

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt: 13 novembre 2002

Messagerie

Projet de loi modifiant la loi concernant les membres des commissions officielles (A 2 20)

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

Art. 1 Modifications

La loi concernant les membres des commissions officielles, du 24 septembre 1965, est modifiée comme suit :

Chapitre II A Composition et fonctionnement des commissions officielles (nouvelle teneur)

Art. 5B (nouveau) Validité des décisions

En général

¹ Les décisions des commissions sont prises à la majorité des membres présents.

Commissions tripartites

² Pour les commissions à caractère tripartite, les décisions doivent recueillir la majorité des délégations qui les composent, le vote de chaque délégation étant déterminé à la majorité des membres présents de celle-ci.

Exception

³ Sont réservées les dispositions contraires de la loi, du règlement ou des statuts régissant spécifiquement la commission concernée.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Certifié conforme
Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

L'ancien article 3, alinéa 3, de la loi concernant les membres des commissions officielles, du 24 septembre 1965, stipulait que « *les membres des commissions doivent se récuser dans tous les cas où leurs intérêts, ou ceux de personnes qu'ils représentent, sont en cause* ».

Cette formulation très générale a suscité une certaine controverse, laquelle a atteint son paroxysme à la fin de l'année 2000 par la récusation des représentants de la Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) au sein de la commission de réinsertion professionnelle (CRP) appelée à se prononcer sur le choix de prestataires pour la réalisation de programmes d'emplois temporaires fédéraux. En effet, l'Association pour l'emploi (ASPE) avait déposé dans ce cadre une offre que la CRP avait dès lors à examiner. La CRP a toutefois considéré que le représentant de la CGAS ne pouvait siéger lors du traitement de cet objet dans la mesure où la CGAS exerçait dans les faits un pouvoir prépondérant au sein de ladite association.

La CGAS considérant pour sa part que cette décision remettait fondamentalement en cause la pratique du tripartisme telle que vécue à Genève, le Conseil d'Etat a créé un groupe de travail ad hoc composé de représentants des départements concernés et des partenaires sociaux pour examiner attentivement cette question et lui soumettre, le cas échéant, des propositions de modifications législatives.

Le 1^{er} mars 2002, la loi sur l'information du public et l'accès aux documents (RSG : A 2 08 ; ci-après LIPAD) est entrée en vigueur, emportant la modification de 29 lois cantonales, dont la loi concernant les membres des commissions officielles, qui s'est vue dotée d'un nouvel article 3A relatif à la récusation, à la teneur suivante :

« L'article 15 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, s'applique à la récusation des membres des commissions. »

L'article 15 de la loi sur la procédure administrative (RSG : E 5 10) se lit quant à lui ainsi :

« ¹Les dispositions de la loi sur l'organisation judiciaire concernant les causes de récusation des juges sont applicables par analogie aux membres des juridictions administratives.

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

- a) s'ils ont un intérêt personnel dans l'affaire ;
- 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, adoption ou par des liens nourriciers ;
- c) s'ils représentent une partie ou ont agi pour une partie dans la même affaire ;
- d) s'il existe des circonstances de nature à faire suspecter leur impartialité.

³La demande de récusation doit être présentée sans délai à l'autorité. La récusation des membres des juridictions administratives a lieu selon les règles des articles 96 à 101 de la loi sur l'organisation judiciaire.

⁴La décision sur récusation d'un membre d'autorité collégiale est prise par cette autorité en l'absence de ce membre.

⁵Les membres du Conseil d'Etat ou d'un exécutif communal n'ont pas à se récuser dans les affaires non contentieuses concernant des personnes morales, organes ou autorités à l'administration desquelles ils appartiennent en qualité officielle. Dans le cadre des recours au Conseil d'Etat dirigés contre une décision d'un département, le conseiller d'Etat concerné conserve voix consultative au sein du gouvernement. »

On peut considérer que les règles de récusation des commissaires sont désormais clarifiées avec l'entrée en vigueur de la LIPAD, puisque les commissions officielles sont ainsi soumises, non plus à un régime propre, mais aux dispositions générales applicables à l'ensemble des autorités ou juridictions administratives. En revanche, il est apparu au groupe de travail qu'il subsistait un flou juridique quant à la validité formelle des décisions des commissions, flou qui avait pu jouer un rôle dans la contestation de la CGAS, rappelée ci-dessus, et sur son sentiment que le tripartisme était partiellement remis en cause.

Pour l'examen de cette question, il convient dans les faits de distinguer deux types de commissions : celles à caractère tripartite d'une part, celles qui n'ont pas cette caractéristique d'autre part.

Pour ces dernières, la règle d'une décision prise à la majorité des membres présents paraît pouvoir s'imposer en toute logique. Pour les premières toutefois la notion de composition correcte de l'autorité revêt un autre sens.

En effet, c'est ici le vote des délégations qui est prépondérant et non celui des membres des délégations pris individuellement. Il convient par

conséquent de prévoir une règle stipulant que les décisions de telles commissions sont prises à la majorité des délégations la composant, le vote de chaque délégation étant déterminé à la majorité des membres présents de celle-ci.

Cette solution présente en effet l'avantage que le poids de chaque délégation reste le même indépendamment du nombre de membres de celle-ci présents à la séance. La récusation d'un délégué, par exemple, n'affectera pas le groupe auquel il appartient. De même elle ne permettra pas de remettre en cause sur le plan formel la décision de la commission, celle-ci étant désormais prise conformément à une règle clairement stipulée. La formulation proposée offre également un garde-fou au cas où une délégation entière serait absente de la séance, tout en évitant une paralysie du fonctionnement de la commission. Les décisions devant être prises à la majorité des délégations composant la commission – et non pas des délégations présentes –, on s'assure ainsi que le choix aurait été le même si chacun avait été représenté. En d'autres termes, la décision ne sera positive que s'il y a unanimité des deux délégations restantes.

Enfin, une exception permet de déroger à la règle prévue, pour autant qu'elle soit formalisée dans la loi, le règlement ou les statuts spécifiques à la commission concernée.

La modification proposée doit avoir sa source dans une base légale formelle. En effet, les commissions officielles exercent des tâches qui relèvent de la procédure administrative (donner des préavis, prendre des décisions). Leur fonctionnement doit par conséquent être inscrit dans une norme primaire, et non réglementaire.

Par économie de procédure, il paraît plus judicieux de modifier la loi générale qu'est la loi concernant les membres des commissions officielles, plutôt que de modifier chacun des textes concernés. Il s'agit ainsi d'introduire dans cette loi un nouvel article s'appliquant à toutes les commissions officielles dans la mesure où cette question n'est pas déjà réglée dans la base légale propre de la commission. Du point de vue systématique, il apparaît logique de proposer un nouvel article 5B, dans le chapitre II A relatif à la composition des commissions officielles.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.