Grand Conseil;</p> <p>e) désigner ses représentants dans les commissions à l'activité desquelles il doit participer;</p> <p>f) convoquer les chefs de groupe avant chaque session.⁽¹⁹⁾</p>	<p>Art. 32 Attributions</p> <p>¹ Le bureau est chargé de :</p> <p>g) se prononcer sur les demandes de levée du secret de fonction des membres du service du Grand Conseil, à moins que le secret ne porte sur des informations à propos desquelles le secret est imposé aux députés.⁽⁴⁶⁾</p>
<p>Art. 32A⁽¹⁹⁾ Jurés cantonaux</p> <p><i>Mode de procéder</i></p> <p>¹ Sur les listes de présentation transmises par le Conseil d'Etat au Grand Conseil, le bureau, après consultation des chefs de groupe, choisit 1 500 jurés proportionnellement aux nombres des noms présentés par les conseils municipaux.</p> <p>² Le président du Grand Conseil transmet les noms des 1 500 jurés au Conseil d'Etat.</p>	
<p>Art. 34 Compétences</p> <p>¹ Le président :</p> <p>a) accorde la parole;</p> <p>h) peut accorder, sauf aux députés qui le font librement, l'autorisation de consulter les archives.</p>	<p>Art. 34 Compétences</p> <p>¹ Le président :</p> <p>d) détient la police de l'assemblée;</p> <p>g) veille à la conservation des archives du Grand Conseil;</p>
<p>Chapitre IX⁽²⁶⁾ Fonctionnement du Grand Conseil</p> <p>Art. 40⁽²⁶⁾ Fonctionnement du Grand Conseil</p> <p>¹ Le bureau du Grand Conseil décide de l'engagement du personnel du service du Grand Conseil et le choisit. Le personnel du Grand Conseil est rattaché hiérarchiquement au bureau et ne peut recevoir de mandat que de ce dernier. Il est géré administrativement par l'office du personnel de l'Etat sur délégation du bureau. Il lui est appliqué, par analogie, le statut de la fonction publique selon la loi</p>	

générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997, et la loi concernant le traitement et les diverses prestations allouées aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973. L'acte formel de nomination du personnel est effectué par le Conseil d'Etat. ⁽⁴²⁹⁾	
<p>Art. 45 Communication du texte des interventions</p> <p>¹ Les députés et les conseillers d'Etat ont la faculté de prendre connaissance, auprès du mémorialiste, du manuscrit définitif du Mémorial avant sa sortie de presse.</p> <p>² Avant la publication du Mémorial, le mémorialiste n'est autorisé à communiquer le texte définitif des interventions à des tiers qu'avec l'autorisation de l'auteur.</p>	
<p>Chapitre XII Indemnités</p> <p>Art. 46 Fixation du montant</p> <p>Lors de la dernière année de la législature, le bureau, après avoir consulté les chefs de groupes et entendu le Conseil d'Etat, fixe, pour la durée de la législature suivante, le montant des indemnités dues aux députés.</p>	
<p>Art. 47 Principe</p> <p>² En cas de suspension de séance plénière, le bureau décide si une indemnité est due pour chaque partie de la séance.⁽¹⁹⁾</p>	
<p>Art. 48 Majoration</p> <p>² Chaque commission peut fixer un plafond pour la rétribution des rapporteurs. En cas de litige, le bureau tranche.⁽¹⁹⁾</p>	
<p>Art. 55 Public</p> <p>² Toutefois, le président peut autoriser l'entrée d'enfants moins âgés accompagnés d'un responsable.</p>	
<p>Art. 56 Presse</p> <p>Le bureau fixe les modalités d'accès à la tribune et à la salle réservées aux médias.⁽⁴⁶⁾</p>	
	<p>Art. 59 Exclusion des tribunes</p> <p>Le président peut exclure des tribunes toute personne qui ne se conforme pas à ses instructions.</p>
	<p>Art. 60 Troubles dans les tribunes</p> <p>¹ S'il y a trouble ou tumulte aux tribunes, le président ordonne qu'elles soient évacuées et fermées.</p>
<p>Art. 72A⁽⁶⁵⁾ Mode de traitement des objets</p> <p>² Lorsqu'il arrête le programme de la session, le bureau décide, après consultation des chefs de groupes, des catégories dans lesquelles classer les objets qui seront soumis à délibération.</p>	
<p>Art. 91 Exclusion de la séance</p> <p>¹ Si la personne rappelée à l'ordre continue de troubler la séance, dans le sens indiqué par l'article précédent, le président peut prononcer son exclusion pour tout ou partie de la séance.</p>	

<p>² La personne visée est invitée à quitter la salle.</p> <p>³ Si elle ne le fait pas, la séance est suspendue pour permettre l'exécution de cette décision.</p> <p>⁴ A cet effet, le président peut requérir la force publique.</p>	
	<p>Art. 92 Exclusion durable</p> <p>L'exclusion peut en outre être prononcée par le bureau pour une ou plusieurs séances ultérieures.</p>
<p>Section 4 Huis clos</p> <p>Art. 94 Huis clos</p> <p>¹ Sur proposition d'un député, le Grand Conseil peut décider, à la majorité des deux tiers des députés présents, de siéger à huis clos pour délibérer sur un objet déterminé en raison d'un intérêt prépondérant.⁽⁴⁶⁾</p> <p>² Le huis clos oblige au secret toutes les personnes présentes dans la salle.</p> <p>³ Tout député peut, au cours de la délibération, proposer que la discussion redevienne publique. Cette décision est prise à la majorité simple des députés présents.</p> <p>⁴ La proposition de relever les personnes ayant assisté au débat de l'obligation de garder le secret ne peut intervenir qu'après la levée du huis-clos.⁽⁴⁷⁾</p>	
<p>Art. 100 Approbation</p> <p>¹ Le procès-verbal est envoyé aux chefs de groupes et peut être consulté au service du Grand Conseil.</p> <p>² Il est soumis à l'approbation de l'assemblée, lors des séances faisant l'objet de la convocation suivante.</p> <p>³ Toutefois, si cette séance a lieu moins de 7 jours après celle à laquelle se rapporte le procès-verbal, celui-ci est soumis à la prochaine séance qui suit l'expiration de ce délai.</p> <p>⁴ L'approbation est donnée par le bureau pour les procès-verbaux des séances faisant l'objet de la dernière convocation de la législature, s'ils n'ont fait l'objet d'aucune objection dans un délai de 3 jours à compter de la date de leur envoi aux chefs de groupes.</p> <p>⁵ En cas d'objection, le bureau réunit les chefs de groupes et tranche après les avoir entendus.</p>	
	<p>Chapitre IV Correspondance</p> <p>Art. 102⁽⁴⁹⁾ Réception</p> <p>¹ Le bureau examine la correspondance adressée au Grand Conseil et en décide l'acheminement et la diffusion.</p> <p>² Si les termes d'une lettre sont inadmissibles, elle peut, par décision du bureau, être renvoyée à son auteur.</p>

Art. 103⁽⁴⁷⁾ Procédure

² Chaque député peut demander copie de la correspondance.

³ Un député, appuyé par 10 collègues, peut demander qu'une lettre figure intégralement au Mémorial.

⁴ Si cette correspondance concerne un point précis de l'ordre du jour, elle figurera à ce point du Mémorial.

⁵ Un député, appuyé par 20 collègues, peut demander la lecture d'une lettre. Si celle-ci concerne un point précis de l'ordre du jour, elle sera lue à ce point. Aucun débat ne peut être ouvert à la suite de cette lecture.

⁶ Après 10 ans, la correspondance est déposée aux archives d'Etat

Art. 107⁽¹⁹⁾ Documents requis

¹ Les candidatures aux diverses élections doivent être accompagnées d'un curriculum vitae.

² Les candidats au pouvoir judiciaire, non membres de ce pouvoir, doivent joindre en plus à leur candidature les documents permettant d'établir les conditions de leur éligibilité, au sens de l'article 60 de la loi sur l'organisation judiciaire, soit :

- a) un certificat de bonne vie et moeurs;
- b) une attestation de l'office des poursuites et faillites;
- c) une photocopie du brevet d'avocat, lorsque le poste à pourvoir le nécessite.

³ Si tous les documents requis ne sont pas déposés au plus tard à la clôture de l'inscription, la candidature est irrecevable

Section 4 Clause d'urgence**Art. 142 Clause d'urgence**

Ne peuvent être munies de la clause d'urgence, c'est-à-dire soustraites au référendum facultatif :

- a) les lois entraînant, pour le canton et pour un même objet, une dépense unique de plus de 125 000 F ou une dépense annuelle de plus de 60 000 F, à l'exception des lois relatives à un emprunt;
- b) les lois établissant un impôt nouveau ou l'augmentation d'un impôt déjà existant.

Art. 171 Procédure

¹ Le président du Grand Conseil annonce les pétitions au cours de la séance qui suit leur réception.

² Il n'en est donné lecture que sur demande de 20 députés.⁽⁴⁷⁾

³ Elles sont renvoyées à la commission des pétitions sans discussion. Toutefois, cette dernière peut décider de les renvoyer à une autre commission saisie de l'objet auquel elles se rapportent. A l'unanimité, la commission peut décider souverainement de ne pas auditionner les pétitionnaires.⁽⁶⁰⁾

<p>⁴ Le texte de la pétition est en principe joint au rapport.⁽⁶⁰⁾</p>	
<p>Titre IV Commissions</p> <p>Chapitre I Règles générales</p> <p>Art. 179 Nomination</p> <p>¹ Le Grand Conseil peut nommer parmi ses membres des commissions chargées d'examiner des objets.</p> <p>² Le bureau forme les commissions avec les députés désignés par les groupes.⁽⁴⁷⁾</p> <p>³ (30)</p> <p>⁴ La répartition à la proportionnelle des sièges en commission est calculée conformément aux articles 159 et suivants de la loi sur l'exercice des droits politiques.⁽⁴⁸⁾</p> <p>⁵ Au cas où la répartition ainsi obtenue ne reflète pas celle qui prévaut au sein du Grand Conseil, ce dernier peut décider, sur proposition du bureau, de modifier cette répartition.⁽³⁰⁾</p>	
<p>Art. 180 Modifications</p> <p>² Le nombre des membres d'une commission précédemment nommée peut être augmenté par décision du Grand Conseil.</p>	
<p>Art. 189⁽⁴⁶⁾ Procès-verbaux</p> <p>¹ Les séances des commissions font l'objet de procès-verbaux tenus par des personnes mises à disposition par le service du Grand Conseil.</p> <p>² Le procès-verbal de chaque séance est communiqué à l'état de projet présenté comme tel, pour vérification, en principe avant la séance suivante :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) à tous les membres de la commission; b) aux députés qui ont remplacé un commissaire absent; c) aux conseillers d'Etat concernés; d) sauf décision contraire de la commission, aux personnes qui assistent régulièrement à ses séances et travaux; e) sur décision de la commission, aux personnes auditionnées, sous la forme d'extraits comportant les passages relatant leur propos. <p>³ Les propositions de corrections doivent être soumises à la commission lors de sa prochaine séance, sauf dérogation accordée par la commission.</p> <p>⁴ Les corrections reconnues justifiées par la commission sont incorporées à la version définitive du procès-verbal, qui doit alors comporter une mention adéquate relative à son approbation.</p> <p>⁵ Le procès-verbal approuvé est diffusé aux personnes mentionnées à l'alinéa 2, lettres a à d, ainsi que, sauf décision contraire de la commission, aux autres députés et autres conseillers d'Etat et aux assistants politiques qui en font la demande.⁽⁴⁸⁾</p> <p>⁶ Il ne peut être communiqué à d'autres personnes que sur décision prise souverainement par la commission ou, pour les commissions dissoutes, par le bureau. Cette décision peut être assortie de charges et conditions. Elle n'est pas sujette à recours.⁽⁴⁶⁾</p>	

<p>⁷ Après 10 ans, les procès-verbaux sont déposés aux archives d'Etat.</p>	
	<p>Art. 224A⁽¹⁵⁾ Incompatibilités</p> <p>¹ Pour les députés nouvellement élus, la commission se détermine d'office. Dans tous les autres cas, la commission est saisie par le bureau du Grand Conseil. Le député concerné est entendu.</p> <p>² La commission soumet ses propositions au bureau provisoire pour les députés nouvellement élus et au bureau du Grand Conseil pour les cas d'incompatibilité survenant en cours de législature.</p> <p>³ Le député concerné est informé par le président du Grand Conseil des conclusions de la commission et invité, s'il y a lieu, à choisir, dans un délai de 8 jours à compter de la date d'expédition de l'avis, entre son mandat et la fonction déclarée incompatible.</p> <p>⁴ Si le député ne donne pas suite à cette injonction, le Grand Conseil se prononce sur l'incompatibilité. Le député est invité, s'il y a lieu, à opter entre son mandat de député et sa fonction incompatible.</p> <p>⁵ Le bureau du Grand Conseil fixe le délai dans lequel le député doit se rendre compatible.</p> <p>⁶ Si le député ne s'exécute pas, le Grand Conseil le déclare d'office démissionnaire.</p>
<p>Titre V Dispositions finales et transitoires</p> <p>Art. 231 Difficultés d'application Les difficultés auxquelles peut donner lieu l'application du présent règlement sont tranchées par le bureau qui, s'il le juge opportun, consulte la commission législative.</p>	

CHARGE DE TRAVAIL D'UNE JURIDICTION ADMINISTRATIVE DE PREMIERE INSTANCE

	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL (5 ans)
CCRPE (recours)	327	554	541	367	423	2212
CCRPE (mesures contrainte)	74	79	87	79	69	388
CCRI (ICC et IFD)	774	1595	1695	1528	1757	7349
CCRC	311	331	276	309	280	1507
LCR (TA)	320	315	385	484	400	1904
						13360

soit par an sur cinq ans	2672
--------------------------	------

Date de dépôt : 2 septembre 2008

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Eric Stauffer

Mesdames et
Messieurs les députés,

D'emblée, il sied de préciser que le Mouvement Citoyens Genevois ne s'oppose pas à la loi modifiant l'organisation judiciaire. Cependant, dû principalement au fait que notre Grand Conseil a voulu, pour des raisons politiques, limiter le temps de parole de ses députés à trois minutes par groupe parlementaire, il ne nous apparaît pas concevable qu'un projet de loi d'une telle importance ne puisse pas être débattu de manière sérieuse en séance plénière du Parlement. Le seul moyen qu'il reste au groupe parlementaire qui représente la minorité est de briguer un rapport qui donne comme résultante que le temps de parole à disposition du rapporteur n'est, lui, pas limité.

Si majoritairement le MCG adhère aux modifications proposées par le présent projet de loi sur l'organisation judiciaire, n'en demeure pas moins qu'il nous apparaît comme étant nécessaire d'y apporter certaines améliorations.

L'argument principal qui nous a poussés à établir ce rapport de minorité réside dans le fait qu'il y a quelque chose de « malsain » dans le système qu'il faut impérativement abolir afin que la séparation des pouvoirs soit réellement effective dans les faits et pas seulement pour faire bien sur le papier.

Par ailleurs, il est important de préciser que les députés siégeant au Grand Conseil de la République et canton de Genève sont des députés de milice, c'est-à-dire que ce ne sont pas des professionnels de la politique, et encore moins des docteurs en droit.

Telle a été la volonté du législateur pour constituer ce qui représente notre Parlement.

Cependant, certains groupes parlementaires ont délégué dans cette Commission ad hoc « justice 2010 » des députés qui sont avocats au barreau de Genève. C'est dire si l'emprise de ces derniers a été forte dans le cadre des travaux de commission. Et finalement, dans le projet de loi qui vous est présenté aujourd'hui, c'est sans nul doute l'emprise libérale qui a prédominé, à bon escient la plupart du temps.

Néanmoins, dans d'autres cas, le bon sens n'a pas été l'apanage du commissaire libéral, ce qui pose plusieurs problèmes quant à la pertinence de certains amendements proposés.

Abolition d'une commission hors la loi

Lors des travaux en commission parlementaire sur le présent projet de loi, les commissaires, c'est-à-dire les députés de milice que nous sommes, étant exclus les professionnels du barreau genevois, nous nous sommes affairés à introduire l'empreinte du bon sens dans cet important projet de loi qui va réformer l'ensemble du Pouvoir judiciaire.

Le modeste rapporteur de minorité que je représente ici vous fera grâce des « charabias juridico-techniques » qui ont fait rage dans cette commission. Lorsqu'un commissaire par malheur posait une question sur un article de loi bien précis, lorsque le professionnel du barreau et les juristes de l'Etat avaient fini de répondre, un autre commissaire milicien disait : mais quelle était donc la question ?

Il va sans dire que la perspicacité des uns et des autres a tout de même fini par mettre en lumière certains dysfonctionnements majeurs. Notamment à l'article 14 !

De quoi s'agit-il ?

La composition du Tribunal de première instance est composée de 25 juges.

Le Mouvement Citoyens Genevois est très attaché aux principes égalitaires entre hommes et femmes. Pas seulement dans les belles paroles, mais surtout dans les faits concrets.

Nous le savons, vous le savez, lorsqu'une femme a le bonheur de mettre un enfant au monde, la première voire la deuxième année, c'est le parcours du combattant entre la crèche, les mamans de jour, les activités professionnelles et la vie familiale. C'est pourquoi il est important que les femmes ne perdent pas le contact avec le monde professionnel durant cette période-clé qui est l'après maternité. Raison pour laquelle il nous apparaît indispensable de

laisser toute latitude au Pouvoir judiciaire de se déterminer sur le nombre de juges qui devraient être dédoublés en postes à mi-temps afin de permettre aux femmes de rester en contact avec le monde professionnel de manière à pouvoir concilier la vie familiale et professionnelle.

L'actuelle Constitution est pourtant sans ambiguïté sur le sujet :

Art. 2A Egalité entre homme et femme

¹ *L'homme et la femme sont égaux en droits.*

² *Il appartient aux autorités législatives et exécutives de prendre des mesures pour assurer la réalisation de ce principe et aux autorités judiciaires de veiller à son respect.*

Evidemment, ceux qui sont chargés de veiller au respect de cet article constitutionnel sont les premiers à l'enfreindre, il est grand temps de faire le ménage !

Qui a proposé quoi ?

Le Conseil d'Etat a proposé initialement à l'article 14, alinéa 1, le texte suivant :

¹ *Le Tribunal de première instance se compose de **25 juges**, dont 1 président et 1 vice-président, ainsi que de 18 juges suppléants. Sur les 25 postes de juge, 2 sont dédoublés en postes à mi-temps*

Le commissaire libéral (le professionnel du barreau), conscient de la surcharge de travail qu'affronte quotidiennement le Pouvoir judiciaire, propose d'augmenter de deux postes la composition du Tribunal de première instance, ce qui nous donne, sous la forme d'un amendement, le texte suivant :

¹ *Le Tribunal de première instance se compose de **27 juges**, dont 1 président et 1 vice-président, ainsi que de 18 juges suppléants. Sur les 27 postes de juge, 2 sont dédoublés en postes à mi-temps*

Le commissaire du Mouvement Citoyen Genevois, fort des principes décrits ci-dessus, propose un sous-amendement formulé de la manière suivante:

¹ *Le Tribunal de première instance se compose de **27 juges**, dont 1 président et 1 vice-président, ainsi que de 18 juges suppléants. **Les 27 postes de juge peuvent être dédoublés en postes à mi-temps.***

Lors des discussions sur l'amendement libéral et l'amendement MCG, il vous faut savoir pour bien comprendre que l'entente était farouchement opposée à l'amendement du MCG, qui pourtant découle du bon sens et n'a

pas d'effet de contrainte ou de limitation, le libre choix étant conféré au Pouvoir judiciaire.

Les commissaires les plus virulents contre l'amendement du MCG furent les commissaires libéraux et PDC... qui pourtant ont fait de la « famille » leur fonds de commerce électoral.

Après l'interminable discussion et argumentaire juridico-techniques, la vérité, c'est-à-dire la véritable raison de cette opposition stupéfiante des libéraux et des PDC, a été révélée au grand jour ;

« Ils ne savent pas comment décompter les postes de juges au sein de la commission judiciaire interpartis. »

A ce stade un petit retour en arrière s'impose !

Comment sont élus les magistrats du Pouvoir judiciaire, que dit la loi ?

A l'article 130 de la constitution genevoise (encore elle) il est clairement inscrit que le pouvoir judiciaire est séparé du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, voir l'article de loi :

Art. 130 Séparation

Le pouvoir judiciaire est séparé du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.

Comment sont élus nos magistrats à Genève :

Art. 132 Pouvoir judiciaire

¹ *Les magistrats du pouvoir judiciaire, à l'exception des juges prud'hommes, sont élus par le Conseil général, en un seul collège, selon le système majoritaire.*

² *L'élection générale a lieu tous les six ans.*

³ *Les magistrats sortant de charge sont immédiatement rééligibles.*

Petite précision pour les non-juristes et autres professionnels du Barreau, le « Conseil général » représente l'ensemble du corps électoral, c'est-à-dire les électeurs de la République de Genève.

Depuis plus de trente ans, les élections judiciaires sont tacites. La **commission judiciaire interpartis**, qui réunit des délégués des huit partis ou groupements politiques genevois, **présente une liste négociée** comportant un seul candidat pour chaque charge à pourvoir. Toutefois, à trois reprises, les élections judiciaires ont été ouvertes : pour le poste de Procureur général en 1990 et 2002 et pour les postes des juges d'instruction en 1996.

Pourquoi ?

A l'exception des juges prud'hommes, les magistrates et magistrats du Pouvoir judiciaire sont élus tous les six ans par l'ensemble des citoyennes et citoyens ayant l'exercice du droit de vote.

Les candidates et candidats doivent être présentés sur une ou plusieurs listes signées par 50 électrices ou électeurs, généralement dressées par les partis ou groupements politiques. Un scrutin populaire n'est toutefois organisé que si le nombre de candidats est supérieur au nombre de sièges à pourvoir.

Lorsque ce n'est pas le cas, les candidats sont élus tacitement : leur élection fait l'objet d'une simple proclamation par le Conseil d'Etat comme le prévoit la Constitution genevoise à son article 50, alinéa 5 :

Art.50

5 Lors des élections générales des magistrats du pouvoir judiciaire ou des tribunaux de prud'hommes, si le nombre de candidats inscrits pour une juridiction ou dans une catégorie d'un groupe ne dépasse pas celui des sièges à pourvoir, le Conseil d'Etat proclame tous ces candidats élus sans scrutin.

Vous trouverez à l'adresse Internet suivante : <http://www.geneve.ch/fao/2008/20080317.asp> , de larges passages de ce qui précède !

C'est dire à quel point le système judiciaire genevois est inféodé par la politique !

Comment fonctionne la commission judiciaire interpartis ?

Tout d'abord il faut savoir que cette commission n'est inscrite dans aucune loi ou règlement ! Elle n'existe pas, car parfaitement anticonstitutionnelle.

Imaginez une seule seconde que le Pouvoir judiciaire doit être séparé des autres pouvoirs, mais qu'en réalité il existe une commission illégale où sont représentés les partis au pouvoir, et que cette même commission de politiciens, **présente une liste négociée** ! Cela afin d'éviter une votation populaire et faire en sorte de placer des membres de partis politiques aux postes de magistrat du Pouvoir judiciaire ! Du reste il faut être membre du parti pour être présenté par ce dernier et pour être élu !

En conclusion sur ce sujet, nous pouvons constater les limites du système judiciaire genevois avec, notamment, le scandale de la Banque cantonale où tous les partis (sauf l'UDC et le MCG) y trempé et où les citoyens passeront à la caisse pour plus de 2 milliards de francs, où sont les coupables ?

Pour revenir à notre projet de loi et à l'article 14, alinéa 1, vous comprendrez que le MCG ne peut accepter, tolérer que les femmes magistrates soient sacrifiées au motif que **la Commission judiciaire interpartis ne sait pas comment décompter les juges et dans quels partis !**

La liste n'est de loin pas close, il appartiendra au Mouvement Citoyens Genevois de présenter les amendements nécessaire afin d'insérer une logique et surtout une corrélation entre les paroles et les faits !

En l'état et sans amendement, nous vous demandons, Mesdames et Messieurs les députés de refuser ce projet de loi ou de le renvoyer en Commission judiciaire.