

*Date de dépôt: 2 novembre 2004*

*Messagerie*

## **Rapport**

**de la Commission législative chargée d'étudier le projet de loi de MM. Bernard Annen, Thomas Büchi, Hervé Dessimoz, Henri Duvillard, Bénédic Fontanet, Jean-Pierre Gardiol, Olivier Lorenzini, Pierre Marti, Jean Opériol et Olivier Vaucher modifiant la loi sur la procédure administrative (LPA) (E 5 10)**

### **Rapport de M. Bernard Lescaze**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

#### **Introduction**

Ce projet de loi visant à modifier la LPA afin d'accélérer les procédures avait été déposé en février 1995 par dix députés de l'Entente. Il avait pour but de dynamiser l'économie genevoise par une simplification des procédures d'obtention d'autorisations délivrées par l'Etat. En particulier, il s'agissait de simplifier et de raccourcir la procédure d'octroi des permis de construire. Le système prévu renversait le système actuel dans lequel une décision, ou plutôt une absence de décision résultant d'un déni de justice était assimilable à un rejet. De même, le délai global de réponse de 60 jours, prolongé ou suspendu dans certains cas, prévu par les alinéas 1 à 3 de l'article 4 LCI ne donnant pas entière satisfaction, les auteurs du projet de loi ont tenté de remédier au défaut de ce système en ne fixant plus de délai maximal prolongeable, mais en impartissant à l'autorité un délai pour se déterminer sur la base du dossier, une première fois lorsqu'elle reçoit celui-ci, et une deuxième fois lorsqu'elle invite les parties à la renseigner.

Dès le tour de préconsultation, ce projet a fait l'objet de vives critiques. L'un de ses auteurs parlait d'un toilettage, tandis que le conseiller d'Etat chargé du DAEL parlait d'un lessivage complet. Ce projet de loi a transité par plusieurs commissions. Finalement, la Commission judiciaire a décidé de s'en dessaisir au profit de la Commission législative, qui a procédé à un premier examen dans sa séance du 9 mars 2001, avant de laisser l'affaire en suspens. Ce jour-là, la plupart des articles du projet de loi ont été écartés par la Commission législative qui n'a laissé subsister que les trois derniers articles du projet. A noter qu'à la suite de l'introduction d'un délai de 60 jours imparti à l'administration pour se déterminer sur une autorité de construire et ouvrir un recours à la commission de recours LCI en cas de non-délivrance de l'autorisation dans ce délai, les commissaires LCI avaient cru que le présent projet allait être retiré puisqu'il était fort proche d'un projet similaire écarté par la commission LCI. Tel n'a pas été le cas et c'est pourquoi la Commission législative l'a traité à nouveau au cours de trois séances, les 10 janvier, 7 et 14 mars 2003, en s'appuyant sur ces travaux antérieurs.

## Discussion

Le 7 mars 2003, il est rappelé que ce projet de loi ne doit pas être confondu avec un autre projet directement en rapport avec la LCI. Il est rappelé que l'obtention d'une autorisation par simple mutisme du département est délicate et que la commission avait été unanime à cet égard. Dans son premier examen, la commission avait rejeté l'abrogation de l'article 4, alinéa 4 et supprimé l'article 4A (nouveau), l'article 13 A (nouveau), l'article 17 A (nouveau) et l'article 25, alinéa 6 (nouveau), de même que l'article 27, alinéa 4 (nouveau) du projet de loi susmentionné. De même, les articles 45A (nouveau) et 57, lettre d (nouvelle) tombent également. En revanche, il convient de maintenir l'article 63, alinéa 6, bien que cette disposition semble déjà se trouver dans la LPA.

Un autre commissaire rappelle que ce type de procédure est déjà conforme à la pratique actuelle, il s'agit simplement de clarifier la loi. L'important demeure la rapidité des décisions de l'autorité de recours. Les délais fixés étant trop stricts, il s'agirait de définir une fourchette de temps laissée à l'autorité supérieure. De même, un amendement à l'article 77, alinéa 3, proposait un délai de 60 jours qui paraît raisonnable.

En résumé, conformément à l'examen et aux votes du 9 mars 2001, seuls les articles 63, alinéa 6 (nouveau), 69, alinéa 4 (nouveau) et 77, alinéa 3 (nouveau) du projet initial sont conservés.

Au cours de la discussion intervenue le 7 mars 2003, il est proposé de mieux circonscrire la signification du déni de justice et d'amender l'article 17 A du projet de loi, pourtant supprimé en 2001, en revenant sur les questions de délai. D'autres commissaires s'y montrent peu favorables, ajoutant que dans le cadre du tribunal administratif, de telles fourchettes n'auraient aucun sens puisqu'il est possible de procéder à des doubles échanges de mémoire et que le délai qui cadre la procédure est d'une année.

Il est proposé de compléter l'article 63, alinéa 6, pour signifier que les parties peuvent recourir en tout temps. Un commissaire remarque qu'il est possible d'indiquer que les dispositions applicables au délai ne s'appliquent pas au déni de justice. Un amendement est proposé avec la teneur suivante : « Une partie peut recourir en tout temps pour déni de justice ou retard non justifié *si l'autorité concernée n'a pas donné suite à une mise en demeure lui impartissant de statuer dans un délai de quinze jours.* »

Cet article 63, alinéa 6, s'applique exclusivement au recours alors que l'article 4 de la loi, qui a été finalement maintenu, contrairement au vœu des auteurs du projet de loi, règle les procédures non contentieuses. L'amendement présenté recueille 6 Oui (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 R, 1 AdG) contre 1 Non (UDC).

Après examen de l'article 69, alinéa 4, le terme d'instructions impératives figurant dans le projet de loi est préféré à celui d'injonctions qui avait momentanément été retenu, à l'unanimité des sept membres présents.

L'article 77, alinéa 3, fait l'objet d'un examen attentif. Il est constaté que le délai de deux mois prévu dans le projet de loi n'est assorti d'aucune sanction. Certains commissaires imaginent qu'il ne faut pas prévoir une procédure spécifique mais plutôt mentionner que l'instruction achevée doit être ponctuée d'un jugement dans un certain délai. Les avocats sont soumis à des délais extrêmement stricts de 30 jours. Un commissaire estime que donner un délai de quatre mois au juge serait une mesure aussi pertinente que généreuse. En effet, la phase d'instruction, comme les mesures provisionnelles et les demandes de retrait des effets suspensifs, fonctionnent généralement fort bien alors que les jugements peuvent par contre prendre du temps.

En terminant le 7 mars 2003 cette seconde lecture du projet de loi, il est constaté qu'outre les trois derniers articles maintenus, la commission se réserve la possibilité d'un amendement sur l'article 77, alinéa 3, qui pourrait avoir la teneur suivante : « ...au plus tard quatre mois après la clôture de l'instruction ».

Le 14 mars 2003, la commission évoque à nouveau l'amendement prévoyant un délai de quinze jours pour faire recours à l'article 63, alinéa 6, du projet de loi. Le secrétaire-adjoint du DJPS se déclare sceptique puisque cet amendement n'apporte rien, compte tenu de l'article 4, alinéa 4, de la loi qui a été maintenu. Ce délai de quinze jours est discutable si un dossier devait être complexe, un tel problème risquerait de générer des problèmes et des abus. Sans doute serait-il pertinent de préciser autrement cette mesure. Certains commissaires s'inquiètent que le département puisse être de temps à autre victime d'inertie. Toutefois, d'autres commissaires font remarquer que la commission était unanime sur cette disposition. Il est rappelé que cet amendement aura pour effet d'obliger le département à répondre dans les quinze jours lorsqu'une personne le mettra en demeure de décider. Toutefois, il est vrai que les autorités peuvent demander un délai supplémentaire. Cet article vise toutes les décisions de l'administration ainsi que l'absence de décision de l'autorité de recours. Un commissaire craint cependant que dans la pratique, le département puisse être amené à répondre systématiquement non et qu'en définitive ne soit institutionnalisé un refus d'autorisation lors de mises en demeure. Il est également précisé qu'un silence de l'autorité fait office de réponse négative.

Formellement, l'article 69, alinéa 4 (nouveau) tel que proposé dans le projet de loi est adopté à l'unanimité des huit membres présents (2 L, 1 UDC, 1 R, 1 PDC, 1 Ve, 2 S).

Passant à l'examen de l'article 77, alinéa 3, un amendement est proposé visant à allonger le délai de deux mois prévu par le projet de loi à quatre mois. Au vote, cet amendement est rejeté par 5 Non (1 UDC, 2 L, 1 PDC, 1 S) contre 1 Oui (1 Ve) et 2 abstentions (1 R, 1 S).

L'article 77, alinéa 3, tel que proposé dans le projet de loi est adopté à l'unanimité des huit membres présents de la commission.

## **Conclusion**

A la fin des travaux de la commission, un commissaire suggère une consultation du Palais de justice sur ce projet de loi. Toutefois, la commission s'interroge pour savoir à qui s'adresser, au Tribunal administratif ou aux commissions de recours particulières. Ce projet de loi est innovant uniquement quant au délai de l'article 77, alinéa 3. Il est prévisible que les magistrats seront en faveur d'un délai plus long et qu'une partie de ces recours se feront également devant le Tribunal cantonal des assurances sociales. Il n'est donc pas mauvais de prendre les devants. D'ailleurs, ce projet de loi a été déposé en 1995, et les juges n'ont, en huit ans, jamais

manifesté de remarques à son égard lors des différentes auditions qu'ils ont eues avec la commission législative. Finalement, la proposition d'auditions est rejetée par 3 Non (1 UDC, 1 L, 1 R) contre 2 Oui (1 PDC, 1 Ve) et 3 abstentions (2 S, 1 L) et l'on décide de d'en tenir là.

Au bénéfice de ces explications qui montrent la très large majorité qui s'est dégagée pour ce projet de loi fortement amendé, et sans que le rapporteur ait retrouvé trace d'un vote final sur l'ensemble du projet, la commission législative vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, d'adopter ce projet de loi ainsi modifié.

#### *ANNEXES*

*Projet de loi 7206 tel que proposé, cf. Mémorial du 17 février 1995.*

## **Projet de loi (7206)**

### **modifiant la loi sur la procédure administrative (LPA) (E 5 10)**

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

#### **Article unique**

La loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, est modifiée  
comme suit :

#### **Art. 63, al. 6 (nouveau)**

<sup>6</sup> Une partie peut recourir en tout temps pour déni de justice ou retard non  
justifié si l'autorité concernée n'a pas donné suite lui impartissant de statuer  
dans un délai de 15 jours.

#### **Art. 69, al. 4 (nouveau)**

<sup>4</sup> Si la juridiction administrative admet le recours pour déni de justice ou  
retard injustifié, elle renvoie l'affaire à l'autorité inférieure en lui donnant des  
instructions impératives.

#### **Art. 77, al. 3 (nouveau)**

<sup>3</sup> Lorsque le recourant se plaint d'un déni de justice ou d'un retard injustifié,  
la juridiction doit statuer dans le délai de deux mois dès le dépôt du recours.

## ANNEXE

1. **Projet de loi de MM. Bernard Annen, Thomas Büchi, Hervé Dessimoz, Henri Duvillard, Bénédic Fontanet, Jean-Pierre Gardiol, Olivier Lorenzini, Pierre Marti, Jean Opériol et Olivier Vaucher modifiant la loi sur la procédure administrative (LPA) (E 3,5 3). PL7206)**

## LE GRAND CONSEIL

Décrète ce qui suit:

**Article unique**

La loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, est modifiée comme suit:

**Art. 4, al. 4 (abrogé)**

**Art. 4A (nouveau)**

*Déni de justice*

<sup>1</sup> Lorsqu'une autorité mise en demeure refuse sans droit de statuer ou tarde à se prononcer, eu égard au délai fixé par l'article 17A, son silence est assimilé à une décision.

<sup>2</sup> Lorsque la requête soumise à l'autorité porte sur la délivrance d'une autorisation, celle-ci est considérée comme accordée, dans les termes de la requête, si l'autorité n'a pas statué dans les 10 jours de la réception d'une mise en demeure signifiée par le requérant après l'échéance du délai prévu par l'article 17A.

**Art. 13A (nouveau)**

*Autorité de  
coordination*

<sup>1</sup> Si l'objet pour lequel une décision est demandée nécessite que plusieurs autorités rendent des décisions de droit cantonal ou fédéral, l'une des autorités est désignée comme autorité de coordination.

<sup>2</sup> En règle générale, la première autorité saisie par le requérant fonctionne comme autorité de coordination.

<sup>3</sup> Toutefois, à la suite d'un échange de vues, les autorités concernées peuvent désigner celle d'entre elles qui apparaît le mieux à même d'assumer cette fonction. Sont également réservées les dispositions chargeant une autorité fédérale ou cantonale déterminée de procéder à la coordination.

<sup>4</sup> L'autorité de coordination a pour tâche d'harmoniser les diverses procédures conduisant aux décisions nécessaires. Elle peut prendre les dispositions indiquées pour conduire la procédure directrice.

**Art. 17A (nouveau)**

*Délai de  
réponse*

<sup>1</sup> Sous réserve de dérogations fixées par d'autres lois, l'autorité doit, dans le délai de 15 jours dès réception de la requête, soit statuer, soit informer le requérant des mesures d'instruction auxquelles elle va procéder. L'autorité s'emploie sans tarder à l'établissement des faits en recourant, dans la mesure du possible, simultanément aux divers moyens de preuve prévus au chapitre III du présent titre et aux autres procédures préliminaires, telles la mise à enquêtes ou l'obtention de préavis.

<sup>2</sup> Le requérant est informé de l'avancement de la procédure d'instruction et de sa clôture.

<sup>3</sup> L'autorité statue dans les 15 jours suivant la clôture de l'instruction du dossier.



**Art. 25, al. 6 (nouveau)**

<sup>6</sup> Les pièces et informations sollicitées sont communiquées à l'autorité requérante dans les 10 jours dès la réception de sa demande.

**Art. 27, al. 4 (nouveau)**

<sup>4</sup> L'autorité impartit au tiers un délai pour lui communiquer les pièces et renseignements sollicités; en cas d'inobservation non justifiée de ce délai, elle renouvelle sa demande en l'assortissant de la menace des peines prévues par l'article 29.

## CHAPITRE IV A

**Préavis (nouveau)****Art. 45A (nouveau)***Délai*

<sup>1</sup> Lorsque la loi prévoit qu'avant de statuer, l'autorité doit recueillir le préavis d'instances compétentes selon le droit cantonal ou fédéral, l'autorité fixe un délai de réponse aux instances consultées.

<sup>2</sup> A défaut de réponse dans le délai imparti, le préavis est considéré comme positif.

<sup>3</sup> Lors de l'examen de requêtes ultérieures, les instances consultées sont liées par le préavis qu'elles ont délivré pour autant que les données sur lesquelles elles sont fondées ne se soient pas modifiées.

**Art. 57, lettre d** (nouvelle)

d) les décisions selon l'article 4A, alinéa 1.

**Art. 63, al. 6** (nouveau)

<sup>6</sup> Une partie peut recourir en tout temps pour déni de justice ou retard non justifié.

**Art. 69, al. 4** (nouveau)

<sup>4</sup> Si la juridiction administrative admet le recours pour déni de justice ou retard injustifié, elle renvoie l'affaire à l'autorité inférieure en lui donnant des instructions impératives.

**Art. 77, al. 3** (nouveau)

<sup>3</sup> Lorsque le recourant se plaint d'un déni de justice ou d'un retard injustifié, la juridiction de recours doit statuer dans le délai de deux mois dès le dépôt du recours.