

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 22 août 2012

Projet de loi

modifiant la loi sur la procédure administrative (E 5 10) *(Suspension des délais)*

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

Art. 1 Modifications

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

Art. 17A (abrogé)

Art. 63 Suspension des délais (nouveau)

¹ Les délais en jours fixés par la loi ou par l'autorité ne courent pas :

- a) du 7^e jour avant Pâques au 7^e jour après Pâques inclusivement;
- b) du 15 juillet au 15 août inclusivement;
- c) du 18 décembre au 2 janvier inclusivement.

² Cette règle ne s'applique pas dans :

- a) les procédures en matière de votations et d'élections;
- b) les procédures en matière de marchés publics;
- c) les procédures de mises en détention, d'assignations territoriales, d'interdictions territoriales et de mises en rétention prévues par la loi d'application de la loi fédérale sur les étrangers, du 16 juin 1988;
- d) les procédures en matière de violences domestiques;
- e) les procédures soumises aux règles de la loi de procédure fiscale, du 4 octobre 2001.

Art. 2 Modifications à une autre loi

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

Art. 49, al. 5 (nouveau)

⁵ La suspension des délais au sens de l'article 63 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, ne s'applique pas.

Art. 53, al. 2 (nouveau)

² La suspension des délais au sens de l'article 63 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, ne s'applique pas.

Art. 56, al. 2 (nouveau)

² La suspension des délais au sens de l'article 63 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, ne s'applique pas.

Art. 3 Entrée en vigueur

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

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le présent projet de loi concerne la suspension des délais en matière administrative.

Après un rappel des dispositions pertinentes des lois 10462 (1.) et 10761 (2.), le Conseil d'Etat expliquera pourquoi les règles en matière de suspension des délais doivent encore une fois être modifiées (3. et 4.).

1. La loi 10462

Le 14 avril 2009, le Conseil d'Etat a déposé le projet de loi 10462 sur l'organisation judiciaire.

Le 3 septembre 2009, le rapport de la commission *ad hoc* Justice 2011 au sujet du projet de loi précité a été déposé (PL 10462-A). Le Grand Conseil a traité ce rapport les 8 et 9 octobre 2011 et adopté la loi 10462.

Alors que le projet de loi du Conseil d'Etat ne prévoyait rien à ce sujet, la commission *ad hoc* Justice 2011 a complété la loi sur la procédure administrative en prévoyant la suspension des délais en matière contentieuse.

La modification législative suivante de la LPA était proposée¹ :

« **Art. 63** **Suspension des délais (nouveau, l'art. 63 actuel devenant l'art. 62)**

¹ *Les délais en jours ou en mois fixés par la loi ou par l'autorité ne courent pas :*

- a) *du 7^e jour avant Pâques au 7^e jour après Pâques inclusivement;*
- b) *du 15 juillet au 15 août inclusivement;*
- c) *du 18 décembre au 2 janvier inclusivement.*

² *Cette règle ne s'applique pas dans :*

- a) *les procédures en matière de votations et d'élections;*
- b) *les procédures en matière de marchés publics. »*

¹ PL 10462-A, p. 119-120.

Elle était motivée comme suit dans le rapport² :

« *Loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 [...]*

A l'article 63, sur proposition d'un commissaire (L), la commission a introduit une règle sur la suspension des délais. Elle a en effet estimé que la suspension des délais constituait la norme dans la plupart des branches du droit, procédure administrative fédérale comprise, la procédure administrative genevoise faisant exception. M. Frédéric Scheidegger a relevé que l'absence de suspension des délais pouvait nuire au justiciable, par exemple lorsqu'il reçoit une décision peu avant les fêtes de fin d'année. Il a proposé une formulation instituant une suspension des délais classique, avec une exception en matière de votations et élections.

Suite à l'audition du Tribunal administratif, un commissaire (L) a proposé d'ajouter les décisions en matière de marchés publics parmi les exceptions. Interrogé sur l'opportunité de prévoir une exception en matière de droit des étrangers, et plus précisément en matière de détention administrative, M. Frédéric Scheidegger a répondu que cette exception existait d'ores et déjà en vertu du droit fédéral. [...] ».

La loi 10462 a été soumise au référendum obligatoire en raison des modifications organisationnelles apportées aux juridictions en matière de baux et loyers. Le 26 septembre 2010, le peuple a accepté la loi 10462, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

La loi 10462 a donc introduit la suspension des délais en procédure administrative *contentieuse*.

2. La loi 10761

Le 17 novembre 2010, le Conseil d'Etat a déposé trois projets de loi modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (PL 10761, PL 10762, PL 10763). Il s'agissait de procéder à un certain nombre de corrections formelles et matérielles aux projets de loi déjà votés en lien avec Justice 2011.

Le 9 mai 2011, le rapport de la commission *ad hoc* Justice 2011 au sujet du projet de loi 10761 a été déposé (PL 10761-A). Le Grand Conseil a traité ce rapport le 27 mai 2011 et adopté la loi 10761.

² PL 10462-A, p. 63-64.

Alors que le projet de loi du Conseil d'Etat ne prévoyait rien (à nouveau) à ce sujet, la commission *ad hoc* Justice 2011 a (à nouveau) modifié la loi sur la procédure administrative en matière de suspension des délais.

La modification législative suivante de la LPA était proposée³ :

« Art. 17A Suspension des délais (nouveau)

¹ *Les délais en jours ou en mois fixés par la loi ou par l'autorité ne courent pas :*

- a) *du 7^e jour avant Pâques au 7^e jour après Pâques inclusivement;*
- b) *du 15 juillet au 15 août inclusivement;*
- c) *du 18 décembre au 2 janvier inclusivement.*

² *Cette règle ne s'applique pas dans :*

- a) *les procédures en matière de votations et d'élections;*
- b) *les procédures en matière de marchés publics.*

[...]

Art. 63 (abrogé) ».

Elle était motivée comme suit dans le rapport⁴ :

« Loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 [...]

Art. 17A

Un commissaire (L) propose de corriger une erreur remontant à la réforme de la procédure administrative. A l'époque, la commission a introduit une disposition relative à la suspension des délais.

Curieusement, elle a placé cette disposition dans le chapitre relatif aux recours. C'est inadéquat, car la nécessité de préserver les droits des parties peut également se poser devant l'administration. Il propose dès lors d'abroger l'article 63 et d'en déplacer le contenu dans un nouvel article 17A. ».

³ PL 10761-A, p. 76.

⁴ PL 10761-A, p. 50.

La loi 10761 est entrée en vigueur le 27 septembre 2011.

La loi 10761 a ainsi, pour corriger une prétendue « *erreur* », élargi la portée de la suspension des délais à la procédure administrative *non contentieuse* (en plus de la procédure contentieuse).

3. Le but du présent projet de loi

Le Conseil d'Etat est d'avis que l'emplacement de la suspension des délais – article 63 – dans la loi 10462 n'était pas une erreur.

Il considère au contraire que le déplacement de l'article 63 à l'article 17A LPA – ce qui implique l'application de la suspension des délais à la procédure non contentieuse aussi – a des effets indésirables (3.2).

Par ailleurs, le Conseil d'Etat expliquera que la formulation de la disposition en matière de suspension des délais peut être améliorée (3.3), que des exceptions supplémentaires doivent être prévues en matière de détention administrative (3.4) et de violences domestiques (3.5). Enfin, les règles en matière fiscale doivent être harmonisées avec le droit fédéral (3.6).

L'avant-projet de loi du Conseil d'Etat a été soumis à consultation auprès du Pouvoir judiciaire, de l'Association des juristes progressistes et de l'Ordre des avocats. Les réponses obtenues figurent en annexes 1 et 2. A la suite de la consultation, le projet a été – en partie – modifié.

En premier lieu, la situation au niveau fédéral et dans les autres cantons (3.1) sera présentée.

3.1 La situation au niveau fédéral et dans les autres cantons

Le *droit fédéral* connaît plusieurs lois de procédure, lesquelles ont des règles différentes :

- la loi fédérale sur la procédure administrative⁵ consacre la suspension des délais en procédure non contentieuse et en procédure contentieuse (art. 22a, al. 1, PA); seuls les délais fixés en jours (et non pas les délais fixés en mois) sont interrompus;

⁵ Article 22a, alinéa 1, de la loi fédérale sur la procédure administrative, du 20 décembre 1968 (PA; RS 172.021) : « *Les délais fixés en jours par la loi ou par l'autorité ne courent pas : [...]* ».

- la loi sur le Tribunal fédéral⁶ consacre la suspension des délais fixés en jours (mais pas les délais fixés en mois) (art. 46, al. 1, LTF);
- le code de procédure civile⁷ consacre la suspension des délais fixés en jours (mais pas les délais fixés en mois) (art. 145, al. 1, CPC);
- le code de procédure pénale⁸ ne prévoit pas de suspension des délais;
- enfin, la loi fédérale sur la partie générale des assurances sociales⁹ prévoit une suspension des délais « *en jours ou en mois* », en procédure contentieuse et non contentieuse (art. 38, al. 4, LPGA).

La situation dans les cantons est fort diverse :

- le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures connaît la suspension des délais devant le Tribunal administratif (art. 7 VRPG¹⁰);
- le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures ne connaît pas de suspension des délais en procédure administrative¹¹; les vacances judiciaires ne valent pas pour les procédures devant les autorités administratives (art. 27, al. 3, VerwVG¹²);
- le canton d'Argovie renvoie au code de procédure civile (art. 28, al. 1, VRPG¹³); les règles en matière de suspension ne s'appliquent qu'à la procédure contentieuse (art. 28, al. 2, VRPG);
- le canton de Bâle-Campagne ne connaît pas de suspension des délais en procédure administrative (art. 5, al. 1, VwVG BL¹⁴ renvoyant à l'article 46 GOG¹⁵);

⁶ Article 46, alinéa 1, de la loi sur le Tribunal fédéral, du 17 juin 2005 (LTF; RS 173.110) : « *Les délais fixés en jours par la loi ou par le juge ne courent pas : [...]* ».

⁷ Article 145, alinéa 1, du code de procédure civile, du 19 décembre 2008 (CPC; RS 272) : « *Les délais légaux et les délais fixés judiciairement ne courent pas : [...]* ».

⁸ Code de procédure pénale suisse, du 5 octobre 2007 (CPP; RS 312.0).

⁹ Article 38, alinéa 4, de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales, du 6 octobre 2000 (LPGA; RS 830.1) : « *Les délais en jours ou en mois fixés par la loi ou par l'autorité ne courent pas : [...]* ».

¹⁰ Gesetz (AR) über die Verwaltungsrechtspflege, du 9 septembre 2002 (VRPG; RS/AR 143.1).

¹¹ Gesetz (AI) über den Fristenlauf, du 24 avril 1966 (FriG; RS/AI 172.700).

¹² Verwaltungsverfahrensgesetz, du 30 avril 2000 (VerwVG; RS/AI 172.600).

¹³ Gesetz (AG) über die Verwaltungsrechtspflege, du 4 décembre 2007 (VRPG; RS/AG 271.200).

- le canton de Bâle-Ville ne connaît pas de suspension des délais en procédure administrative (art. 16 VRPG)¹⁶;
- le canton de Berne ne connaît pas de suspension des délais en procédure administrative¹⁷;
- le canton de Fribourg connaît la suspension des « *délais fixés en jours ou en mois* » à Pâques et à Noël, en procédure non contentieuse et contentieuse (art. 30, al. 1, CPJA¹⁸); en plus, devant le Tribunal cantonal, les délais ne courent pas non plus en été (art. 30, al. 2, CPJA). En revanche, la loi sur les impôts cantonaux directs exclut de manière expresse l'application de la suspension des délais en matière fiscale (art. 150, al. 4, LICD¹⁹ excluant l'article 30 CPJA).
- le canton de Glaris connaît la suspension des délais fixés par la loi ou par les autorités lors des recours devant le Conseil d'Etat, les départements, le Tribunal administratif et les commissions de recours indépendantes (art. 90²⁰);
- le canton des Grisons connaît la suspension des délais fixés par la loi ou par un tribunal lors des procédures devant le Tribunal administratif (art. 39 VRG²¹);

¹⁴ Verwaltungsverfahrensgesetz Basel-Landschaft, du 13 juin 1988 (VwVG BL; RS/BL 175).

¹⁵ Gesetz (BL) über die Organisation der Gerichte (Gerichtsorganisationsgesetz), du 22 février 2001 (GOG; RS/BL 170).

¹⁶ Gesetz (BS) über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege, du 14 juin 1928 (VRPG; RS/BS 270.100).

¹⁷ Loi (bernoise) sur la procédure et la juridiction administratives, du 23 mai 1989 (LPJA; RS/BE 155.21). Voir aussi Markus Müller, *Bernische Verwaltungsrechtspflege*, 2^{ème} éd., Berne 2011, p. 97.

¹⁸ Code (fribourgeois) de procédure et de juridiction administrative, du 23 mai 1991 (CPJA; RS/FR 150.1).

¹⁹ Loi (fribourgeoise) sur les impôts cantonaux directs, du 6 juin 2000 (LICD; RS/FR 631.1).

²⁰ Gesetz (GL) über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz), du 4 mai 1986 (RS/GL III G/1).

²¹ Gesetz (GR) über die Verwaltungsrechtspflege, du 31 août 2006 (VRG; RS/GR 370.100).

- le canton du Jura connaît la suspension des « *délais fixés en jours, semaines ou en mois par la loi ou par l'autorité* », en cas d'opposition et devant les instances ordinaires et spéciales de la juridiction administrative ainsi que devant la Cour constitutionnelle (art. 44a LPA²²);
- le canton de Lucerne ne connaît pas de suspension des délais en procédure administrative (art. 31-36 VRG²³);
- le canton de Neuchâtel renvoie au code de procédure civile (art. 20 LPJA²⁴);
- le canton de Nidwald connaît la suspension des délais en jours fixés par la loi ou l'autorité en procédure d'opposition à Pâques et à Noël; dans les procédures de recours, les délais sont suspendus à Pâques, en été et à Noël (art. 33a VwV²⁵);
- le canton d'Obwald ne connaît pas de suspension des délais en procédure administrative (art. 8b VRV²⁶);
- le canton de Schaffhouse ne connaît pas de suspension des délais en procédure administrative (art. 9-11 VRG²⁷);
- le canton de Schwyz ne connaît pas de suspension des délais en procédure administrative (art. 47 et 56 VRV²⁸);
- le canton de Soleure ne connaît pas de suspension des délais en procédure administrative (art. 9-10bis VRG²⁹);
- le canton de St-Gall renvoie au code de procédure civile (art. 30, al. 1, VRG³⁰); la suspension des délais ne s'applique pas dans certains cas (art. 30, al. 2, VRG), notamment devant les autorités administratives;

²² Loi (jurassienne) de procédure et de juridiction administrative et constitutionnelle (code de procédure administrative), du 30 novembre 1978 (RS/JU 175.1).

²³ Gesetz (LU) über die Verwaltungsrechtspflege, du 3 juillet 1972 (RS/LU 40).

²⁴ Loi (neuchâteloise) sur la procédure et la juridiction administratives, du 27 juin 1979 (LPJA; RS/NE 152.130)

²⁵ Verordnung (NW) über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegeverordnung), du 8 février 1985 (RS/NW 265.1).

²⁶ Verordnung über das Verwaltungsgerichtsverfahren (OW), du 9 mars 1973 (RS/OW 134.14).

²⁷ Gesetz (SH) über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz), du 20 septembre 1971 (RS/SH 172.200).

²⁸ Verordnung (SZ) über die Verwaltungsrechtspflege, du 6 juin 1974 (RS/SZ 234.110).

²⁹ Gesetz (SO) über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz), du 15 juillet 1970 (RS/SO 124.11).

- le canton du Tessin connaît la suspension des délais fixés par la loi ou par le juge à Pâques et en été, dans les procédures de recours (art. 13 LPA³¹);
- le canton de Thurgovie connaît la suspension des délais fixés en jours dans la procédure devant le Tribunal administratif (art. 63, al. 1.2, VRG³²);
- le canton d'Uri renvoie au code de procédure civile pour la suspension des délais devant le Tribunal administratif (art. 63 VRPV³³);
- le canton du Valais connaît la suspension des « *délais fixés par la loi ou le juge* » devant le Tribunal cantonal (art. 79a LPA³⁴);
- le canton de Vaud connaît la suspension des délais fixés en jours, en procédure devant le Tribunal cantonal (art. 96, al. 1, LPA-VD³⁵);
- le canton de Zoug ne connaît pas de suspension des délais en procédure administrative (art. 10-11 VRG³⁶);
- le canton de Zurich ne connaît pas de suspension des délais en procédure administrative non contentieuse (art. 11-12 VRG³⁷). En revanche, en matière contentieuse devant le Tribunal administratif, la loi renvoie au CPC (art. 71 VRG). Les dispositions de procédure fiscale ne contiennent plus de suspension des délais (art. 73 VRG renvoyant au Steuergesetz³⁸).

³⁰ Gesetz (SG) über die Verwaltungsrechtspflege, du 16 mai 1965 (RS 951.1).

³¹ Legge (TI) di procedura per le cause amministrative, du 19 avril 1966 (RS/TI 3.3.1.1).

³² Gesetz (TG) über die Verwaltungsrechtspflege, du 23 février 1981 (RS/TG 170.1).

³³ Verordnung (UR) über die Verwaltungsrechtspflege, du 23 mars 1994 (VRPV; RS/UR 2.2345).

³⁴ Loi (valaisanne) sur la procédure et la juridiction administratives, du 6 octobre 1976 (RS/VS 172.6).

³⁵ Loi (vaudoise) sur la procédure administrative, du 28 octobre 2008 (LPA-VD; RS/VD 173.36).

³⁶ Gesetz (ZG) über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz) du 1^{er} avril 1976 (RS/ZG 162.1).

³⁷ Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG), du 24 mai 1959 (RS/ZH 175.2).

³⁸ Steuergesetz, du 8 juin 1997 (RS/ZH 631.1).

Tableau récapitulatif (simplifié)

Canton	En jours	En mois	Non contentieux	Contentieux
Argovie	Oui	--	--	Oui
Appenzell Int.	--	--	--	--
Appenzell Ext.	Oui	(Oui)	--	Oui
Bâle-Campagne	--	--	--	--
Bâle-Ville	--	--	--	--
Berne	--	--	--	--
Fribourg	Oui	Oui	Oui	Oui
Glaris	Oui	(Oui)	--	Oui
Grisons	Oui	(Oui)	--	Oui
Jura	Oui	Oui	--	Oui
Lucerne	--	--	--	--
Neuchâtel	Oui	--	?	Oui
Nidwald	Oui	--	--	Oui
Obwald	--	--	--	--
Schaffhouse	--	--	--	--
Schwyz	--	--	--	--
Soleure	--	--	--	--
St-Gall	Oui	--	--	Oui
Tessin	Oui	--	--	Oui
Thurgovie	Oui	--	--	Oui
Uri	Oui	--	--	Oui
Valais	Oui	(Oui)	--	Oui
Vaud	Oui	--	--	Oui
Zug	--	--	--	--
Zurich	--	--	--	Oui

Les (Oui) signifient que le texte légal fait simplement référence aux délais, sans préciser s'ils sont fixés en semaines, jours, mois, etc...

Le ? relatif au canton de Neuchâtel signifie que la portée du renvoi au CPC n'a, sauf erreur, pas encore été tranchée de manière définitive par les tribunaux.

3.2 La procédure contentieuse / la procédure non contentieuse

Le Conseil d'Etat reconnaît volontiers que les procédures *judiciaires* peuvent connaître des interruptions à Pâques, en été et à Noël. C'est pourquoi il ne remet pas en cause le principe d'une suspension des délais en procédure contentieuse administrative.

Cette suspension (en procédure contentieuse) vise toutes les juridictions administratives appliquant la loi sur la procédure administrative, c'est-à-dire conformément à l'article 6, alinéa 1, LPA :

- le Tribunal administratif de première instance;
- la chambre administrative de la Cour de justice;
- la chambre des assurances sociales de la Cour de justice (qui applique d'ailleurs aussi la suspension selon l'article 89C LPA);
- le Conseil d'Etat lorsque le droit fédéral ou cantonal le désigne comme autorité de recours;
- les autres autorités que le droit fédéral ou cantonal charge du contentieux administratif en les désignant comme autorités de recours, c'est-à-dire notamment la Cour d'appel du pouvoir judiciaire (art. 135-139 LOJ).

En revanche, le Conseil d'Etat est opposé à la suspension des délais en matière *non* contentieuse. Concrètement, cela signifie que depuis le 27 septembre 2011, date d'entrée en vigueur de la loi 10761, l'activité de l'administration est notablement ralentie à Pâques, en été et à Noël.

Ainsi, par exemple, les délais de réclamation fixés par l'*administration fiscale cantonale* après notification des bordereaux fiscaux sont suspendus. Cela a pour conséquence importante que les taxations deviennent définitives plus tard. La perception des impôts est ainsi décalée dans le temps. Cette question sera concrètement reprise ci-dessous (3.6).

La situation en procédure non contentieuse pose aussi des problèmes en droit de la *fonction publique*. Le droit de la fonction publique connaît par exemple un délai de 14 jours pour une convocation à un entretien de service, préalable obligatoire à une éventuelle mesure disciplinaire (art. 44 RPAC³⁹; art. 40 RStCE⁴⁰; art. 63A RStCE-HES⁴¹). S'agissant des fonctionnaires de

³⁹ Règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 24 février 1999 (RPAC; B 5 05.01).

⁴⁰ Règlement fixant le statut des membres du corps enseignant primaire, secondaire et tertiaire ne relevant pas des hautes écoles, du 12 juin 2002 (RStCE; B 5 10.04).

⁴¹ Règlement fixant le statut du corps enseignant HES, du 10 octobre 2001 (RStCE-HES; B 5 10.16).

police, l'entretien de service a pour objet les manquements aux devoirs du personnel, à l'exclusion des infractions disciplinaires (art. 9 RPol⁴²). L'objectif de l'entretien de service est de protéger les droits procéduraux du collaborateur concerné, en lui permettant de s'exprimer (en principe par oral, exceptionnellement par écrit) avant que sa hiérarchie ne prenne, éventuellement, une décision à son égard. Dès lors qu'il n'y a pas (encore) de contentieux (judiciaire), la convocation à l'entretien de service est une mesure de procédure non contentieuse, soumise à la suspension des délais. Or, dans ce cas, la suspension des délais n'est pas à l'avantage du collaborateur, puisqu'elle allonge la procédure dans son ensemble, empêche un traitement rapide de sa situation et prolonge les incertitudes. Comme expliqué, l'entretien de service n'aboutit pas nécessairement à une sanction ou à une résiliation des rapports de service; dans certains cas, il permet tout simplement de clarifier les faits et de prendre d'autres mesures, positives tant pour le collaborateur que pour l'Etat. En outre, la prise en compte de la suspension des délais avant une convocation à un entretien de service a un effet paradoxal, à savoir un raccourcissement de la période probatoire, puisqu'un éventuel entretien de service est fixé de manière anticipée, alors même que le collaborateur concerné pourrait se développer favorablement.

Voici un exemple de calendrier imposé au DIP – tenant compte de la suspension des délais – s'agissant des chargés d'enseignement, dont le contrat ne serait éventuellement pas renouvelé au 31 août (art. 77, al. 3, RStCE) :

- convocation pour un entretien d'évaluation et de développement personnel (EEDP) : 1^{er} décembre 2011;
- EEDP (négatif) le 16 décembre 2011 : désaccord du collaborateur;
- suspension des délais de Noël du 18 décembre au 2 janvier;
- délai pour reddition des observations en cas de désaccord : 16 janvier 2012;
- envoi convocation à l'entretien de service (ES) : le 17 janvier 2012 (délai ES : 10 jours pour réception recommandé + 14 jours réglementaires);
- ES le 13 février 2012 : collaborateur éventuellement absent;
- envoi nouvelle convocation avec précision de passage à la procédure écrite en cas de nouvelle absence : le 14 février 2012 (délai : 10 + 14 jours);
- ES (nouvelle date) : le 12 mars 2012 : collaborateur à nouveau absent;

⁴² Règlement d'application de la loi sur la police, du 25 juin 2008 (RPol; F 1 05.01).

- envoi lettre « entretien de service sous forme écrite » (temps de rédaction estimé à une semaine) : le 19 mars 2012 (délai réception : 10 jours, plus délai réponse : 30 jours, plus suspension de Pâques du 1^{er} au 15 avril);
- délai réception observations écrites : 14 mai 2012;
- analyse des observations, prise de décision, rédaction et envoi de la décision : 21 mai 2012, dernier délai pour un envoi postal;
- remise lettre de non-renouvellement : 31 mai 2012 au plus tard pour une résiliation au 31 août 2012.

La suspension des délais à Noël et à Pâques conduit donc à un rallongement de la procédure au détriment de l'évaluation proprement dite du collaborateur.

Si le chargé d'enseignement se trouve dans sa première année probatoire, l'évaluation ne porte, en fin de compte que sur une période de trois mois, ce qui laisse très peu de temps pour analyser la situation et prendre une décision aussi lourde de conséquences.

3.3 La question des délais en mois

Par ailleurs, la formulation de l'article 17A, alinéa 1, LPA (tout comme celle de l'article 63, alinéa 1, aLPA d'ailleurs) mérite d'être améliorée. En effet, les délais devant être suspendus sont ceux en *jours*, et non pas ceux en *mois*⁴³.

Une interprétation littérale de l'article 17A, alinéa 1, LPA visant la suspension de certains délais en « mois » dans la législation donnerait des résultats absurdes. Certains délais déjà longs seraient encore plus longs. On citera comme exemples :

- le délai de 3 mois fixé à l'article 42, alinéa 2, LIPAD pour la destruction d'un enregistrement par vidéo-surveillance⁴⁴;
- le délai de 12 mois de résidence pour les Confédérés avant le dépôt d'une requête de naturalisation, selon l'article 5, alinéa 1, LNat⁴⁵;

⁴³ Dans un arrêt relatif à l'ancien article 106 LAA (désormais abrogé et dont la teneur était : « *En dérogation à l'art. 60 LPGA, le délai de recours est de trois mois pour les décisions sur opposition portant sur les prestations d'assurance* »), le Tribunal fédéral a considéré que le nombre de jours qui tombent durant la suspension des délais selon la LPGA sont ajoutés après la fin du délai de recours (ATF 131 V 314, 321-322 consid. 4.6).

⁴⁴ A 2 08.

⁴⁵ A 4 05.

- le délai de 12 mois avant l'échéance du mandat pour proposer le renouvellement du mandat du recteur de l'Université, selon l'article 32, alinéa 2, LU⁴⁶;
- la prolongation de 6 mois du délai d'un an à l'issue duquel la taxation fiscale provisoire devient définitive selon l'article 38, alinéa 3, LPFisc⁴⁷;
- le délai de paiement d'un mois des acomptes pour un certain nombre d'impôts des personnes physiques et des personnes morales, selon l'article 6, alinéa 2, LPGIP⁴⁸;
- le délai de 3 mois après le décès pour la remise des déclarations de succession, selon l'article 32, alinéas 1 et 2, LDS⁴⁹;
- le délai de 3 mois dans lequel les actes des notaires doivent être déposés en vue de leur enregistrement (fiscal), selon l'article 154 LDE⁵⁰;
- le délai minimal de 6 mois pour solliciter une intervention de la protection civile au profit de la collectivité au niveau cantonal et communal, selon l'article 16, alinéa 2, LProCi⁵¹;
- le délai maximal d'un mois pour que le Conseil d'Etat statue sur une requête pour exercer une profession libérale, commerciale ou industrielle, selon l'article 2 LEP⁵²;
- le délai de 12 mois à partir duquel une autorisation d'exploiter un établissement voué à la restauration dont le titulaire ne fait pas usage est caduque, selon l'article 8, alinéa 1, lettre a, LRDBH⁵³;
- la durée de 1 à 6 mois de fermeture temporaire d'un salon de prostitution, selon l'article 14, alinéa 2, lettre b, LProst⁵⁴;
- le délai de 12 mois à partir duquel une autorisation d'exploiter une salle de spectacle et de divertissement dont le titulaire ne fait pas usage est caduque, selon l'article 12, alinéa 1, lettre a, LSD⁵⁵;
- le délai de 3 mois dans lequel un contrat d'aide sociale est signé, selon l'article 17, alinéa 1, LIASI⁵⁶;

⁴⁶ C 1 30.

⁴⁷ D 3 17.

⁴⁸ D 3 18.

⁴⁹ D 3 25.

⁵⁰ D 3 30.

⁵¹ G 2 05.

⁵² I 2 03.

⁵³ I 2 21.

⁵⁴ I 2 49.

⁵⁵ I 3 05.

- les délais en matière de détermination au sujet du concept de l'aménagement cantonal, selon l'article 5, alinéas 3, 4 et 5, LaLAT⁵⁷;
- le délai de 3 mois pour payer les frais en cas de remaniement parcellaire, selon l'article 81, alinéa 2, LAmF⁵⁸;
- le délai de 3 mois pour identifier et enregistrer un chiot après sa naissance au moyen d'une puce électronique, selon l'article 7, alinéa 1, LChiens⁵⁹.

Par ailleurs, d'autres textes du droit cantonal contiennent aussi des délais en mois. La LPA ne s'appliquant pas nécessairement à la relation entre les autorités, les exemples ci-dessous n'apparaissent pas *a priori* visés par la suspension des délais :

- le délai de 6 mois après la prestation de serment du Conseil d'Etat pour la présentation par celui-ci de son programme de législature et du plan financier quadriennal au Grand Conseil, selon l'article 66, lettre a, LRGC⁶⁰;
- le délai de 6 mois après l'élection d'un conseiller d'Etat, pour qu'il renonce à toute activité incompatible avec sa fonction, selon l'article 7 LICE⁶¹;
- le délai de 24 mois pour la présentation au Grand Conseil du bouclement d'un crédit d'investissement, selon l'article 52, alinéa 5, LGAF⁶²;
- le délai de 6 mois dans lequel le Grand Conseil se prononce sur le rapport du Conseil d'Etat relatif à l'évaluation de la planification sanitaire cantonale, selon l'article 28, alinéa 3, LS⁶³;
- le délai de 6 mois dans lequel le Grand Conseil se prononce sur le concept cantonal de la protection de l'environnement élaboré par le Conseil d'Etat, selon l'article 6, alinéa 4, LaLPE⁶⁴;
- le délai de 6 mois dans lequel le Grand Conseil se prononce sur le plan directeur du réseau routier élaboré par le Conseil d'Etat, selon l'article 2, alinéa 2, LRoutes⁶⁵;

⁵⁶ J 4 04.

⁵⁷ L 1 30.

⁵⁸ M 1 05.

⁵⁹ M 3 45.

⁶⁰ B 1 01.

⁶¹ B 1 12.

⁶² D 1 05.

⁶³ K 1 03.

⁶⁴ K 1 70.

- le délai de 6 mois dans lequel le Grand Conseil se prononce sur la conception générale en matière d'énergie élaborée par le Conseil d'Etat, selon l'article 10, alinéa 3, LEn⁶⁶.

Selon la jurisprudence, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme; il ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste⁶⁷.

Une interprétation littérale de l'article 17A, alinéa 1, LPA conduirait donc à suspendre tous les délais précités à Pâques, en été et en fin d'année.

L'interprétation historique ne fournit aucune aide, car la mention des délais « *en mois* » n'est pas expliquée, ni dans le PL 10462-A, ni dans le PL 10761-A.

Une interprétation téléologique nous conduit à relativiser très largement la portée de l'interprétation littérale, car le but n'était probablement pas de prolonger des délais qui étaient déjà de 3, 6 ou 12 mois.

Une interprétation systématique nous conduit à comparer ce texte avec le droit fédéral : la seule analogie s'effectue avec la LPGA, qui contient la suspension des délais fixés « *en jours ou en mois* ». A l'inverse, la LTF, la PA et le CPC ne contiennent pas de mention des suspensions des délais fixés « *en mois* ».

Une grande incertitude juridique découle de ce qui précède, puisque l'interprétation littérale et l'interprétation téléologique s'opposent.

Dans cette perspective, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de suspendre des délais fixés en mois. En effet, les délais fixés en

⁶⁵ L 1 10.

⁶⁶ L 2 30.

⁶⁷ ATF 137 IV 180, 184 consid. 3.4; ATF 137 III 344, 348 consid. 5.1; ATF 137 V 114, 118 consid. 4.3.1.

mois sont d'au moins « 1 » mois, c'est-à-dire selon les cas de 28, 30 ou 31 jours.

Le Conseil d'Etat propose par conséquent de supprimer les mots « *en mois* ».

3.4 Exception supplémentaire à la suspension des délais : les procédures de détention administrative

Alors que la commission *ad hoc* Justice 2011 a considéré que l'exception à la suspension des délais pour les procédures de détention administrative existait d'ores et déjà en vertu du droit fédéral⁶⁸, la chambre administrative de la Cour de justice a récemment rendu un arrêt allant dans un sens différent.

Dans un arrêt du 18 avril 2012, la chambre administrative de la Cour de justice a considéré ce qui suit :

« 1. [...] Aucune exception n'est prévue par la LPA en matière de détention administrative. L'art. 112 al. 2 LEtr n'en prévoit que pour les renvois dont l'exécution est imminente, prononcés en application des art. 32 à 35a de la loi sur l'asile du 26 juin 1998 (LAsi - RS 142.31), ou en cas de refus d'entrée ou de renvoi lors d'un contrôle à la frontière à un aéroport, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. [...].

2. Selon l'art. 10 al. 2 LaLEtr, la chambre administrative doit statuer dans les dix jours qui suivent sa saisine, intervenue le 10 avril 2012. En prononçant le présent arrêt ce jour, elle respecte ce délai, qui, compte tenu de la suspension de l'art. 17A al. 1 let. a LPA, échoit le 25 avril 2012. »⁶⁹

L'ajout d'une exception en matière de suspension des délais vise à ce que la chambre administrative de la Cour de justice statue dans les 10 jours dans les procédures de détention administrative, sans que ce délai ne soit suspendu à Pâques, en été et en fin d'année.

Il a donc pour effet de protéger les droits des personnes concernées en faisant en sorte que la juridiction administrative concernée tranche rapidement.

La présente proposition a été faite directement par la chambre administrative de la Cour de justice après une audition concernant un autre projet de loi relatif à la LPA. Le Conseil d'Etat reprend cette proposition dans le présent projet de loi.

⁶⁸ PL 10462-A, p. 64.

⁶⁹ ATA/233/2012 du 18 avril 2012, consid. 1 et 2.

Lors de la consultation, le pouvoir judiciaire a proposé de remplacer sa proposition initiale d'exception en matière de « *procédures de détention administrative* » par « *procédures en mesures de contrainte* ».

La formulation proposée dans le texte de la LPA est plus précise, pour éviter des problèmes d'interprétation. La suspension vise ainsi :

- les procédures de mises en détention, prévues par les articles 75 et suivants de la loi fédérale sur les étrangers⁷⁰ et les articles 6 et suivants de la loi d'application de la loi fédérale sur les étrangers⁷¹;
- les procédures d'assignations territoriales, prévues par l'article 74 LEtr et l'article 6, alinéa 3, LaLEtr;
- les procédures d'interdictions territoriales, prévues par l'article 74 LEtr et l'article 6, alinéa 3, LaLEtr;
- les procédures de mises en rétention, prévues par l'article 73 LEtr et l'article 6, alinéa 1 *in fine*, LaLEtr.

Si le principe des mesures figure à l'article 6 LaLEtr, la procédure est régie par les articles suivants : 7 (autorités compétentes), 7A (procédure devant l'officier de police), 8 et 9 (saisine et procédure devant le Tribunal administratif de première instance) et 10 (recours à la chambre administrative de la Cour de justice) LaLEtr.

3.5 Exception supplémentaire à la suspension des délais : les procédures de violences domestiques

Dans le cadre de la consultation, le pouvoir judiciaire a proposé d'ajouter une exception supplémentaire en matière de violences domestiques. Le Conseil d'Etat y répond favorablement en l'intégrant au présent projet de loi.

La loi sur les violences domestiques (LVD)⁷² a été adoptée par le Grand Conseil le 16 septembre 2005 et est entrée en vigueur le 22 novembre 2005. Elle a pour but de contribuer à la protection de la personnalité dans le cadre familial et domestique en soutenant et en renforçant les efforts de lutte contre les violences domestiques (art. 1, al. 1, LVD).

Parmi les moyens, la loi prévoit des mesures d'éloignement (art. 8-12 LVD), que la police peut prononcer (art. 8 et 9 LVD).

⁷⁰ Loi fédérale sur les étrangers, du 16 décembre 2005 (LEtr; RS 142.20).

⁷¹ Loi (genevoise) d'application de la loi fédérale sur les étrangers, du 16 juin 1988 (LaLEtr; F 2 10).

⁷² F 1 30.

La personne éloignée peut s'opposer à la mesure d'éloignement par simple déclaration écrite adressée au Tribunal administratif de première instance dans un délai de 6 jours (art. 11, al. 1, LVD). Le Tribunal dispose d'un délai de 4 jours pour statuer (art. 11, al. 3, LVD).

Dès lors qu'il s'agit d'une procédure qui doit être menée avec célérité, elle est difficilement compatible avec la suspension des délais. Même s'il n'est pas certain que l'« *opposition* » mentionnée à l'article 11, alinéa 1, LVD constitue une procédure de recours au sens des articles 57 et suivants LPA, il est préférable de la mentionner clairement dans les domaines exclus par la suspension des délais.

3.6 La problématique en matière fiscale

Un aspect de la problématique en matière fiscale a déjà été abordé précédemment, en lien avec le contentieux/non contentieux.

Cependant, même en limitant la suspension des délais à la seule question du contentieux, toutes les questions ne sont pas réglées. En droit fiscal, le maintien de la suspension des délais en procédure contentieuse ferait encore persister une divergence entre les impôts cantonaux et l'impôt fédéral direct.

Pour garantir la cohérence de la procédure fiscale à Genève, le Conseil d'Etat propose donc que la suspension des délais soit totalement supprimée dans ce domaine (non contentieux et contentieux).

Le 21 mai 2001, le Conseil d'Etat a déposé le projet de loi 8517 de procédure fiscale : celui-ci visait une harmonisation horizontale et verticale⁷³ des dispositions genevoises avec la LHID⁷⁴ et la LIFD⁷⁵. Il était dans l'intérêt aussi bien du contribuable que de l'administration d'avoir une législation aussi uniforme que possible, sur le plan fédéral et sur le plan cantonal, pour favoriser ainsi la transparence et la simplification du droit fiscal suisse⁷⁶.

Comme les bordereaux de l'impôt cantonal et de l'impôt fédéral direct sont notifiés simultanément, le texte actuel de la LPA a des effets indésirables en droit fiscal. En effet, un recours portant tant sur une décision en matière d'impôts cantonaux et communaux (ICC) que sur une décision en matière d'impôt fédéral direct (IFD) pourrait être déclaré irrecevable au

⁷³ MGC 2001/VI p. 5110-5111 = PL 8517 p. 37-38.

⁷⁴ Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, du 14 décembre 1990 (LHID; RS 642.14).

⁷⁵ Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, du 14 décembre 1990 (LIFD; RS 642.11).

⁷⁶ MGC 2001/VI p. 5111 = PL 8517 p. 38.

niveau IFD (art. 133 et 140 LIFD), mais recevable au niveau ICC (art. 2, al. 2, et art. 49 LPFisc; art. 17A LPA).

Dans un arrêt publié du 19 décembre 2003⁷⁷, le Tribunal fédéral a expliqué (ou rappelé) la portée de l'harmonisation fiscale :

« 5.2 L'art. 129 Cst. (qui correspond matériellement à l'art. 42^{quinquies} aCst.) consacre le principe de l'harmonisation fiscale. Selon cette disposition constitutionnelle, la Confédération fixe les principes de l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes (...) (al. 1); l'harmonisation s'étend à l'assujettissement, à l'objet et à la période de calcul de l'impôt, à la procédure (...) (al. 2). La procédure fait donc elle-même partie des domaines qui doivent être harmonisés.

Le constituant a prévu une harmonisation tant sur le plan horizontal (entre les cantons eux-mêmes, d'une part, et, dans le canton, entre les communes elles-mêmes, d'autre part) que sur le plan vertical (entre la Confédération et les cantons, respectivement entre les cantons et les communes). Le législateur fédéral, qui a pour mandat constitutionnel de mettre en œuvre l'harmonisation fiscale, doit ainsi veiller à ce que la réglementation concernant l'impôt fédéral direct et les lois fiscales cantonales concordent entre elles [réf.]. Il doit user de sa compétence législative dans le domaine de l'impôt fédéral direct de telle manière que son propre régime fiscal soit en accord avec les règles contenues dans la loi fédérale d'harmonisation [réf.].

L'harmonisation fiscale vise à un ajustement réciproque des impôts directs de la Confédération et des cantons, une plus grande transparence du système fiscal suisse et une simplification de la taxation en particulier dans l'intérêt des contribuables, tout en ménageant le plus possible l'autonomie – en particulier financière – des cantons [réf.]. Elle ne doit pas conduire à une uniformisation des systèmes fiscaux, mais à leur coordination sur la base du principe de subsidiarité (art. 46 al. 2 Cst.). Toutefois, dans les domaines où il n'existe pas ou plus de besoin de régime cantonal différent, il se justifie d'admettre une harmonisation plus poussée sur la base du droit fédéral, même si cela ne ressort pas clairement de la lettre de la loi. En effet, le champ d'autonomie cantonale doit avoir une fonction claire et déterminée et n'est pas un but en soi [réf.]. Au demeurant, la cohérence du système juridique suisse exige, en matière d'impôts, la

⁷⁷ ATF 130 II 65.

cohérence des normes fiscales, fédérales et cantonales, ainsi que celle de leur interprétation. En effet, l'harmonisation fiscale a pour but de mettre sur pied un système fiscal cohérent de manière à permettre une vue d'ensemble de la législation fiscale. Cela exige des cantons qu'ils se conforment aux règles et à l'esprit de l'harmonisation. Le principe de cohérence veut également que l'on interprète le droit de l'impôt fédéral direct et le droit cantonal qui règle la même matière de manière à réaliser une "harmonisation de la jurisprudence", ce que le législateur fédéral a réalisé en prévoyant que les décisions cantonales de dernière instance peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral lorsqu'elles portent sur une matière qui fait l'objet de l'harmonisation [réf.]

En l'espèce, ces principes valent aussi pour la procédure cantonale en matière d'impôt fédéral direct dont le constituant a expressément prévu l'harmonisation. Dans ce domaine, la compétence des cantons se limite à l'exécution du droit fédéral et leur autonomie est de toute manière restreinte. La question ne se pose donc pas dans les mêmes termes que s'il s'agissait de leur imposer une organisation judiciaire particulière en matière d'impôts cantonaux (en particulier non harmonisés) en dérogation à l'autonomie cantonale généralement admise dans ce domaine »⁷⁸.

Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral a également précisé que le droit cantonal ne pouvait pas introduire de suspension des délais pour les procédures relatives à l'impôt fédéral direct⁷⁹.

Le Tribunal fédéral n'a cependant pas (encore) sanctionné du droit cantonal prévoyant un régime différent pour le calcul des délais de recours de l'impôt cantonal et de l'IFD. Les exemples cités précédemment concernaient les cantons de Vaud⁸⁰ et de Zurich⁸¹; depuis lors, le canton de Zurich a modifié sa législation fiscale en supprimant la suspension des délais en matière fiscale⁸².

⁷⁸ ATF 130 II 65, 72-74 consid. 5.2.

⁷⁹ Arrêt TF 2C_628/2010 et 2C_645/2010 du 28 juin 2011, consid. 3.3-3.7 (non publié dans l'ATF 137 II 353); arrêt TF 2C_503/2010 du 11 novembre 2010, consid. 2.1; arrêt TF 2C_331/2008 du 27 juin 2008, consid. 1; arrêt TF 2A.474/2003 du 18 décembre 2003, consid. 3.2.

⁸⁰ Arrêt TF 2C_628/2010 et 2C_645/2010 du 28 juin 2011, consid. 3.3-3.7.

⁸¹ Arrêt TF 2C_503/2010 du 11 novembre 2010, consid. 2.1.

⁸² Abrogation de l'article 13 Verordnung zum Steuergesetz, du 1^{er} avril 1988 (RS/ZH 631.11), par l'ordonnance du 2 février 2011 en vigueur depuis le 1^{er} juin 2011 (Amtsblatt ZH 2011 p. 392-395).

A l'instar du canton de Zurich, le Conseil d'Etat propose donc d'harmoniser à nouveau les délais de recours pour l'ICC et l'IFD en supprimant toute suspension des délais pour les impôts soumis aux règles de la LPFisc.

Cette exclusion de la suspension des délais viserait tous les impôts concernés par la LPFisc, selon le champ d'application prévu à l'article 1 ou pour lesquels la procédure contentieuse prévue par la LPFisc est applicable, par renvoi d'une autre loi spéciale, comme en matière d'impôts à la source notamment (cf. art. 24 LISP⁸³).

4. Conclusion

Le Conseil d'Etat propose par conséquent de :

- déplacer l'article 17A à l'article 63 LPA;
- supprimer la mention « *en mois* »;
- supprimer la suspension des délais en procédure fiscale contentieuse et non contentieuse;
- ajouter une exception pour les procédures de détention administrative;
- ajouter une exception pour les procédures de violence domestique.

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

Annexes :

- 1) *Détermination du Pouvoir judiciaire, du 29 juin 2012.*
- 2) *Détermination de l'Association des juristes progressistes, du 16 juillet 2012.*

⁸³ Loi sur l'imposition à la source des personnes physiques et morales, du 23 septembre 1994 (LISP; D 3 20).



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
POUVOIR JUDICIAIRE
 Secrétariat général

Genève, le 29 juin 2012

POUVOIR JUDICIAIRE
 Secrétariat général
 Case postale 3666
 CH - 1211 Genève 3

courriel : sg@justice.ge.ch
 réf. : SVLJ/jf

AWG	AIGLE:	
SG		
E.	<input type="checkbox"/>	AR <input type="checkbox"/>
- 3 JUL. 2012		
Pour info		
Pour traitement		
PLCH	<input type="checkbox"/>	Nota <input type="checkbox"/> En parler <input type="checkbox"/>

Madame Anja WYDEN GUELPA
 Chancelière d'Etat
 2, rue de l'Hôtel-de-Ville
 Case postale 3964
 1211 GENÈVE 3

**Avant-projet de révision de loi modifiant la loi sur la procédure administrative (LPA)
 en matière de suspension des délais**

Madame la Chancelière,

La Commission de gestion du pouvoir judiciaire fait suite à votre courrier du 30 mai dernier relatif à l'objet cité en marge. Elle vous remercie de cette consultation et vous transmet ci-après les observations de la Cour de droit public et du Tribunal administratif de première instance :

1. Les chambres administrative et des assurances sociales de la Cour de justice désapprouvent toutes deux la distinction opérée par l'avant-projet entre procédure contentieuse et procédure non contentieuse et préconisent une application uniforme de la suspension des délais aux deux types de procédures. Une application différenciée n'est pas souhaitable.

Il est rappelé que la loi fédérale sur la procédure administrative prévoit une telle suspension sans opérer de distinction entre les deux types de procédure (cf. art. 22a de la loi fédérale sur la procédure administrative). Dans le domaine des assurances sociales, cette distinction se comprend d'autant moins que la loi sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) indique expressément que la suspension des délais prévue en procédure administrative non contentieuse (art. 38 al. 4 LPGA) s'applique également à la procédure judiciaire (art. 60 al. 2 LPGA).

Supprimer la suspension des délais dans le cadre de la procédure de réclamation ne serait pas opportune, car c'est précisément dans ce domaine que la suspension a un sens, les justiciables ne sachant pas quand ils se verront notifier une décision ou un bordereau d'impôts.

2. Les deux chambres de la Cour de justice ainsi que le Tribunal administratif approuvent la proposition de suppression de la suspension des délais fixés en mois.

Le secrétariat général est situé 6, rue de l'Athénée
 Pour toute correspondance, veuillez utiliser l'adresse en en-tête (case postale)
 Téléphone +4122 327 62 63 - Télécopie +4122 327 62 85

La chambre des assurances sociales de la Cour de justice attire l'attention du Conseil d'Etat sur les problèmes de coordination entre droit cantonal et droit fédéral en matière de délai pour demander une révision dans le cadre des assurances sociales. L'art. 89c LPA (reprenant le texte de l'art. 38 al. 4 LPGa) prévoit la suspension des délais fixés en jours ou en mois. Toutefois, les délais de recours des diverses assurances sociales fédérales sont, de fait, exclusivement fixés en jours. Par contre, sur le plan cantonal, l'art. 81 al. 1 LPA prescrit un délai de 3 mois pour demander une révision procédurale.

Selon la jurisprudence, le délai dans lequel la demande de révision doit être présentée en cas de découverte de faits ou moyens de preuve nouveaux relève du droit cantonal (ATF 110 V 393). En principe, on appliquera donc l'art. 81 al. 1 LPA, même pour les assurances sociales fédérales, et le délai sera de 3 mois. Toutefois, la doctrine (KIESER, Kommentar ATSG, 2009, n. 130 ad art. 61 LPGa) est d'avis que l'art. 61 let. i LPGa doit être précisé dans le cadre d'une révision parlementaire car la LPGa prévoit d'autres motifs et d'autres délais de révision que le droit cantonal. Il est donc possible que les conditions pour demander une révision dans le cadre d'assurances sociales fédérales soient bientôt régies par le droit fédéral - avec un délai en jours. Par conséquent, on aboutirait à une situation contradictoire dans laquelle le droit cantonal de procédure (applicable aux assurances sociales cantonales) prévoirait l'absence de suspension parce que le délai serait fixé en mois, alors que le droit fédéral (applicable aux assurances sociales fédérales) prescrirait une suspension de délai dans le même cas.

Il est possible d'anticiper cette évolution et d'assurer la sécurité du droit par deux modifications mineures de la LPA en supprimant la mention des délais fixés en mois à l'article 89c LPA et en transformant les 3 mois de l'article 81 alinéa 1 LPA en 90 jours.

3. La Cour de justice et le Tribunal administratif approuvent également l'exception à la suspension des délais pour la détention administrative. Le Tribunal administratif relève toutefois que la lettre c de l'article 63 devrait plutôt mentionner les procédures en mesures de contrainte en lieu et place des procédures de détention administrative dans la mesure où la référence aux procédures en matière de contrainte comprend non seulement les procédures de détention administrative, mais également les assignations d'un lieu de résidence, les interdictions territoriales et les mises en rétention et qu'une exception à la suspension des délais est également appropriée pour lesdites procédures.

En outre, il est indispensable d'ajouter une exception à la suspension des délais pour les procédures en violences domestiques, pour lesquelles il est également nécessaire de statuer avec célérité, puisqu'il s'agit de se prononcer sur le bien-fondé de mesures d'éloignement du domicile.

En vous souhaitant bonne réception de la présente, je vous prie de croire, Madame la Chancelière, à l'assurance de ma parfaite considération.


Sophie VARGA LANG
Secrétaire générale adjointe



Madame Anja WYDEN GUELPA
 Chancelière
 Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
 Case postale 3964
 1211 Genève 3

AWG	AIGLE:		
SG			
E.	<input type="checkbox"/>	AR	<input type="checkbox"/>
16 JUL. 2012			
Pour info			
Pour traitement			
PLCH	<input type="checkbox"/>	Note	<input type="checkbox"/>
		En parler	<input type="checkbox"/>

Genève, le 16 juillet 2012

Concerné : prise de position de l'AJP concernant la modification de la loi sur la procédure administrative en matière de suspension des délais

Madame La Chancelière,

La présente fait suite au dernier courrier et fax de notre association qui vous demandait un délai quant à la prise de position de l'Association des Juristes Progressistes.

Aujourd'hui, notre association peut vous faire part des points suivants:

Trois modifications de la loi sur la procédure administrative en matière de suspension des délais sont proposées. L'Association des Juristes Progressistes approuve deux de ces trois modifications, mais elle désapprouve la troisième, pour les raisons qui seront exposées ci-après. Chacune de ces trois modifications sera traitée séparément, l'une après l'autre en commençant par les modifications auxquelles l'Association des Juristes Progressistes adhère.

A. SUPPRESSION DE LA SUSPENSION DES DELAIS POUR LES DELAIS FIXES "EN MOIS"

1. L'Association des Juristes Progressistes fait siens les arguments que le Conseil d'Etat retient pour proposer la suppression de la suspension des délais lorsque ces derniers sont fixés en mois.
2. Cependant, dans un souci de clarté du texte légal, afin que les justiciables ne soient pas induits en erreur par le silence du texte légal à ce sujet, elle propose que la loi précise expressément que les délais fixés en mois ne sont pas suspendus. Un alinéa de la disposition légale pourrait l'indiquer expressément. Ledit alinéa pourrait avoir la teneur suivante :

"La règle de l'alinéa 1 ne s'applique pas si le délai est fixé par mois ou par un laps de temps comprenant plusieurs mois (année, semestre, trimestre)".

B. EXCEPTION A LA SUSPENSION DES DELAIS POUR LA DETENTION ADMINISTRATIVE

3. L'Association des Juristes Progressistes a été convaincue par les raisons qui ont amené le Conseil d'Etat à proposer d'exclure la suspension des délais en matière de détention administrative.
4. La modification proposée n'appelle pas de commentaires particuliers.

C. LIMITATION DE LA SUSPENSION DES DELAIS A LA SEULE PROCEDURE ADMINISTRATIVE CONTENTIEUSE

5. Après réflexion, l'Association des Juristes Progressistes ne peut pas approuver la proposition visant à limiter la suspension des délais à la seule procédure administrative contentieuse. Elle se voit obligée de rejeter cette proposition de modification légale pour les raisons qui seront exposées ci-après.
6. Premièrement, la nécessité de préserver les droits des justiciables vaut devant l'administration aussi, soit en procédure non-contentieuse. Les raisons qui ont conduit à l'adoption de l'article 17A LPA gardent toute leur pertinence.
7. Deuxièmement, la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 prévoit la suspension des délais tant en procédure contentieuse qu'en procédure non-contentieuse (art. 22A PA). Il serait pour le moins étonnant, sinon choquant, que le

droit administratif genevois ne garantisse pas la nécessité de préserver les droits des justiciables dans une mesure au moins équivalente au droit fédéral.

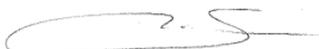
8. Troisièmement, le remède est largement disproportionné par rapport à la problématique que le Conseil d'Etat entend corriger. En effet, le Conseil d'Etat a mis en évidence une problématique concernant l'entrée en force des décisions en matière fiscale. Pour remédier à cet inconvénient, il serait suffisant de prévoir une exception à la suppression des délais en matière fiscale.

Surtout, dès que l'article 17A LPA aura été modifié dans le sens que la suspension des délais ne s'appliquent pas lorsque ces derniers sont fixés en mois, le Conseil d'Etat, ainsi que le Grand Conseil genevois, disposeront toujours d'une mesure élégante pour éviter l'application de la suspension des délais au sens de l'article 17 A LPA : il leur suffira de prévoir un délai fixé en mois, par exemple un délai d'un mois, ce qui correspond à un délai d'environ de trente jours mais la suspension des délais ne s'y appliquerait pas.

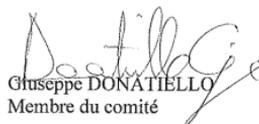
Dès lors, force est d'admettre que le remède dépasse le besoin. Etant donné que le remède envisagé par le Conseil d'Etat porte atteinte à la nécessité de préserver les droits des justiciables, il faut que cette atteinte soit limitée au strict nécessaire, en conformité avec le principe constitutionnel de la proportionnalité. Pour ce faire, il suffira d'employer l'une des solutions esquissées ci-dessus, sans arriver jusqu'à exclure la suspension des délais dans l'ensemble de la procédure non-contentieuse.

Autrement dit, l'Association des Juristes Progressistes rejette la modification législative envisagée puisqu'elle est nuisible aux droits des justiciables dans une mesure excessive. Pour corriger la problématique que le Conseil d'Etat a identifiée, il suffira d'adopter l'une des solutions proposées ci-dessus. Ces dernières permettent le respect du principe de proportionnalité entre les besoins de l'Etat et son intérêt légitime à pouvoir fonctionner efficacement d'une part, et la nécessité de protéger les droits des justiciables d'autre part.

En vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions de croire, Madame la Chancelière, à l'expression de nos respectueuses salutations.



Stéphanie LAMMAR
Co-Présidente



Giuseppe DONATELLO
Membre du comité