

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 24 avril 2009

Projet de loi **sur les commissions officielles (A 2 20)**

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

Chapitre I Principes généraux

Art. 1 Champ d'application

¹ La présente loi s'applique aux commissions officielles (en abrégé : les commissions) dépendant du Conseil d'Etat, de la chancellerie d'Etat ou d'un département, qui sont instituées par une loi, un règlement ou un arrêté, et dont l'activité revêt un caractère consultatif, de préavis ou décisionnel, à l'exception de l'activité juridictionnelle.

² Elle ne s'applique pas :

- a) aux délégations du Conseil d'Etat ou du collège des secrétaires généraux;
- b) aux commissions internes à l'administration entièrement composées de membres de la fonction publique;
- c) aux structures ou groupes de travail dépendant de l'administration non institués par une loi, un règlement ou un arrêté;
- d) aux corporations et établissements de droit public ainsi qu'aux commissions dépendant de ceux-ci, qui font l'objet d'une législation distincte.

Art. 2 **Durée du mandat**

¹ La durée du mandat des membres des commissions est de quatre ans.

² Le mandat commence au 1^{er} juin de l'année suivant celle du renouvellement du Grand Conseil et du Conseil d'Etat.

³ Les commissaires désignés en cours de mandat ne le sont que jusqu'à l'expiration de la période non révolue de celui-ci.

Art. 3 **Renouvellement en cours de mandat**

Il n'est procédé à des désignations complémentaires en raison de vacances en cours de mandat (décès, incapacité, révocation, démission) qu'à défaut de suppléants désignés au préalable, et lorsque le fonctionnement de la commission l'impose.

Art. 4 **Procédure de nomination**

Autorités compétentes

¹ Les autorités en charge de la nomination des membres sont celles mentionnées dans les lois ou les règlements qui instituent les commissions concernées; à défaut d'une telle indication, l'autorité compétente à ces fins est le Conseil d'Etat.

Publicité

² L'arrêté désignant les membres choisis est rendu public sous une forme appropriée, ainsi que la composition de la commission.

³ 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 nomination des membres de commissions officielles ne sont pas sujettes à recours cantonal.

⁴ Le Conseil d'Etat fixe par voie réglementaire les détails de la procédure de nomination.

Chapitre II **Composition des commissions officielles**

Art. 5 **Critères de composition**

¹ La composition des commissions se détermine d'abord par la législation spéciale qui les institue et les critères spécifiques qu'elle pose; ceux-ci ne peuvent toutefois contenir des discriminations liées au sexe, à l'âge ou à la nationalité des candidats.

² Les autorités de nomination s'assurent pour le surplus du respect des conditions posées à l'article 7.

³ En fonction de l'activité des commissions, elles veillent à une équitable représentation des sexes, des générations, des sensibilités politiques, et de la vie associative du canton.

Art. 6 Nombre maximal de membres

¹ Les commissions entrant dans le champ d'application de la présente loi ne doivent pas comporter plus de 20 membres titulaires.

² Font exception les commissions suivantes :

- a) la conférence de l'instruction publique, instituée par la loi sur l'instruction publique, du 6 novembre 1940;
- b) la commission consultative de l'intégration scolaire des handicapés, instituée par la loi sur l'instruction publique, du 6 novembre 1940;
- c) le conseil interprofessionnel pour la formation, ainsi que les commissions de formation professionnelle, institués par la loi sur la formation professionnelle, du 15 juin 2007;
- d) la commission consultative cantonale pour l'aménagement du territoire, instituée par la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987.

Art. 7 Conditions de nomination

Conditions et qualités

¹ Pour être susceptible d'être nommée en tant que membre d'une commission, la personne candidate à ces fins doit remplir au minimum les conditions suivantes :

- a) être majeure, sauf si la composition de la commission, telle que prévue dans une loi ou un règlement, implique nécessairement que tout ou partie de ses membres titulaires soient mineurs;
- b) jouir de la capacité de discernement;
- c) disposer de compétences susceptibles de contribuer effectivement au bon fonctionnement des entités concernées;
- d) n'être l'objet d'aucune inscription au casier judiciaire relative à une condamnation à une peine privative de liberté ou à une peine pécuniaire de plus de 180 jours-amende.

² Les conditions ci-dessus doivent être remplies durant toute la durée du mandat; à défaut, le membre perd de plein droit cette qualité avec effet au jour de la disparition de l'une des conditions précitées.

Limitation du nombre de mandats

³ Le nombre de mandats consécutifs possibles au sein d'une même commission est de trois au maximum, sauf pour les personnes siégeant ès qualités.

⁴ Nul ne peut par ailleurs siéger simultanément dans plus de trois commissions, sauf pour les personnes siégeant ès qualités.

Art. 8 Incompatibilités

¹ La qualité de membre d'une commission officielle est incompatible avec celles :

- a) de magistrat du pouvoir judiciaire ou de la Cour des comptes, sauf lorsque la loi prévoit que l'un d'eux est membre de droit d'une commission;
- b) du personnel administratif ou technique hiérarchiquement subordonné aux personnes visées à la lettre a.

² Tout membre du personnel de l'administration cantonale peut être membre d'une commission officielle, après autorisation préalable du Conseil d'Etat ou sur désignation de celui-ci.

³ Si le cas d'incompatibilité survient en cours de mandat, la personne concernée perd de plein droit la qualité de membre de la commission avec effet au jour de la survenance du cas d'incompatibilité.

Chapitre III Obligations des commissaires

Art. 9 Devoirs généraux

¹ Les commissaires sont tenus en toutes circonstances au respect de l'intérêt de l'Etat et doivent s'abstenir de tout ce qui peut lui porter préjudice, tant dans l'activité qu'ils déploient au sein de la commission que par leur comportement général.

² Ils se doivent de remplir tous les devoirs de leur fonction consciencieusement et avec diligence, en vue du bon accomplissement des tâches et missions de la commission.

Art. 10 Assiduité aux séances

Les commissaires doivent veiller à assister assidûment aux travaux de la commission et à demeurer disponibles pour les travaux de celle-ci.

Art. 11 Secret de fonction

¹ Les commissaires sont soumis au secret de fonction pour toutes les informations dont ils ont connaissance dans l'exercice de leur mandat.

² Cette obligation est rappelée dans l'arrêté de nomination, avec la précision que sa violation est sanctionnée par l'article 320 du code pénal.

³ A moins qu'une disposition légale n'en dispose autrement, l'autorité supérieure habilitée à lever le secret de fonction au sens de l'article 320, chiffre 2 du code pénal est le Conseil d'Etat, qui peut déléguer cette compétence à l'un de ses membres.

⁴ Les dispositions légales relatives au secret fiscal et à ses exceptions sont réservées.

⁵ L'article 11 du code de procédure pénale, du 29 septembre 1977, est réservé.

⁶ Les alinéas 1 et 3 s'appliquent également à toute personne participant aux travaux de la commission, de ses sous-commissions ou des groupes de travail en dépendant, y compris les personnes auditionnées.

Art. 12 Récusation

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

Art. 13 Exhortation

Lors de l'entrée en fonction des commissaires, le président de la commission doit attirer expressément leur attention sur les obligations mentionnées dans le présent chapitre et sur le fait qu'ils s'exposent à des sanctions en cas de violation de ces devoirs.

Chapitre IV Fonctionnement de la commission et rémunération de ses membres

Art. 14 Publicité

¹ Les séances des commissions entrant dans le champ d'application de la présente loi, ainsi que celles des sous-commissions ou groupes de travail en dépendant, ne sont pas publiques; elles ne se déroulent à huis clos que si la loi le prévoit.

² La commission établit chaque année avant le 31 juillet, un rapport annuel d'activité, qu'elle remet au Conseil d'Etat, qui le rend public.

³ Ni la commission, ni les sous-commissions ou groupes de travail en dépendant, ni les personnes mentionnées à l'article 11, alinéa 6, ne doivent communiquer spontanément au public des informations sur leurs travaux, sauf disposition légale ou réglementaire contraire, ou accord préalable du Conseil d'Etat.

⁴ Les requêtes individuelles d'accès à des documents susceptibles d'être communiqués au sens de la loi sur l'information du public et l'accès aux

documents, du 5 octobre 2001, doivent être adressées au président de la commission, qui statue.

Art. 15 Procès-verbaux

¹ Toutes les séances de commission et de sous-commissions font l'objet de procès-verbaux, qui ne sont pas publics.

² Le Conseil d'Etat, soit pour lui le conseiller d'Etat en charge du département concerné, en reçoit systématiquement copie.

Art. 16 Rémunération

¹ L'activité déployée par les commissaires au sein de la commission est rétribuée d'office pour les commissions instaurées par une loi, sauf si celle-ci dispose du contraire.

² Pour les commissions instaurées par un règlement, le droit à la rétribution n'existe que s'il est expressément prévu.

³ En dérogation aux alinéas précédents, n'ont pas droit à une rémunération pour l'activité déployée dans ce cadre :

- a) les membres du personnel de l'administration cantonale siégeant en qualité de représentants de l'Etat, de représentants du personnel, de membres d'une organisation syndicale ou professionnelle;
- b) les membres du personnel d'une institution subventionnée par l'Etat et siégeant en qualité de représentant de ladite institution au sein de la commission;
- c) les magistrats du pouvoir judiciaire, lorsqu'ils sont membres de droit d'une commission;
- d) les membres du Conseil d'Etat.

⁴ Le Conseil d'Etat détermine par voie réglementaire :

- a) en application de l'alinéa 2, quelles sont, parmi les commissions instaurées par règlement, celles dont l'activité donne droit à une rémunération;
- b) le taux horaire et les modalités précises de la rémunération, notamment l'étendue de l'activité donnant droit à rémunération, pour l'ensemble des commissions au sein desquelles le principe de la rétribution des commissaires est acquis.

Chapitre V Surveillance

Art. 17 En général

Les commissions sont soumises à la surveillance du Conseil d'Etat, qui s'assure du respect des obligations incombant aux commissions et aux membres de celles-ci.

Art. 18 Révocation

Le Conseil d'Etat peut en particulier, après avoir respecté son droit d'être entendu, révoquer pour justes motifs un commissaire ayant violé ses obligations, notamment son devoir de fidélité, d'assiduité ou de fonction.

Art. 19 Voies de recours

La décision du Conseil d'Etat prise en application de l'article 18 est susceptible de recours dans les 30 jours auprès du Tribunal administratif.

Chapitre VI Dispositions finales et transitoires

Art. 20 Dispositions d'application

Le Conseil d'Etat édicte les dispositions nécessaires à l'application de la présente loi.

Art. 21 Clause abrogatoire

La loi concernant les membres des commissions officielles, du 24 septembre 1965, est abrogée.

Art. 22 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 23 Dispositions transitoires

¹ Les commissions soumises à la loi concernant les membres des commissions officielles, du 24 septembre 1965, demeurent régies par l'ancien droit jusqu'au terme du mandat en cours au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

² Si le renouvellement des membres des commissions officielles n'a pu avoir lieu au moment de l'expiration du mandat accompli en vertu de l'ancien droit, ledit mandat est prorogé de plein droit jusqu'à la désignation opérée en vertu de la présente loi.

³ Les commissions visées à l'alinéa 1 qui sortent du champ d'application de la présente loi se voient reconduites dans leur composition, sans nouvelle élection, jusqu'à l'entrée en vigueur de dispositions spéciales, avec effet rétroactif à l'échéance de leur mandat précédent, mais au plus pour une durée de deux ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi.

Certifié conforme

Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

I. Introduction

A Genève, les commissions officielles sont consacrées en tant que telles par la loi depuis une cinquantaine d'années. Une première loi du 26 mars 1955 concernant la participation des femmes dans les commissions, comités et conseils de fondation de l'Etat de Genève avait pour unique objet de préciser le droit des femmes à être admises « *au même titre que les hommes* » dans les commissions, comités et conseils de fondation de l'Etat de Genève ou autre organe désigné en tout ou partie par les pouvoirs publics cantonaux¹. Le 15 mars 1958, le Grand Conseil votait une loi de trois articles intitulés « *loi relative à la fixation d'une limite d'âge pour les membres des commissions dépendant de l'Etat* »², dont la principe règle consistait en une limite d'âge fixée à 70 ans pour devenir membre des « *commissions dépendantes de l'Etat* », avec la précision que si l'âge limite était atteint en cours de mandat, la personne concernée pouvait terminer celui-ci. C'est avec la loi concernant les membres des commissions officielles, du 24 septembre 1965³, que des dispositions légales fixant un certain nombre de principes généraux et imposant diverses obligations aux membres des commissions officielles ont été votées par le Grand Conseil, constituant l'ossature principale de la loi actuelle, en vigueur depuis une quarantaine d'années. Complétée au fil des ans de diverses dispositions, dont certaines relatives aux critères de composition des commissions⁴, la loi concernant les commissions officielles a encore été tout récemment amendée par la suppression de la limite d'âge de 75 ans posée par l'article 2 de la loi, lequel a été abrogé avec effet au 11 décembre 2007⁵.

Ces révisions partielles et éparées de la loi ne sont pas révélatrices de l'importance croissante du rôle des commissions officielles depuis une cinquantaine d'années, tant par leur nombre qu'au vu de la diversité des

¹ ROLG 1955, p. 61.

² ROLG 1958, p. 47.

³ A 2 20, ci-après : LMCO.

⁴ Voir les lois 7831 du 5 novembre 1998, entrée en vigueur le 31 décembre 1998 (ROLG 1998, p. 644), et 8254 du 23 mars 2001, entrée en vigueur le 19 mai 2001 (ROLG 2001, p. 356).

⁵ L 9160 du 12 octobre 2007.

missions qui leur sont confiées. Aujourd'hui, plus de 350 commissions officielles sont répertoriées, chacune d'entre elles générant un important travail de préparation et de suivi des opérations de désignation des membres, plusieurs milliers de personnes étant concernées non seulement tous les 4 ans à l'occasion du renouvellement intégral des commissions, mais encore chaque fois qu'une nouvelle commission est créée, ou qu'une vacance intervient en son sein par suite de décès, de démission ou pour une autre cause. Régulièrement, l'administration est interpellée tant sur la question de la composition exacte des diverses commissions officielles, de leur nombre, de la représentation en leur sein des différents milieux concernés ou encore du pourcentage de femmes ou de retraités, qu'au sujet de la question de la rémunération desdits membres. Afin de répondre au légitime souci de transparence exprimé, la chancellerie d'Etat a, à la demande du Conseil d'Etat, fait paraître depuis quelques années sur son site internet⁶ une recension actualisée des différentes commissions officielles, permettant une recherche par commission, par membre, par sexe, par autorité de désignation ou encore par milieu représenté.

Sur un plan juridique, le cadre normatif entourant les commissions officielles demeure à la fois lacunaire et éclaté. Outre l'actuelle loi, un règlement du 27 décembre 1961 détermine la durée du mandat des commissions dépendant de l'Etat (4 ans), mais surtout l'époque du renouvellement des commissions, celui-ci devant intervenir « *avant le 1^{er} mars de l'année qui suit celle du renouvellement du Conseil d'Etat* »⁷. Cependant, au cours des dernières décennies, l'extension de la décentralisation administrative et la multiplicité des formes de celle-ci, tout comme la tendance à la fixation, dans des lois ou des règlements spéciaux, de règles spéciales sur la composition, la désignation ou le fonctionnement de certaines commissions, ne permet plus une vision d'ensemble de celle-ci, générant ainsi de nombreuses contradictions, lacunes ou incohérences. Un référentiel légal univoque permettant de poser des critères généraux applicables à toutes les commissions concernées apparaît par conséquent au Conseil d'Etat comme indispensable, en vue de garantir le bon fonctionnement même de ces commissions.

Le Conseil d'Etat entend à cette occasion que soit désormais clairement distingué ce qui doit relever des commissions officielles, de ce qui a trait à l'activité des entités publiques autonomes (établissements publics autonomes

⁶ <http://www.ge.ch/codof>.

⁷ Article 2 du règlement relatif à la durée du mandat des commissions dépendant de l'Etat, du 27 décembre 1961 (A 2 20.03).

et autres fondations de droit public), et de ce qui concerne l'activité ordinaire de l'administration. Une réflexion sur la nature exacte des commissions officielles (appelées également, notamment sur le plan fédéral, commissions extra-parlementaires) apparaît en effet indispensable. Suivant l'analyse qu'en fait le Conseil fédéral à l'appui de son projet de loi récent de réforme de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (réorganisation des commissions extra-parlementaires)⁸, le Conseil fédéral considère que ces commissions ont deux fonctions essentielles « à titre d'organe de milice, elle complètent l'administration (...) dans certains domaines où cette dernière ne dispose pas des savoirs nécessaires (...). Outre cette fonction spécialisée, les commissions offrent un instrument efficace grâce auquel les organisations politiques, économiques ou sociales peuvent faire valoir leurs intérêts et exercer une influence plus ou moins directe sur les activités de l'administration. (...) Vu sous cet angle, les commissions peuvent être considérées comme un des instruments de la démocratie participative ».

Bien qu'à Genève, la seconde fonction apparaisse plus marquée que la première, au vu notamment de l'importance croissante donnée par le Grand Conseil aux critères de composition, les autorités de nomination devant veiller systématiquement « à une équitable représentation des sexes et des forces politiques »⁹, le Conseil d'Etat n'entend pas faire l'économie de la réflexion sur l'opportunité de maintenir ou non certaines commissions, dans la perspective d'une administration plus efficiente. Celui-ci avait du reste, lors de son premier plan de mesures P1, fixé comme objectif de diminuer de 25 % les commissions officielles et le nombre d'observatoires au sein de l'Etat de Genève¹⁰. Or, à l'instar de la réflexion menée par le Conseil fédéral au sujet des commissions extra-parlementaires¹¹, l'examen de la justification de leur raison d'être et de leur cahier des charges, tout comme celui de l'opportunité de créer de nouvelles commissions, doit pouvoir se fonder sur une étude et une évaluation menée dans une perspective globale. A ces fins, une nouvelle loi cadre définissant de manière plus précise ce qu'est – et ce que doit être – une commission officielle, ainsi que la fixation de règles communes régissant leur fonctionnement constituent autant de jalons intermédiaires indispensables et préalables à l'objectif posé. Pour autant, le présent projet ne prévoit d'abroger aucune commission, mais en posant la

⁸ FF 2007 6273 ss, 6276.

⁹ Article 5A, alinéa 2 LMCO.

¹⁰ Mesure n° 32 du plan P1 du Conseil d'Etat, consultable sous http://www.geneve.ch/conseil_etat/2005-2009/doc/ce061129-2.pdf.

¹¹ FF 2007 6276-6278, ch. 1.1 *in fine*.

nécessité d'un ancrage légal ou réglementaire pour toute commission officielle, il permettra dans une phase ultérieure un examen minutieux et au cas par cas des dispositions à abroger ou à introduire.

II. Commentaire article par article

Chapitre I Principes généraux

Art. 1 : Champ d'application

Au contraire de la loi actuelle, dont le champ d'application extrêmement vaste comprend non seulement les commissions dépendant de l'administration cantonale au sens strict, mais également toutes celles relevant du droit communal ou de l'administration décentralisée, des fondations de droit public ou des établissements publics autonomes, la présente disposition restreint considérablement le champ d'application des commissions extra-parlementaires, dont la désignation genevoise de « *commissions officielles* » est maintenue. Seules sont désormais visées les commissions **dépendant directement soit du Conseil d'Etat, soit de la chancellerie d'Etat ou de l'un de ses départements**, cette dépendance étant généralement exprimée par le fait qu'il s'agit de l'autorité de nomination de ses membres, et en principe de son autorité de surveillance. Il s'agit également de l'autorité qui assure le suivi du fonctionnement de ladite commission et qui assume le relais avec l'autorité de nomination, lorsqu'il s'agit de pourvoir à une vacance.

La deuxième condition cumulative posée par l'alinéa premier est le fait que **la commission doit avoir été instituée soit par une loi, soit par un règlement ou un arrêté**. Sont dès lors d'emblée exclus les groupements de personnes plus ou moins informellement constitués, pour une durée ponctuelle ou indéterminée, sans ancrage dans la législation. Ainsi, un groupe de travail formé au sein d'une administration publique, même s'il associe différents partenaires extérieurs, par exemple à l'occasion de la rédaction d'un avant-projet de loi, ne constituera pas une commission officielle. Cela ne remet pas en cause la légitimité du procédé visant à la création de tels groupes, qui est inhérent à la capacité d'auto-organisation de l'administration, mais répond au souci de maîtriser le cercle des entités potentiellement concernées par la loi.

La troisième condition cumulative posée par le projet consiste en une délimitation quant à **la nature de l'activité menée**, cette activité devant revêtir un caractère soit consultatif, soit de préavis, soit décisionnel, ou une

combinaison de l'une ou l'autre hypothèse. Ce type d'activité spécifique exclut les éventuelles commissions dont l'activité relèverait prioritairement du domaine de la gestion chargées d'administrer un patrimoine important ou de piloter une activité à caractère commercial, industriel ou financier. On ne saurait en effet soumettre en effet de telles entités aux mêmes règles de fonctionnement que des commissions consultatives, par exemple. Sont en outre exclues les commissions à caractère juridictionnel, dont le fonctionnement et les règles de procédure justifient qu'elles soient soumises exclusivement aux lois spéciales qui les instituent ou qui les régissent, mais non à une loi générale prioritairement conçue pour une activité d'une autre nature.

Compte tenu des conditions posées à l'alinéa premier pour définir une commission officielle, les corporations et les établissements de droit public apparaissent d'emblée hors du champ d'application du projet, de même que les commissions dépendant de ces entités autonomes, parfois instituées par les prescriptions autonomes édictées en vertu du pouvoir normatif délégué à ces entités, ou encore par la loi instituant l'établissement autonome ou la fondation de droit public considéré. Une telle exclusion résulte donc déjà de l'alinéa premier lu *a contrario*. Par souci de clarté, le texte du projet mentionne expressément l'exclusion des entités autonomes et de leurs commissions du champ d'application du projet (voir article 1, alinéa 2, lettre d). Les réflexions actuelles sur la gouvernance au sein des établissements autonomes sont la preuve que celle-ci doit demeurer un sujet devant être traité pour lui-même et non simultanément à celui des commissions officielles, de nature différente. Par ailleurs, le souhait du Conseil d'Etat de traiter de manière distincte les entités autonomes et leurs commissions se recoupe aussi avec la volonté d'exclure du champ d'application du présent projet les activités de gestion, d'une nature foncièrement différente. Le fait d'exclure l'administration décentralisée du champ d'application du projet de loi n'induit pas non plus un *vide juridique*, dès lors que toutes les entités considérées ont au minimum été instituées par une loi du Grand Conseil qui contient des règles minimales de gouvernance et de fonctionnement, en sus des prescriptions autonomes éventuellement édictées en complément.

L'alinéa 2 ne définit pas de véritables exceptions au champ d'application du projet, mais complète l'alinéa 1, en précisant que les « commissions » ne se confondent pas avec les « délégations » d'organes politiques (tel le Conseil d'Etat) ou administratifs transversaux (tels le collège des secrétaires généraux ou les collèges spécialisés), d'où la précision figurant à la lettre a).

Par ailleurs, la loi sur les commissions officielles ne peut avoir vocation à régir les groupements entièrement composés de membres de la fonction publique (lettre b); bien que leurs membres soient désignés par l'entité dont ils sont l'émanation, et que certains aient parfois un fondement légal ou réglementaire, ainsi qu'une indéniable utilité, la question de la représentation d'une pluralité d'intérêts tiers ne se pose pas, ce qui suffit à justifier l'exclusion du champ d'application de la présente loi. Cette exclusion ne signifie nullement que de telles « commissions » seraient amenées à disparaître, mais uniquement qu'elles ne demeureront régies que par les règles ordinaires de la fonction publique et celles des textes légaux qui les régissent. Pour prendre ainsi l'exemple des commissions du personnel, celles-ci sont en principe instituées par un règlement. Indépendamment de la nature de leur activité, en principe consultative, ces commissions sont des organes internes de l'administration qui n'ont pas pour but la défense d'intérêts extérieurs, mais bien de ceux des membres du personnel. Le fonctionnement de ces organes, leur composition et leur mode d'élection relève par conséquent d'abord du statut du personnel et, au sens large, à la gouvernance des départements considérés. Leur rattachement à une loi supérieure ne paraît ainsi pas justifié. Il convient de noter que cette question doit être fondamentalement distinguée de celle de la représentation du personnel dans l'administration décentralisée, qui n'est pas touchée par le présent projet de loi.

Le Conseil d'Etat rappelle en outre avec la lettre c) de l'alinéa 2 que les structures ou groupes de travail ad hoc non instituées par une loi ou un règlement n'ont pas vocation non plus à tomber dans le champ d'application de la présente loi. D'une part, ce type de groupements n'est généralement instauré que pour la durée d'un projet ou d'un suivi déterminé. D'autre part, dans la mesure où la création de ces groupes est étroitement lié aux prérogatives organisationnelles d'organisation de l'administration du Conseil d'Etat et de ses départements, et que ceux-ci doivent disposer de toute leur marge de manœuvre en la matière, il ne se justifie pas de demander au législateur de poser en la matière des règles générales et contraignantes.

Enfin, la lettre d) de l'alinéa 2 est l'expression du rappel que les établissements autonomes et les fondations de droit public, ainsi que leurs commissions, ne sont pas compris dans le champ d'application de la loi.

Art. 2 : Durée du mandat

L'article 2, alinéa 1 prévoit une durée de mandat de 4 ans, l'alinéa 2 précisant que le mandat commence le 1^{er} juin de l'année suivant celle du renouvellement du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, les commissaires désignés en cours de mandat ne l'étant que jusqu'à l'expiration de la période non révolue (alinéa 3). La durée du mandat de 4 ans correspond à la réglementation actuelle, telle qu'issue de l'article premier du règlement relatif à la durée du mandat des commissions dépendant de l'Etat¹². L'alinéa 2 repousse de 3 mois l'époque du renouvellement, la réglementation actuelle prévoyant un renouvellement avant le 1^{er} mars de l'année en question¹³. Ce délai supplémentaire de 3 mois apparaît indispensable, compte tenu du nombre de sièges à repourvoir en même temps et de la nécessité d'organiser une procédure de désignation permettant la vérification de toutes les conditions légales à l'accession à la fonction, ainsi que parfois à l'élection elle-même. Compte tenu en effet des changements organisationnels importants induits par la modification de la composition du Grand Conseil et de celle du Conseil d'Etat, parfois par la réorganisation des départements, il est difficile de tenir le délai du 1^{er} mars. Un bref délai supplémentaire permettrait d'optimiser le processus.

Quant à la règle de l'alinéa 3, elle vise à éviter des pratiques et des interprétations divergentes, tant il paraît aller de soi qu'une désignation complémentaire en cours de mandat ne doit valoir que jusqu'à la fin du mandat en cours. Cependant, la précision de la règle dans la loi elle-même tend à harmoniser les décisions de nominations à prendre.

Art. 3 : Renouvellement en cours de mandat

Il s'agit d'une règle nouvelle par rapport à la situation actuelle. Aujourd'hui, chaque fois qu'une vacance survient dans le cadre d'une commission officielle, que ce soit pour cause de décès, de démission (cas de loin le plus fréquent) ou pour des causes d'incapacité, voire de révocation, il est procédé systématiquement à une désignation ou une élection complémentaire. Or, dans bien des cas, l'effectif même de la commission, important, cumulé à l'absence de règles fixant un quorum de décision, permettrait de se passer d'une telle désignation complémentaire, la commission n'étant pas concrètement entravée dans son fonctionnement. Par ailleurs, le Conseil d'Etat constate que parfois, les parties ou milieux

¹² A 2 20.03.

¹³ Cf. article 2 du règlement A 2 20.03.

souhaitant être représentés peinent à recruter des personnes compétentes, motivées et disponibles pour cette fonction officielle. Il arrive ainsi souvent qu'un membre ne participe effectivement pas - ou pas assidûment - aux séances des commissions dont il est membre, voire qu'il démissionne rapidement après sa désignation. La règle de l'article 3 vise par conséquent à subordonner le renouvellement de la vacance à deux conditions cumulatives : d'une part le défaut d'un suppléant désigné au préalable, et d'autre part la nécessité de la démonstration du fait que le fonctionnement de la commission se trouverait entravé si l'on ne procédait pas à une désignation complémentaire. Concrètement, la règle a pour avantage d'obliger les milieux concernés à proposer d'emblée un ou plusieurs suppléants par titulaire. D'autre part, faute de suppléant disponible, l'on peut attendre des parties concernées la démonstration de la nécessité de procéder au comblement de la vacance. Si cette démonstration paraît aisée s'agissant d'une commission paritaire ou multipartite avec des compétences décisionnelles, qui doit impérativement conserver un nombre égal de partenaires pour chaque partie représentée, elle devrait en revanche échouer, sauf situation tout à fait particulière, pour des commissions ayant un effectif important et des tâches purement consultatives.

Art. 4 : Procédure de nomination

L'alinéa premier renvoie à la loi ou au règlement instituant la commission concernée la désignation de l'autorité compétente pour procéder à la nomination des membres des commissions officielles. Le plus souvent, c'est en effet la loi spéciale qui désigne à ces fins l'autorité de nomination, généralement le Conseil d'Etat seul ou en concours avec d'autres entités. A défaut d'une telle indication, il est proposé une règle supplétive, à savoir la compétence du Conseil d'Etat. Cette disposition doit cependant se lire en corrélation avec le champ d'application décrit à l'article premier. Pour mémoire, les commissions dépendant des autres pouvoirs (législatif et judiciaire) ne sont pas comprises dans le champ d'application de la présente loi. Elles ne sont par conséquent pas visées, ni touchées par la règle prévue à l'article 4, alinéa 1.

En ce qui concerne la publicité liée à la composition des commissions officielles, il est apparu au Conseil d'Etat qu'un important effort devait être fait en la matière. Même si récemment, le Conseil d'Etat a rendu accessible au plus grand nombre, via internet, une base de données actualisée permettant de connaître la composition des commissions officielles, ainsi que les coordonnées des membres les composant et les milieux représentés, il convient aussi de rendre public l'arrêté de nomination des membres de la

commission. Le mode de diffusion de cette information dans le public doit en revanche être laissé à discrétion du Conseil d'Etat, pour choisir celui qui sera le mieux adapté aux circonstances, un juste équilibre devant être trouvé entre l'intérêt de toucher le plus grand nombre et celui de minimiser les frais de publication. Pour mémoire, le Conseil d'Etat avait expressément fixé parmi les mesures décidées dans le cadre de son premier plan de mesures P1 le fait de « *développer le flux d'information et l'archivage par des moyens électroniques* » (mesure n°18 du plan P1). C'est en application de cet objectif que la composition des commissions officielles, obtenue par extraction d'une base de données spécifique, est désormais accessible via internet ainsi que dans une publication électronique de la chancellerie d'Etat, le système d'information sur la législation (SIL), édité quatre fois par année.

L'article 4, alinéa 3, prévoit que les décisions en matière de nomination de membres de commissions officielles ne sont pas susceptibles de recours sur le plan cantonal. Pour mémoire, l'on rappellera que tant la Constitution fédérale (article 29a Cst) que la loi sur le Tribunal fédéral (notamment l'article 86, al. 3 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (en abrégé : LTF) prévoient la possibilité pour les cantons de soustraire certaines catégories de décisions à l'obligation de prévoir l'accès à un juge cantonal en cas de contestation à leur endroit. Parmi ces exceptions figure justement celle de la décision revêtant « *un caractère politique prépondérant* » (article 86, al. 3 LTF). Cette exclusion, qui n'est pas nouvelle en soi (il n'y a pas dans la législation actuelle sur les commissions officielles de voie de droit ouverte sur le plan cantonal, pas plus que de contentieux sur l'attribution ou le renouvellement d'un mandat de commissaire) est toujours considérée comme légitime par la doctrine spécialisée¹⁴, qui rappelle que parmi les décisions à caractère politique prépondérant figurent notamment toujours les décisions individuelles du ressort exclusif des autorités politiques (gouvernement et parlement notamment), en particulier l'élection des membres des autorités, les décisions et mesures prises dans le cadre de leur pouvoir de surveillance, les décisions à caractère budgétaire ou la grâce. Enfin, il convient de rappeler que la disposition proposée dans le cadre du présent projet de loi ne vise pas à susciter des contestations qui n'ont aujourd'hui pas cours, mais bien à informer le public de la manière la plus complète et la plus exacte possible

¹⁴ Voir notamment Ruth HERZOG, *Auswirkungen auf die Staats- und Verwaltungsrechtspflege*, in : *Neue Bundesrechtspflege*, Berner Tage für die juristische Praxis, Berne 2007, p. 43ss, notamment 68-70; Esther TOPHINKE, in : *Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar*, Bâle 2008, n° 22 ad art. 86 LTF et références citées.

sur la composition des commissions officielles. Cela étant, il est nécessaire de préciser dans la loi l'absence de tout recours afin d'éviter toute ambiguïté du fait des nouvelles garanties fédérales de procédure imposées au canton dès le 1^{er} janvier 2009.

Enfin, l'alinéa 4 délègue au Conseil d'Etat la faculté de fixer par voie réglementaire les détails de la procédure de nomination. Dans ce contexte, il sied de préciser que les règles complémentaires à élaborer par le Conseil d'Etat concernent la procédure de désignation par cette autorité, et notamment les pièces à fournir, la forme exacte de l'appel à candidatures ou le délai dans lequel celui-ci doit être opéré et ses canaux de diffusion. Il ne s'agit en aucun cas d'interférer dans le processus de désignation interne du candidat par les milieux considérés. Ceux-ci continuent ainsi à disposer de toute liberté quant aux moyens et aux méthodes de recrutement les amenant à proposer une candidature. Il n'en reste pas moins qu'il appartient au Conseil d'Etat, quel que soit le type de commissions, de s'assurer que le candidat proposé remplit les conditions de nomination visées à l'article 7 de la loi, et qu'aucune cause d'incompatibilité ne fait obstacle par principe à sa candidature.

Chapitre II Composition des commissions officielles

Art. 5 : Critères de composition

L'article 5, alinéa 1, énonce le principe selon lequel les critères de composition des commissions sont déterminés en premier lieu par les lois ou règlements spéciaux instituant ces dernières. Toutefois, il est rappelé que, conformément à ce qui est prévu dans la loi actuelle, ces critères ne peuvent contenir des discriminations à raison du sexe, de l'âge ou de la nationalité des candidats.

L'alinéa 2 de cet article attribue aux autorités de nomination le rôle de veiller à ce que les conditions relatives à la qualité de membre soient remplies pour pouvoir être nommé au sein d'une commission. Ce sont des conditions liées, entre autres, à la capacité de discernement, à la majorité, aux compétences, et posées dans le but de favoriser une contribution effective des commissaires au fonctionnement des entités concernées.

L'alinéa 3 précise encore l'obligation de veiller à une équitable représentation des sexes, des générations, des sensibilités politiques en leur sein dépend désormais du type d'activité qu'elles déploient et de la nécessité en regard de celle-ci de nommer des membres représentant, par exemple, la vie associative du canton.

Art. 6 : Nombre maximal de membres

L'article 6, alinéa 1, fixe à 20 le nombre maximal de membres titulaires au sein d'une commission, en n'augmentant que légèrement le nombre de membres siégeant dans les commissions parlementaires. Ce nombre encore raisonnable permet d'assurer l'efficacité d'une commission dans la réalisation des missions qui lui sont assignées, tout en offrant un cadre suffisant pour que chaque sensibilité trouve à s'exprimer.

Sont mentionnées à l'alinéa 2 les commissions qui font exception au nombre maximal de 20 membres, en raison soit de la diversité de ses missions, soit de la nécessité de combiner les compétences de personnes représentant des milieux très spécialisés et variés. Les commissions non mentionnées à l'alinéa 2 et qui ont un nombre de membres supérieur devront le réduire, cas échéant moyennant une adaptation des dispositions légales qui s'y rapportent.

Art. 7 : Conditions de nomination

Des conditions minimales doivent être remplies pour pouvoir être membre d'une commission, ceci afin d'assurer le déroulement efficace et efficient de ses activités et la validité de ses décisions, conseils ou préavis.

L'alinéa 2 précise que les conditions relatives à la qualité de membre doivent être remplies durant toute la durée du mandat, de manière à assurer notamment le bon déroulement des activités des commissions. A défaut, il est stipulé que le membre perd de plein droit cette qualité dès le jour de la disparition de l'une des conditions. Cette perte de plein droit est constatée par un arrêté du Conseil d'Etat ayant valeur déclarative.

Quant au nombre de mandats consécutifs possible, il est fixé à trois maximum, ceci dans l'intérêt des commissions puisque cela rend possible l'apport de nouvelles compétences en leur sein (al. 3). Font cependant exception les cas dans lesquels un commissaire siège *ès qualités*, c'est-à-dire est membre de droit de la commission du fait de la fonction qu'il occupe, en vertu d'une disposition légale ou réglementaire : il serait illogique de l'obliger à cesser de siéger à ce titre, alors même qu'il pourrait encore occuper la même fonction.

Enfin, un membre ne peut siéger dans plus de trois commissions en même temps. Cette limite favorise, une fois encore, l'efficacité des membres agissant dans les commissions (al. 4).

Art. 8 : Incompatibilités

L'article 8, alinéa 1, énumère les quelques cas où la qualité de membre est incompatible avec d'autres fonctions. Pour ce qui est des magistrats du pouvoir judiciaire, cela permet d'éviter toute ambiguïté liée au fait que les dispositions d'incompatibilité concernant le pouvoir judiciaire ne prévoient rien quant à la compatibilité de la fonction de juge avec celle de membre d'une commission officielle, mais proscrivent tantôt le cumul avec « *toute fonction administrative salariée* » (cf. art. 133 Cst-GE), tantôt avec « *l'exercice de toute autre activité lucrative* », à l'exception notamment de « *membre d'une autorité ou d'une juridiction administrative, si la qualité de magistrat est requise par la loi ou le règlement* » (art. 63, al. 1 let. a LOJ), ou encore de « *tout emploi rémunéré ou avec l'exercice régulier d'une activité lucrative* » (cf. art. 4, al. 3 let. c LICC pour ce qui est des magistrats titulaires de la Cour des comptes).

Quant aux membres de la fonction publique, il va de soi que leur présence n'est pas en soi incompatible avec la qualité de membre d'une commission officielle, ne serait-ce qu'en raison du fait qu'ils sont fréquemment désignés pour y représenter les intérêts de l'Etat à ces fins. Sous réserve de ce dernier cas, il apparaît cependant qu'il peut se présenter des conflits d'intérêts, en ce sens que la présence d'un membre du personnel peut objectivement être incompatible soit avec la nature des fonctions exercées par celui-ci, soit avec la disponibilité que celles-ci requièrent, d'où le choix de soumettre à autorisation préalable de la hiérarchie la candidature à un poste de membre d'une commission officielle. Cette dernière restriction ne vaut évidemment que pour les commissions officielles qui relèvent du champ d'application de la loi, et ne concerne par exemple nullement les membres des commissions du personnel.

L'article 8, alinéa 3, instaure, en toute logique, la perte de plein droit de la qualité de membre lorsque l'incompatibilité survient en cours de mandat.

Art. 9 : Devoirs généraux

Cette disposition ne figurait pas dans le droit antérieur, en dépit de son caractère évident. Il s'agit d'un rappel du principe selon lequel, s'agissant d'une commission qualifiée d'officielle, l'intérêt de l'Etat ou de la collectivité doit guider le commissaire et primer d'autres intérêts éventuels en jeu, à l'instar du devoir de fidélité dû à un employeur.

Le devoir de diligence est également rappelé, afin de mettre en évidence le fait qu'un commissaire qui s'engage dans une commission officielle doit le

faire en connaissance de cause, en étant conscient des devoirs et de la charge de travail que cela impliquera.

Art. 10 : Assiduité aux séances

Ce principe découle du précédent. Il rappelle expressément l'obligation à la charge des commissaires de donner de leur temps aux commissions dont ils font partie.

Un commissaire qui n'assisterait pas avec une assiduité jugée suffisante aux commissions pourrait s'exposer à être révoqué de ladite commission par le Conseil d'Etat (cf. art. 18).

Art. 11 : Secret de fonction

Les alinéas 1, 2 et 5 constituent une reprise du droit antérieur (les actuels alinéas 1 à 3), moyennant une légère modification rédactionnelle; ils expriment les règles éprouvées actuellement en vigueur en matière de secret de fonction. Il s'agit d'une formulation usuelle, qui n'appelle pas de remarques particulières.

L'alinéa 3 précise l'autorité compétente pour délier le membre d'une commission officielle. La formulation de la loi actuelle ne peut être maintenue, puisque désormais les commissions dépendant du pouvoir judiciaire ou des communes n'entrent plus dans le champ d'application de la loi. C'est donc le Conseil d'Etat qui devra exercer cette compétence, la loi lui réservant la faculté de déléguer celle-ci, de manière générale ou ponctuelle, à l'un de ses membres agissant en sa qualité de chef de département.

L'alinéa 4 rappelle pour mémoire, la nécessaire réserve en faveur du secret fiscal, le siège de la matière se trouvant en l'occurrence aux articles 11 et 12 de la loi de procédure fiscale, du 4 octobre 2001 (D 3 17).

Art. 12 : Récusation

Cette disposition est reprise du droit antérieur et n'appelle pas de commentaire particulier.

Art. 13 : Exhortation

Il s'agit d'une reprise littérale du droit antérieur.

Chapitre IV Fonctionnement de la commission et rémunération de ses membres

Art. 14 : Publicité

Etant donné les missions confiées à la plupart des commissions officielles, il est nécessaire de préciser que les séances ne sont pas publiques et de réserver le huis clos, si les lois spécifiques le prévoient, conformément à l'article 3, alinéa 1, de la loi sur l'information du public et l'accès aux documents, du 5 octobre 2001 (ci-après : LIPAD). La même règle vaut pour les séances ayant lieu au sein de sous-commissions ou de groupes de travail institués par la commission en fonction de sa taille et de la diversité de ses missions, par souci de cohérence.

S'agissant du rapport annuel visé à l'alinéa 2, celui-ci pourra consister en un document concis, rappelant le rôle de la commission, les sujets abordés, le cas échéant les documents établis, les décisions ou préavis rendus et toute information utile à la compréhension par le Conseil d'Etat du travail effectué.

L'alinéa 3 complète et renforce le principe du secret de fonction, en ce sens que toute communication spontanée au public d'information relative à des travaux en cours est en principe proscrite sauf disposition légale contraire ou autorisation préalable du Conseil d'Etat, l'objectif étant de ne pas entraver le processus décisionnel ou de négociation au sein des commissions par une communication prématurée à des tiers. Cet alinéa ne dispense évidemment pas les commissions d'émettre les autres documents prévus par la législation ou les rapports demandés par le Conseil d'Etat.

L'alinéa 4 concerne la procédure d'accès aux documents selon la LIPAD. A ce sujet, il faut faire une distinction entre les documents susceptibles d'être communiqués et ceux qui ne le sont pas : si le document est susceptible d'être communiqué au sens de la LIPAD, le président de la commission est compétent pour répondre positivement à la requête individuelle d'accès. Si le document n'est pas susceptible d'être communiqué, il reste donc couvert par le secret de fonction. Pour le surplus, les règles applicables en la matière sont contenues aux articles 24 à 28 LIPAD, dans leur teneur du 9 octobre 2008.

Art. 15 : Procès-verbaux

La tenue de procès verbaux concrétise le travail effectué par les commissions. Ces documents sont en outre particulièrement importants lorsqu'il s'agit de commissions chargées de donner un préavis au Conseil

d'Etat ou au conseiller d'Etat concerné, ou celles qui sont chargées de rendre des décisions.

Grâce aux procès-verbaux, le Conseil d'Etat aura une vision globale du fonctionnement des commissions et du travail effectué. De plus, dans le cadre de la surveillance qui lui incombe, cela lui donnera la possibilité de mesurer l'efficience du système.

A l'instar de ce qui est prévu pour les procès-verbaux des commissions parlementaires, la loi prévoit expressément que ceux-ci ne sont pas publics, seuls les destinataires mentionnés par l'alinéa 2 étant en droit d'obtenir ledit procès-verbal. Le but est de préserver le processus décisionnel ou de négociation, tout comme l'espace de discussion et de collaboration nécessaires au bon fonctionnement des commissions, en permettant à toutes les sensibilités de s'exprimer sans entrave ni pression médiatique. Le secret sur ces procès-verbaux permet aussi de sauvegarder certains intérêts individuels ou institutionnels éventuellement concernés en fonction du caractère plus ou moins sensible des activités de certaines commissions, amenées parfois à évoquer des situations ou des données personnelles de tiers.

Art. 16 : Rémunération

La rémunération des membres des commissions officielles n'est actuellement réglée ni par la loi, ni par règlement, mais par le biais d'un simple extrait de procès-verbal de séance du Conseil d'Etat, soit d'une ordonnance administrative interne qui, bien que largement connue du fait du nombre de commissaires concernés, n'est pas publique. Il s'ensuit régulièrement des questions de tiers quant aux modalités exactes de rémunération des membres des commissions officielles, sur le tarif horaire pratiqué, ou encore le champ d'application personnel et matériel de la directive précitée¹⁵. Il s'avère donc nécessaire d'ancrer désormais dans la loi un certain nombre de principes, et de doter pour le surplus le Conseil d'Etat d'une délégation législative claire afin qu'il édicte des dispositions complémentaires.

Tout d'abord, et quant au principe de la rémunération, il est prévu un régime différencié selon que la commission est instaurée par la loi (donc par le Grand Conseil) ou par un règlement (soit par le Conseil d'Etat), en vertu

¹⁵ Voir encore récemment l'IUE 521 du 21 décembre 2007 intitulée « *Fonctionnaires et régions autonomes* », et la réponse du Conseil d'Etat, IUE 521-A du 11 mars 2008.

du principe de la séparation des pouvoirs et du parallélisme des formes. Ainsi lorsque la commission officielle est instaurée par une loi, le principe de l'automaticité de la rétribution des commissaires est retenu, sauf si la loi dispose du contraire. En revanche, lorsque la commission officielle est instaurée par un règlement, la compétence demeure au Conseil d'Etat de décider s'il y a lieu de rémunérer ou non les commissaires d'une commission déterminée, puisque c'est celui-ci qui a décidé de sa création, et qui est le mieux à même de juger de la pertinence de la solution à retenir en fonction des particularités du cas d'espèce (alinéa 2). L'alinéa 4, lettre a, du projet indique encore que c'est dans le cadre réglementaire que le Conseil d'Etat précisera pour quelles commissions, parmi celles instaurées par règlement, l'activité donne droit à rémunération.

En ce qui concerne le taux horaire et les modalités précises de la rémunération, notamment l'étendue de l'activité donnant droit à rémunération, l'alinéa 4, lettre b, de la disposition invite le Conseil d'Etat à les faire figurer dans les dispositions réglementaires d'application, et ce pour l'ensemble des commissions au sein desquelles le principe de la rétribution des commissaires est acquis. Ainsi, les modalités exactes de rétribution seront connues de tous, du fait de la publication du règlement, et non plus seulement des seules personnes concernées.

Enfin, pour éviter notamment que des membres de la fonction publique ne se voient rémunérés par l'Etat lorsqu'ils siègent dans une commission officielle en tant que représentants de ce dernier, des dérogations au principe d'une rémunération sont prévues à l'alinéa 3. Il en va de même des membres du personnel des institutions fortement subventionnées par l'Etat qui siègent dans une commission officielle comme représentants des dites institutions et qui ne percevront désormais plus de rémunération.

Chapitre V Surveillance

Art. 17 : En général

Le Conseil d'Etat souhaite que l'efficacité des commissions officielles soit renforcée, notamment par le biais d'une surveillance adéquate.

Art. 18 : Révocation

La nouveauté introduite formellement par cet article consiste en la possibilité pour le Conseil d'Etat de **révoquer** un commissaire qui

n'assumerait pas les devoirs de sa charge tels qu'ils sont prescrits par les articles 9 et 10.

Art. 19 : Voies de recours

La possibilité de révocation sera toutefois assortie d'un **contrôle judiciaire**, dans la mesure où la décision formelle du Conseil d'Etat pourra être portée devant le Tribunal administratif. Le devoir du Conseil d'Etat d'entendre préalablement la personne concernée est par ailleurs expressément stipulé.

Chapitre VI Dispositions finales et transitoires

Seules les règles transitoires contenues à l'article 23 méritent quelques explications complémentaires. Cette disposition a pour but de faciliter dans toute la mesure du possible la transition entre l'ancien et le nouveau régime. Il convient en premier lieu d'éviter toute incertitude juridique quant au droit applicable à celles des commissions officielles qui entrent actuellement dans le champ d'application de la loi, mais qui en sortiront du fait de la nouvelle. Par ailleurs, il convient d'éviter de renouveler, à l'échéance de mars 2010, des commissions dont les critères de composition et les règles de fonctionnement vont être modifiées, compte tenu de l'importance de l'activité liée à ces procédures électorales.

L'alinéa 1 de l'article 23 prévoit ainsi que les commissions soumises à l'ancienne loi demeurent régies par l'ancien droit jusqu'au terme du mandat en cours au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle, ce qui revient à appliquer la règle usuelle de la non rétroactivité.

L'alinéa 2 de l'article 23 vise une autre hypothèse : si la nouvelle entre en vigueur avant la fin du mandat des commissions régies par l'ancien droit, c'est-à-dire avant le 28 février 2010, celles-ci devraient normalement être renouvelées en fonction du nouveau droit avant cette échéance. Compte tenu cependant des délais de publication et de promulgation des lois, ainsi que du laps de temps objectivement nécessaire à la préparation et à l'organisation des désignations à opérer, il n'est pas certain qu'une nouvelle adoptée peu avant le 28 février 2010 puisse véritablement déployer ses effets aussi tôt. Afin d'éviter une incertitude juridique tant sur le sort de ces commissions que sur les règles applicables à leur renouvellement, l'alinéa 2 prévoit que leur mandat est prorogé de plein droit jusqu'à la désignation opérée en vertu de la

présente loi, même si cette désignation survient postérieurement au 28 février 2010.

Enfin, l'alinéa 3 de l'article 23 prévoit une règle transitoire spéciale pour les commissions qui sortent du champ d'application de la loi générale sur les commissions officielles, afin d'éviter une lacune ou une vacance dans l'exercice des responsabilités liées à celles-ci. Cet alinéa prévoit une reconduction automatique du mandat de ces commissions officielles, qui demeurent inchangées dans leur composition, pour une durée fixe de deux ans au plus, et ce jusqu'à l'entrée en vigueur de dispositions spéciales. La présente disposition vaut aussi, rétroactivement, à l'égard des commissions dont le mandat arrive à échéance avant l'entrée en vigueur de la présente loi, cet effet rétroactif étant expressément rappelé dans la loi. Il serait en effet absurde de renouveler des instances entrant dans le champ d'application de la loi de 1965 sur la base de règles régissant celles-ci, pour le seul motif que la présente loi ne serait pas encore en vigueur à l'expiration de leur mandat, alors même que des dispositions spéciales les concernant sont en voie d'être révisées.

Il convient en effet de laisser au législateur le temps d'adopter des règles particulières soit dans les lois spéciales instituant ces commissions, soit dans le cadre d'une future législation générale sur la gouvernance des établissements publics autonomes et des fondations de droit public. Ces travaux législatifs impliquent une réflexion distincte, dont il n'est pas possible aujourd'hui d'évaluer la date d'achèvement. Il est dès lors légitime de permettre à ces commissions de continuer à fonctionner dans leur dernière composition pour une brève période transitoire nécessaire à l'adaptation des règles qui les régissent. Tel est l'objet du dernier alinéa de cette disposition.

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