

Date de dépôt : 8 mars 2021

Rapport

de la commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (LOJ) (E 2 05) (Juge délégué)

Rapport de M. Marc Falquet

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission judiciaire s'est réunie à quatre reprises sous la présidence de M. Sandro Pistis, puis de M. Pierre Conne, pour étudier le PL 12396 modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (Juge délégué). Les procès-verbaux ont été parfaitement tenus par M^{me} Christelle Verhoeven et M. Emile Branca que je remercie vivement au nom de la commission.

M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique (SGGC), et M. Sébastien Grosdemange, secrétaire général adjoint (DSES), nous ont également assistés lors de nos travaux.

But du projet de loi

En 2017, un couple a recouru au Tribunal fédéral (TF), suite à une décision d'irrecevabilité de la Chambre administrative de la Cour de justice, concernant l'absence de paiement d'une avance de frais de 1 000 francs. Le TF a donné raison aux recourants, considérant qu'il y avait une application arbitraire de l'article 131 LOJ, étant donné que la décision d'irrecevabilité pour défaut de paiement avait été prise par un seul juge.

Les juridictions de droit public ont dû changer leur organisation, car toutes les décisions doivent être prise par 3 ou 5 juges. Cela a donc eu un effet sur le rendement de la juridiction et sur les charges financières à court terme puisque le Tribunal administratif de première instance a l'obligation

pour certaines de ses décisions d'associer des juges assesseurs qui sont payés pour tous les actes administratifs.

Ce projet de loi a pour seul et unique but de permettre un retour au fonctionnement antérieur et donc d'éviter les coûts et l'encombrement des magistrats qui sont générés par le fait qu'un certain nombre de ces décisions simples ne pouvaient plus être prises par un seul juge.

Cette nouvelle base légale institutionnalise la fonction de juge délégué (*il s'agit d'un magistrat qui va conduire la procédure en procédant aux actes d'instruction et préparer le dossier, afin qu'ensuite la juridiction collégiale puisse prendre sa décision*) pour les juridictions administratives. Cependant, ces derniers auront une compétence limitée à la liste figurant dans le projet de loi, soit l'instruction des procédures, les décisions incidentes y relatives, ainsi que les décisions finales de radiation du rôle et d'irrecevabilité pour défaut de paiement de l'avance de frais dans le délai imparti.

Audition de M^{me} Laure Luchetta Myit, directrice de la direction juridique du DSES.

M^{me} Luchetta Myit explique que le PL 12396 vise à donner des bases légales pour un fonctionnement modifié de la juridiction de droit public qui existe depuis 1970. En 1971, le Tribunal administratif institué par l'ancienne loi sur le tribunal administratif et le Tribunal des conflits prévoit un tribunal collégial. Puis, cette institution est reprise dans la loi sur l'organisation judiciaire (LOJ) entrée en vigueur en 2011. Elle précise que le règlement de 1971 et le règlement interne des juridictions validé par le Conseil d'Etat dès 2011 prévoient une délégation à un membre.

M^{me} Luchetta Myit indique que tout fonctionnait très bien de cette manière jusqu'au recours des époux A. contre un jugement du Tribunal administratif de première instance. En effet, les époux A. ont recouru en 2017 contre ce jugement et la Chambre administrative leur a imparti un délai de paiement pour payer une avance de 1 000 francs. Restée en l'absence de paiement, la Chambre administrative de la Cour de Justice a déclaré le recours irrecevable pour ce motif. Les époux A. ont alors recouru au Tribunal fédéral considérant qu'il y avait une application arbitraire de l'article 131 LOJ étant donné que la décision d'irrecevabilité pour défaut de paiement a été rendue par un seul juge conformément au règlement interne de la juridiction. Le Tribunal fédéral a donné raison aux époux A., a annulé la décision d'irrecevabilité et a renvoyé la situation à la Cour de justice au motif que le juge unique n'avait pas la compétence pour prononcer une telle décision car cette possibilité ne figurait pas dans la LOJ.

M^{me} Luchetta Myit explique que la principale conséquence de cette décision est que les juridictions de droit public ont dû changer leur organisation, étant donné que dorénavant toutes les décisions doivent être prononcées en composition collégiale au risque d'être considérées comme nulles. Comme chaque décision doit être prise par 3 ou 5 juges, cela a donc eu un effet sur le rendement de la juridiction et sur les charges financières à court terme puisque le Tribunal administratif de première instance a l'obligation pour certaines de ses décisions d'associer des juges assesseurs qui sont payés pour tous les actes administratifs.

M^{me} Luchetta Myit indique que l'idée de ce projet de loi est de prévoir une base légale pour institutionnaliser la fonction de juge délégué. Cependant, elle précise que ces derniers auraient une compétence limitée aux actes d'instruction, aux décisions incidentes liées à l'instruction et aux décisions finales limitées aux décisions de radiation du rôle et d'irrecevabilité pour défaut de paiement. Cette dernière catégorie vise justement l'arrêt du Tribunal fédéral.

M^{me} Luchetta Myit précise que si le projet de loi arrive à son terme, l'application de délais, la prévision d'audiences de comparution personnelle (procéder à l'audition des parties ou procéder à un transport sur place), etc. sont des types d'actes d'instruction qui pourraient entrer dans la compétence d'un juge seul, comme il était déjà le cas avant 2017. Le fait de rendre des ordonnances de preuves, d'inviter les parties à déposer une pièce dans un délai imparti, de procéder à une expertise ou de décider de l'injonction d'une cause sont des décisions incidentes liées à l'instruction que le juge seul pourrait prendre. L'application de ce projet de loi permettrait à un juge seul de prendre des décisions finales, telles celles listées dans le projet de loi : la décision de radiation du rôle, le retrait de recours, la perte d'objet du recours, les décisions d'irrecevabilité limitée à la cause d'absence de paiement dans le délai, etc.

M^{me} Luchetta Myit indique que les modifications proposées de la LOJ concernent l'introduction de plusieurs alinéas aux articles 115 (sur le Tribunal administratif de première instance), 130A (sur la Cour constitutionnelle de la Cour de justice), 131 (sur la Chambre administrative de la Cour de Justice) et 133 (sur la Chambre des assurances sociales de la Cour de Justice). Ces alinéas nouveaux permettent et institutionnalisent le rôle du juge délégué pour les juridictions administratives.

M^{me} Luchetta Myit précise qu'il s'agit de reprendre une pratique à moindre coût qui existait déjà depuis des années sans enlever aucun droit aux justiciables car les décisions prises par des juges délégués sont de toute manière sujettes à recours. Cette pratique permet une meilleure efficacité de

la justice puisqu'elle permet à un juge seul de prendre des décisions d'instruction, ce qui limite le nombre de personnes mobilisées et les coûts s'y affèrent. C'est dans cet esprit-là que le projet de loi a été rédigé par le Conseil d'Etat et qu'il est soutenu et souhaité grandement par le pouvoir judiciaire.

Un commissaire (PLR) demande si le juge délégué déciderait seul et prendrait des décisions qui ne sont pas des décisions de fond, mais uniquement des décisions de forme liées à l'organisation et à la procédure.

M^{me} Luchetta Myit répond par l'affirmative et précise que ces décisions porteraient principalement sur des actes d'instruction.

Ledit commissaire (PLR) demande si la décision de ce juge délégué implique préalablement une décision sur l'instruction basée sur des éléments très factuels et sans marge de manœuvre ou de libre appréciation.

M^{me} Luchetta Myit indique que sur les jugements finaux, il n'y a pas d'appréciation. En revanche, sur les actes d'instruction, le juge délégué doit apprécier les faits, mais cela n'a aucun impact sur la décision de fond qui sera prise en collège.

Le commissaire (PLR) demande si les décisions de nature formelle et organisationnelle sont aussi susceptibles de faire l'objet d'un recours.

M^{me} Luchetta Myit répond par l'affirmative.

Un commissaire (S) a une question qui porte sur la chronologie des éléments qui mènent à ce projet de loi. Depuis 1971, la loi impose un fonctionnement collégial, mais ce projet de loi formalise une pratique en cours consistant à déléguer certaines décisions à un juge unique. Il se demande alors à partir de quel moment cette pratique est devenue celle du pouvoir judiciaire.

M^{me} Luchetta Myit précise que pour les juridictions publiques cette pratique est établie depuis 1970-1971. Elle a duré et était inscrite dans le règlement interne de la juridiction, validé par le Conseil d'Etat, qui prévoyait cette possibilité. La pratique a cessé depuis 2018, année de l'arrêt du Tribunal fédéral, au risque sinon de voir toutes les décisions annulées, faute de bonne composition. Depuis cet arrêt, l'ensemble des juridictions administratives fonctionnent en collège, ce qui est lourd pour l'organisation et coûteux. Il s'agit de retourner à l'ancienne pratique en vigueur pendant plus de 30 ans, mais avec une base légale suffisante modifiant la LOJ.

Une commissaire (Ve) aimerait savoir pourquoi, historiquement, il avait été décidé d'être dans la collégialité.

M^{me} Luchetta Myit explique que cela est lié à la deuxième instance administrative. Dans tous les cas, l'administration a déjà pris une première

décision qui a fait l'objet d'un recours, on se trouve ici au niveau de la Cour de Justice qui fonctionne légalement en collège. C'est donc une volonté du législateur de dire que les décisions de deuxième instance sont prises par une autorité collégiale.

Une commissaire (Ve) demande s'il y a des risques que la subjectivité ou la marge de manœuvre soient touchées dans la pratique par rapport à la décision d'un juge délégué avant le recours.

M^{me} Luchetta Myit précise que le recours en question est un recours très formaliste, sans appréciation. Selon elle, il n'y a pas de problème d'appréciation, car la décision de fond est prise de manière collégiale et les autres magistrats, membres de la composition, peuvent demander l'instruction de nouvelles preuves ou l'audition d'autres témoins.

Une commissaire (Ve) demande si les autres juges du collège sont informés des décisions prises par le juge délégué.

M^{me} Luchetta Myit dit que ce n'est pas systématiquement le cas, afin d'éviter une lourdeur dans l'organisation des communications. Elle indique cependant que lors de l'étude sur le fonds tous les éléments de l'acte d'instruction sont présentés

Un commissaire (EAG) a une question de compréhension par rapport à l'arrêt du Tribunal fédéral. Il se demande pourquoi le recours des époux A. a été jugé recevable et pourquoi il a été jugé que la base réglementaire n'était pas une base légale suffisante.

M^{me} Luchetta Myit explique qu'une loi a plus de force qu'un règlement et qu'ici la loi précisait que les décisions devaient être prises en collège. Il n'y avait donc pas d'interprétation possible.

Une commissaire (S) a bien compris que les juges délégués ne pouvaient prendre des décisions que sur des actes d'instruction simples mais elle pense qu'il y a quand même des cas où il est nécessaire de se concerter pour se demander comment procéder. Elle se demande qu'elle est la plus-value de mentionner qu'une décision a été prise par un seul juge sachant qu'il y a eu concertation en collège.

M^{me} Luchetta Myit explique que lorsque le collège (3 ou 5 juges) s'est réuni pour prévoir une audition supplémentaire, par exemple, l'ordonnance de preuve qui sera rendue sera signée par tous les juges du collège. Le collège reste de toute manière compétent.

Une commissaire (S) demande si la mention qu'une décision a été prise en collégialité a plus de portée.

M^{me} Luchetta Myit répond qu'avec ce projet de loi, cela aura la même valeur puisque le juge délégué aurait la compétence de le faire. Elle précise que les alinéas tels que proposés forment une possibilité de passer par un juge unique et non une obligation de le faire. Le collègue a donc toujours la possibilité de prendre une décision.

Le président demande si les juges délégués font du bénévolat.

M^{me} Luchetta Myit répond en prenant l'exemple de la Chambre administrative de la Cour de justice. Le collège est formé de 3 juges de la Cour qui sont déjà payés mensuellement, ils sont des juges titulaires travaillant déjà à la Cour. Cela sera alors forcément un de ces trois qui sera juge délégué.

Le président comprend qu'il n'y aura pas de nouveaux engagements.

M^{me} Luchetta Myit le confirme. Les trois juges rendront la décision de fonds en commun et l'un d'eux sera délégué. Elle précise que c'est le même principe que les juges rapporteurs. Les coûts pourront être diminués par rapport à ce qui existe aujourd'hui, puisqu'il n'y aura plus besoin de juges assesseurs payés.

Un commissaire (PLR) demande à quelles occasions le Tribunal administratif de première instance siège avec des juges assesseurs.

M^{me} Luchetta Myit répond que, sauf erreur de sa part, il y a des juges assesseurs pour tout ce qui est renvoi ou objets immobiliers.

Un commissaire (PLR) demande s'il existe un pendant un niveau civil.

M^{me} Luchetta Myit répond par la négative. La différence est qu'au niveau administratif, il y a la loi sur la procédure administrative cantonale (LPA). Alors que pour la procédure civile et pénale, il y a les codes de procédure civile et pénale qui se placent au niveau fédéral.

M^{me} Luchetta Myit remet une présentation écrite à la commission.

4 avril 2019

Audition de M. Olivier Jornot, procureur général et président de la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire, de M. Jean-Marc Verniory, vice-président de la Cour de justice, et de M. Patrick Becker, secrétaire général du Pouvoir judiciaire

M. Jornot indique que ce projet de loi est intervenu comme une réponse à la démarche d'un justiciable et de son avocat. La plus ancienne juridiction administrative est le Tribunal administratif, qui existe depuis les années 70 et qui a été rejoint par d'autres juridictions administratives. Depuis sa création,

le Tribunal administratif, devenu la Chambre administrative de la Cour de justice, a fonctionné avec un système de délégation, c'est-à-dire un tribunal collégial qui siège à 3 ou 5 juges et qui délègue un certain nombre de décisions et d'activités à un de ses membres, le juge délégué. Ce système est retrouvé dans d'autres tribunaux avec un juge délégué ou rapporteur, cela ne change rien : une personne assume un rôle de direction de la procédure et est responsable du traitement du dossier et de son instruction avant qu'il ne soit porté devant le collège dans sa composition complète pour décision. Ce système marchait extrêmement bien.

M. Jornot explique qu'à la fin des années 2000, il y a eu une modification de la loi sur la procédure administrative (LPA) qui prévoyait l'irrecevabilité des recours lorsque l'avance de frais n'était pas payée dans le délai. Dès lors, ce sujet qui n'était pas un objet de contentieux est devenu quelque chose qui, comme au Tribunal fédéral, est devenu plus délicat : si le paiement est fait trop tard, il n'y a plus de rattrapage possible. Cela peut avoir des conséquences pour le justiciable en termes de recevabilité de son recours.

M. Jornot revient sur le cas qui a provoqué cette affaire. Un justiciable n'a pas payé l'avance de frais dans les temps, une décision d'irrecevabilité de son recours a donc été rendue par un juge qui a constaté que le délai était passé. L'avocat du justiciable a été au Tribunal fédéral pour dire que la décision aurait dû être prise dans une composition complète, puisque c'était le règlement de la juridiction, et non la loi, qui prévoyait la prise de décision par un juge délégué. Le Tribunal fédéral a donné raison au justiciable, qui a eu droit à ce que 3 juges lui indiquent qu'il était en retard dans le paiement de son avance de frais et que donc son recours n'était pas recevable.

M. Jornot indique que ce projet de loi a pour seule et unique ambition de permettre un retour au fonctionnement antérieur et donc d'éviter les coûts et l'encombrement des magistrats qui sont générés par le fait qu'un certain nombre de ces décisions simples ne peuvent plus être prises par un seul juge. Il explique avoir donné l'exemple de l'irrecevabilité du recours pour non-paiement des frais, mais qu'il y a également des choses plus banales comme un retrait du recours qui entraîne la radiation de la cause du rôle, etc. Historiquement, ce type de décision pouvait être prise seul. Le mécanisme tel qu'il est proposé par ce projet de loi est de revenir à la situation antérieure.

M. Jornot explique que la Commission de gestion du pouvoir judiciaire préfère proposer le retour à ce système, qui a très bien fonctionné, plutôt que de venir devant le Grand Conseil avec une demande d'augmentation du nombre des magistrats pour rendre de façon collégiale ce genre de décision. Il faut savoir qu'au Tribunal administratif de première instance, il y a des

procédures qui s'engorgent à cause de cette nécessité de réunir des magistrats pour prendre des décisions purement formelles.

M. Jornot relève que dernièrement, il est apparu que la manière dont le texte était rédigé pouvait donner à penser qu'il s'agissait également de modifier la manière de travailler des juridictions fonctionnant avec des juges assesseurs, à savoir le Tribunal administratif de première instance ou la Chambre des assurances sociales. La formulation en l'état peut laisser entendre qu'il s'agirait de modifier le mode de fonctionnement de ces juridictions en confiant la totalité de l'instruction des procédures au seul magistrat titulaire, ce qui n'est pas l'intention de la Commission de gestion du pouvoir judiciaire ou des institutions concernées. L'examen de ces remarques a conduit à constater que sous cet angle, le texte proposé par le Conseil d'Etat, mais élaboré par le pouvoir judiciaire, est imprécis. **Raison pour laquelle, la Commission de gestion du pouvoir judiciaire demande à la Commission judiciaire et de la police de ne pas voter ce projet de loi dans sa teneur actuelle. Elle demande également la suspension de son examen, le temps de trouver une autre solution consensuelle avec le Conseil d'Etat permettant d'éliminer cette crainte potentielle que la méthode d'instruire les procédures dans les juridictions de droit public avec juges assesseurs soit modifiée par le biais de ce projet qui ne ressort pas de son intention.**

Le président demande, au nom de la commission, une échelle de temps pour avoir des nouvelles concernant ce projet de loi.

M. Jornot indique avoir besoin d'un délai maximum de 1 mois pour trouver une solution qui garantit ce qui vient d'être mentionné et qui aura été discutée avec le département.

Un commissaire (PLR) demande s'il ne faudrait pas attendre de recevoir l'amendement pour poursuivre les débats.

Le président est de son avis, mais d'autres commissaires ont des questions à poser.

Ledit commissaire (PLR) se demande si les juges délégués ne pourront prendre que des décisions purement formelles et non pas de fond.

M. Jornot répond par l'affirmative. Il complète sa réponse en comparant cette solution avec la solution actuellement en vigueur au niveau du Tribunal fédéral, où dans les recours manifestement irrecevable un juge unique peut prononcer l'irrecevabilité. Il précise que ce n'est aucunement ce qui est prévu dans le projet de loi, il n'est pas question d'aller aussi loin. Les questions de fond, par exemple le fait de savoir s'il faut ordonner une expertise, orienter la procédure d'une certaine manière, etc., seront prises de façon collégiale. Il

précise qu'à la Chambre administrative, le juge délégué instruit, puis soumet son instruction à ses collègues qui peuvent remettre en question ses décisions et demander de nouveaux actes d'instruction. La décision finale reste de toute façon une décision du collège.

M. Verniory précise que les décisions de rendre un recours manifestement irrecevable ou manifestement mal fondé sont toujours prises à 3 ou 5 juges, suivant la matière.

Un commissaire (S) avait cru comprendre que ce projet de loi avait également vu le jour par soucis d'économie et pour éviter de devoir réunir une composition complète pour prendre une décision simple. En effet, un seul juge qui rend sa décision auprès du collège est suffisant et ne change rien dans le reste de la procédure.

M. Jornot explique que le but recherché par les juridictions et par la Commission de gestion du pouvoir judiciaire est de revenir à la solution antérieure à l'arrêt du Tribunal fédéral. En effet, les juridictions de droit public ont été obligées de modifier leur fonctionnement et n'ont plus été autorisées à appliquer leurs règles de fonctionnement internes parce que la loi ne le prévoyait pas. Le but n'est alors pas de faire des économies mais de ne pas gaspiller les ressources, comme cela est fait depuis que cet arrêt a été rendu.

Un commissaire (S) ne comprend pas le problème avec les articles 130A et 131 du projet de loi.

M. Jornot précise que ces articles ne feront l'objet d'aucun amendement, car ils concernant deux instances composées de juges professionnels et sans juge assesseur. Il n'y a alors pas de problème d'introduire le fait que le juge délégué puisse instruire seul. Par contre, l'article 115, alinéa 3, qui concerne le Tribunal administratif de première instance, et l'article 133, alinéa 3 concernant la Chambre des assurances sociales de la Cour de justice seront amendés. En effet, le juge qui préside dans ces juridictions entreprend d'avantage d'actes avec les juges assesseurs.

M. Jornot rappelle que pour ces deux juridictions, les juges assesseurs apportent des compétences techniques. Au Tribunal administratif de première instance, en matière de construction, les juges assesseurs sont des spécialistes du domaine. Le juge a alors intérêt à les prendre avec lui lors d'un transport sur place par exemple, pour qu'ils puissent apporter ses compétences et l'assister dans sa décision. La formation actuelle pourrait donner à penser que le juge doit le faire seul, alors que ce n'est pas l'intention recherchée.

Un commissaire (EAG) aimerait avoir une précision sur la situation actuelle de l'application de l'article 131 et la modification induite. Il a déjà le

sentiment aujourd'hui que les juges instruisent seul. Il se demande alors si la pratique actuelle n'est pas conforme à la loi.

M. Jornot répond que pour la pratique précédente, actuelle et future pour la Chambre administrative, concernée par l'article 131, c'est le juge délégué qui instruit seul. La jurisprudence du Tribunal fédéral porte précisément sur les décisions rendues seul. Dans l'élaboration du projet de loi, il a paru cohérent de le préciser. Cela correspond à la situation telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui.

Un commissaire (S) ne comprend pas cette demande de suspension étant donné que le pouvoir judiciaire a été contacté par le Conseil d'Etat pour l'élaboration de ce projet de loi.

M. Jornot répond que la faute relève de l'élaboration des textes au pouvoir judiciaire.

Le président remercie les personnes auditionnées pour leurs explications. Il leur demande de bien vouloir transmettre les informations pour la suite des travaux à la Commission. Etant donné que l'ordre du jour n'annonçait ni discussion ni vote sur ce projet de loi, cet objet est suspendu jusqu'à réception des prochaines informations de la part du pouvoir judiciaire.

M. Jornot demande à ce que M. Verniory puisse rester présent pour le point suivant qui concerne également du droit public.

Présentation de l'amendement général par M. Sébastien Grosdemange, secrétaire général adjoint, DSES

Le président rappelle à la commission que ce projet de loi avait fait l'objet d'un échange de courriers remontant à avril-mai 2019. Le 3 mai 2019, la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire avait indiqué qu'elle ferait parvenir à la commission un projet d'amendement général d'ici fin mai 2019. Pour différentes raisons ce projet d'amendement général n'est arrivé que récemment. Ce projet a été rédigé par le Pouvoir judiciaire, mais celui-ci sera présenté par le DSES et pour lui M. Grosdemange.

M. Grosdemange commence sa présentation en indiquant que le DSES rappelle qu'il s'agit d'un projet de loi touchant au fonctionnement des juridictions du Pouvoir judiciaire. Le DSES n'entend pas se prononcer sur le fond des choix qui ont été faits. A cet égard, il sied de souligner que ce projet de loi s'inscrit à la suite d'un arrêt du Tribunal fédéral, qui n'a pas critiqué ledit fonctionnement en soi, mais qui a relevé la nécessité de l'inscrire dans la loi plutôt que dans le règlement. Dans ce cadre, le PL 12396 a été déposé.

Néanmoins, il est apparu que sa rédaction devait être revue ; raison pour laquelle un amendement général est proposé.

M. Grosdemange explique que de l'avis du DSES, cet amendement offre une meilleure lisibilité. En effet, celui-ci permet formellement de scinder en deux les tâches du juge délégué : celles qui touchent à la conduite et aux actes de procédure d'une part et celles qui ne touchent pas à proprement parlé au fond de la procédure (émoluments, indemnités) d'autre part. Dans la première catégorie (conduite et actes de procédure), il est apparu judicieux aux yeux du DSES de réserver une place spécifique aux radiations et aux irrecevabilités de la cause qui sont des décisions mettant un terme à la procédure. Même si dans ce cadre-là, le juge unique a un pouvoir d'appréciation très limité, il n'en demeure pas moins que ce cas particulier met un terme à la procédure. Il est donc intéressant de l'avoir nommément dans la loi.

M. Grosdemange indique que le DSES, dans sa lecture de l'amendement, a toutefois relevé deux points qui pourraient être soumis à l'attention du Pouvoir judiciaire, à savoir l'absence du terme « notamment » pour les compétences du juge unique du TAPI et l'inversion des alinéas 4 et 5 concernant la révision des décisions du juge unique. A l'aune de ces éléments, le DSES espère que la commission réservera un bon accueil à cet amendement.

Question des députés

Un commissaire (EAG) souhaite poser une question à M. Grosdemange concernant cet amendement et en particulier l'article 131, alinéa 5 (nouveau) qui prévoit que le juge délégué peut réviser ses décisions. Il se demande s'il n'y a pas une ambiguïté dans cette formulation et qu'il ne serait pas plus approprié d'indiquer que « le juge délégué a la compétence de réviser ses décisions ». Il estime que s'il est rédigé que le juge peut réviser ses décisions, cela reviendrait à lui conférer un pouvoir particulier de révision. Il imagine que l'intention est de préciser que le juge a la compétence formelle de révision. En revanche, l'intention n'est pas de donner au juge le pouvoir de révision comme bon lui semble.

M. Grosdemange n'a pas constaté le soucis mis en exergue par le commissaire. Il est sensible à l'avis exprimé par ledit commissaire sur ce point. En revanche, il ne peut pas livrer un avis personnel dans l'immédiat.

Un commissaire (UDC) remarque que les modifications indiquent que le juge peut prendre seul des décisions. Auparavant, cela n'était pas précisé. Il

se demande si cela signifiait que toute la formation devait siéger pour prendre des décisions.

M. Grosdemange répond qu'il n'y a rien de nouveau. C'est une formalisation dans la loi de ce qui existe déjà. Il s'agit d'une cristallisation légale d'une pratique exercée depuis environ 10 ans.

11 février 2021

Concernant l'amendement général

Audition de M. Olivier Jornot, Procureur général, M. Patrick Becker, secrétaire général du Pouvoir judiciaire, M. Jean-Marc Verniory, président de la Chambre constitutionnelle, M^{me} Francine Payot Zen-Ruffinen, présidente de la Chambre administrative, M^{me} Valérie Montani, présidente de la Chambre des assurances sociales, et de M^{me} Marielle Tonossi, présidente de la 6^e Chambre du Tribunal administratif de première instance

M. Jornot propose en préambule un bref historique. En 1971, il y a eu la création du Tribunal administratif, première juridiction de droit public à Genève. Il s'agissait d'une juridiction collégiale qui siégeait la plupart du temps à 5 juges et ponctuellement à 3 juges. Ce tribunal a adopté la méthode de travail consistant à avoir ce que l'on appelle un juge délégué, c'est-à-dire un magistrat qui va conduire la procédure en procédant aux actes d'instruction et préparer le dossier, afin qu'ensuite la juridiction collégiale puisse prendre sa décision. Cela fait un demi-siècle que les choses fonctionnent de cette manière. Puis, il y a eu d'autres juridictions de droit public qui ont été créées, notamment le Tribunal cantonal des assurances sociales devenu la Chambre des assurances sociales de la Cour de justice. Cette dernière fonctionne avec un juge professionnel et deux juges assesseurs qui représentent les partenaires sociaux. Le Tribunal administratif de première instance (TAPI) est également une juridiction qui siège, dans passablement de types de contentieux, avec des juges assesseurs. En revanche, la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice est une juridiction collégiale qui siège à 5 magistrats professionnels avec la méthode de travail du juge délégué.

M. Jornot indique que tout cela fonctionnait sur la base du règlement interne des juridictions. Cette organisation se déroulait bien jusqu'à qu'il y ait un arrêt du Tribunal fédéral de 2018 qui a remis en cause, non pas le principe même du fonctionnement des juridictions mais le fait que celui-ci ne soit pas inscrit dans la loi. Cela a entraîné une surcharge de travail du fait de la nécessité par les juridictions de rendre passablement de décisions incidentes

(en cours de procédure) de façon collégiale, alors que jusqu'à présent le juge délégué pouvait rendre seul ce type de décisions. Il s'est donc agi de faire ce que le Tribunal fédéral souhaitait, c'est-à-dire d'inscrire dans la loi le mode de fonctionnement des juridictions de droit public.

M. Jornot mentionne le fait que le Pouvoir judiciaire s'est rendu compte que sa solution initialement envisagée pouvait être mal comprise, en ce sens qu'elle n'insistait pas suffisamment sur la façon différente de travailler qu'ont les juridictions purement professionnelles (Chambre administrative et Chambre constitutionnelle de la Cour de justice) et les juridictions comprenant des juges assesseurs (Chambre des assurances sociales et le Tribunal administratif de première instance). Le texte du projet de loi a donc été affiné dans ce sens. « Affinage » qui a pris du temps mais qui a abouti à une ultime version reçue par la commission sous la forme d'un amendement général. Ce dernier vise à revenir à la situation qui existait avant l'arrêt du Tribunal fédéral de 2018, c'est-à-dire aux fonctionnements que les juridictions avaient jusqu'à présent.

M. Jornot aborde le détail de l'amendement général. Il y a quatre articles de la LOJ qui chacun va concerner une juridiction :

- Art. 115 LOJ : Tribunal administratif de première instance
- Art. 130A LOJ : Chambre constitutionnelle de la Cour de justice
- Art. 131 LOJ : Chambre administrative de la Cour de justice
- Art. 133 LOJ : Chambre des assurances sociales de la Cour de justice

M. Jornot explique que dans les amendements, on retrouvera la distinction entre la Chambre administrative et la Chambre constitutionnelle d'un côté et le Tribunal administratif de première instance et la Chambre des assurances sociales de l'autre côté, afin de tenir compte de la présence des juges assesseurs qui sont d'avantages impliqués dans le traitement des procédures.

Le président demande si lors de l'affinement progressif de l'amendement général, le Pouvoir judiciaire a eu l'occasion de se coordonner avec les services juridiques du Conseil d'Etat.

M. Jornot indique qu'il s'agit d'un domaine dans lequel le Conseil d'Etat, et encore plus spécifiquement le DSES, ont laissé à la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire, de concert avec les juridictions, l'élaboration du texte. Il y a donc eu l'aval du Conseil d'Etat.

Un commissaire (EAG) a une question sur la formulation qui revient dans chaque article de l'amendement général qui dispose que le « juge délégué peut réviser ses décisions ». Cette rédaction donne l'impression que le juge

délégué pourrait, en dehors des cas de révisions habituels, réviser ses décisions. Il se demande s'il ne serait pas plus judicieux d'indiquer que le « juge délégué à la compétence de réviser ses décisions ».

M. Jornot précise que le but de la LOJ est de signifier qui est compétent pour faire quoi. Il déclare que cela ne change évidemment rien aux règles de procédure, qui elles, continuent d'être régies principalement par la loi sur la procédure administrative (LPA). La réponse à la question de savoir à quelles conditions la révision peut intervenir reste inscrite dans la LPA. L'objectif de cette formulation est simplement un parallélisme des formes. Lorsqu'une décision est rendue par un juge seul, il a aussi la compétence de réviser sa décision. C'est en revanche uniquement une compétence et pas un blanc-seing.

M. Verniory précise que le but n'est pas d'introduire une révision d'office. Il s'agit d'une possibilité pour le juge délégué ou le président de la composition de pouvoir réviser sa décision qu'il a rendu antérieurement seul, avec le respect des conditions procédurales.

Un commissaire (EAG) estime que la forme potestative est peu souvent utilisée dans des textes comprenant des règles de procédure. Il comprend, avec cette formulation, qu'il y a une volonté d'aménager la possibilité pour la juridiction de prendre de manière collégiale la décision de radiation du rôle ou la décision d'irrecevabilité pour défaut de paiement.

M. Jornot explique que l'objectif est de précisément laisser aux juridictions la possibilité, dans leurs règlements, de prévoir la possibilité de rendre ces décisions à un seul juge. Le but est de revenir au statut *quo ante* et de ne pas se voir opposer le fait qu'il n'est pas possible qu'une décision soit rendue par un seul juge.

M. Verniory indique que la forme potestative a été sciemment choisie, notamment pour ne pas entrer en conflit avec l'obligation de prendre les décisions à plusieurs lorsqu'il s'agit d'une décision de principe. Or, il n'est pas totalement exclu qu'un problème concernant le paiement de l'avance de frais contienne des problématiques juridiques nouvelles. Dans ce cas, le juge délégué pourrait se dire qu'il ne souhaite pas prendre cette décision seule et qu'il serait préférable que celle-ci soit prise en plénum.

Un commissaire (EAG) comprend donc que la forme potestative a également été introduite, car il a été envisagé l'hypothèse dans laquelle le collègue réviserait une décision prise par le juge délégué.

M. Verniory note que c'est exact, notamment s'il y a une question de principe qui se pose sur les conditions procédurales de la révision. En

revanche, cette manière de faire ne sera pas la règle. La règle sera le parallélisme des formes.

Le président relève le fait qu'aucun commissaire n'a repris l'amendement général du Pouvoir judiciaire.

Un commissaire (UDC) déclare le reprendre à son compte.

Vote

1^{er} débat

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12396 :

Oui : 14 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 2 MCG, 1 UDC)

Non : 0

Abstention : 0

L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité.

2^e débat

Le président passe en revue les dispositions figurant dans le deuxième amendement général du Pouvoir judiciaire, repris par un commissaire (UDC).

Titre et préambule

Pas d'opposition, adopté

Art. 1

Pas d'opposition, adopté

Art. 115, al. 3, 4, 5 et 6 (nouveaux)

Pas d'opposition, adopté

Art. 130A, al. 2, 3, 4 et 5 (nouveaux)

Pas d'opposition, adopté

Art. 131, al. 3, 4, 5 et 6 (nouveaux)

Pas d'opposition, adopté

Art. 133, al. 3, 4, 5 et 6 (nouveaux)

Pas d'opposition, adopté

Art. 2

Pas d'opposition, adopté

3^e débat

Le président met aux voix l'ensemble du PL 12396 ainsi amendé :

Oui : 14 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 2 MCG, 1 UDC)

Non : 0

Abstention : 0

Le PL 12396, ainsi amendé, est accepté à l'unanimité.

Projet de loi (12396-A)

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

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

Art. 1 Modifications

La loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010, est modifiée
comme suit :

Art. 115, al. 3, 4, 5 et 6 (nouveaux)

³ Lorsque le Tribunal administratif de première instance siège avec des juges
assesseurs, le juge qui préside la composition conduit la procédure et peut
prendre seul les décisions incidentes y relatives.

⁴ Il peut prendre seul les décisions finales :

- a) de radiation du rôle pour cause de retrait du recours, ainsi que de défaut
ou de perte d'objet du recours ;
- b) d'irrecevabilité pour défaut de paiement de l'avance de frais dans le
délai imparti ou pour raison d'incompétence manifeste au sens de
l'article 64, alinéa 2 de la loi sur la procédure administrative, du
12 septembre 1985.

⁵ Le juge qui préside la composition peut réviser ses décisions.

⁶ Il peut prendre seul les décisions sur réclamation portant sur les émoluments
ou les indemnités fixés dans une décision qu'il a prise.

Art. 130A, al. 2, 3, 4 et 5 (nouveaux)

² Un juge délégué conduit la procédure et peut prendre seul les décisions
incidentes y relatives. Il tient les audiences et procède aux transports sur
place.

³ Il peut prendre seul les décisions finales :

- a) de radiation du rôle pour cause de retrait du recours, ainsi que de défaut
ou de perte d'objet du recours ;
- b) d'irrecevabilité pour défaut de paiement de l'avance de frais dans le
délai imparti ou pour raison d'incompétence manifeste au sens de
l'article 64, alinéa 2 de la loi sur la procédure administrative, du
12 septembre 1985.

⁴ Le juge délégué peut réviser ses décisions.

⁵ Il peut prendre seul les décisions sur réclamation portant sur les émoluments ou les indemnités fixés dans une décision qu'il a prise.

Art. 131, al. 3, 4, 5 et 6 (nouveaux)

³ Un juge délégué conduit la procédure et peut prendre seul les décisions incidentes y relatives. Il tient les audiences et procède aux transports sur place.

⁴ Il peut prendre seul les décisions finales :

- a) de radiation du rôle pour cause de retrait du recours, ainsi que de défaut ou de perte d'objet du recours ;
- b) d'irrecevabilité pour défaut de paiement de l'avance de frais dans le délai imparti ou pour raison d'incompétence manifeste au sens de l'article 64, alinéa 2 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985.

⁵ Le juge délégué peut réviser ses décisions.

⁶ Il peut prendre seul les décisions sur réclamation portant sur les émoluments ou les indemnités fixés dans une décision qu'il a prise.

Art. 133, al. 3, 4, 5 et 6 (nouveaux)

³ Le juge qui préside la composition conduit la procédure et peut prendre seul les décisions incidentes y relatives.

⁴ Il peut prendre seul les décisions finales :

- a) de radiation du rôle pour cause de retrait du recours, ainsi que de défaut ou de perte d'objet du recours ;
- b) d'irrecevabilité pour défaut de paiement de l'avance de frais dans le délai imparti ou pour raison d'incompétence manifeste au sens de l'article 64, alinéa 2 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985.

⁵ Le juge qui préside la composition peut réviser ses décisions.

⁶ Il peut prendre seul les décisions sur réclamation portant sur les émoluments ou les indemnités fixés dans une décision qu'il a prise.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur au lendemain de sa promulgation dans la Feuille officielle.