

Date de dépôt : 14 juin 2013

Rapport

de la Commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur la procédure administrative (LPA) (E 5 10) (*Suspension des délais*)

Rapport de M^{me} Irène Buche

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission judiciaire et de la police (ci-après la commission) a étudié le PL 11017 lors de ses séances du 31 janvier et des 7 et 28 février 2013, sous la présidence de M^{me} Nathalie Fontanet, assistée de M. Fabien Mangilli, secrétaire scientifique. Les procès-verbaux ont été tenus par M^{mes} Laura Andres et Laura Platchkov.

M. David Hiler, conseiller d'Etat chargé du département des finances, M. Daniel Hodel, directeur général de l'administration fiscale cantonale (DF), M^{me} Claire Vogt Moor, conseillère fiscale (DF), M. David Hofmann, directeur suppléant de la direction des affaires juridiques (CHA), M. Frédéric Scheidegger, secrétaire général adjoint (DS), et M^{me} Hana Sultan Warner, secrétaire générale adjointe (DS), ont assisté à tout ou partie des travaux.

La commission a procédé aux auditions suivantes :

- Association des juristes progressistes, représentée par M. Giuseppe Donatiello ;
- Commission de gestion du pouvoir judiciaire, représentée par MM. Olivier Jornot, président, Philippe Thélin, membre, et Patrick Becker, secrétaire général du PJ.

Présentation du projet de loi

Dans son exposé des motifs, le Conseil d'Etat a fait un résumé de la situation et expliqué pourquoi les règles en matière de suspension des délais en procédure administrative devaient être modifiées une nouvelle fois, après les changements apportés par les lois 10462 et 10761 dans le cadre de la réforme Justice 2011 :

- Alors que le PL 10462 ne prévoyait rien, la Commission ad hoc Justice 2011 a complété la loi sur la procédure administrative (LPA) en prévoyant la suspension des délais en matière contentieuse à l'article 63 LPA. Cette loi a été acceptée par le peuple le 25 septembre 2010 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011.
- Le PL 10761 (une des trois lois apportant des corrections formelles et matérielles aux projets de lois déjà votés en lien avec la réforme Justice 2011) ne prévoyait pas non plus de disposition relative à la suspension des délais en matière administrative. La Commission ad hoc Justice 2011 a introduit dans la LPA un article 17A comportant le même texte que l'article 63 LPA et a abrogé l'article 63, au motif qu'il était inadéquat de placer cette disposition dans le chapitre relatif aux recours et qu'il fallait également suspendre les délais dans la procédure devant l'administration.
- Il en découle que la suspension des délais s'applique actuellement aussi à la procédure administrative non contentieuse.
- Le Conseil d'Etat considère que cette nouvelle disposition a des effets indésirables.
- Il estime que la formulation de la disposition en matière de suspension des délais peut être améliorée et que des exceptions supplémentaires devaient être prévues en matière de détention administrative et de violences domestiques, ainsi qu'en matière fiscale.
- L'avant-projet de loi a été soumis en consultation au Pouvoir judiciaire, à l'Association des juristes progressistes et à l'Ordre des avocats.
- Le Conseil d'Etat ne remet pas en cause le principe d'une suspension des délais en procédure contentieuse administrative, mais est opposé à la suspension des délais en matière non contentieuse.
- En matière fiscale, les délais de réclamation après notification des bordereaux fiscaux par l'administration cantonale sont suspendus à Pâques, en été et à Noël, ce qui a pour conséquence que les taxations deviennent définitives plus tard et que la perception des impôts est décalée dans le temps, alors qu'il n'y a pas de suspension des délais pour l'IFD.

- Il ne faut suspendre que les délais en jours et non pas ceux en mois.
- Il ne faut pas suspendre les délais dans les procédures de détention administrative, ni dans les cas de violences domestiques (il s'agit d'une procédure qui doit être menée avec célérité et qui est difficilement compatible avec la suspension des délais).

Le Conseil d'Etat a donc en résumé proposé de :

- déplacer l'article 17A à l'article 63 LPA ;
- supprimer la mention « en mois » ;
- supprimer la possibilité de suspendre les délais en procédure fiscale contentieuse et non contentieuse ;
- ajouter une exception pour les procédures de détention administrative ;
- ajouter une exception pour les procédures de violences domestiques.

Audition de M. David Hiler, conseiller d'Etat chargé du département des finances, de M. Daniel Hodel, directeur général de l'administration fiscale cantonale (DF), de M^{me} Claire Vogt Moor, conseillère fiscale (DF), et de M. David Hofmann, directeur suppléant de la direction des affaires juridiques (CHA)

M. Hiler rappelle tout d'abord les points problématiques :

- 1) Les procédures de l'Office du personnel de l'Etat sont encore davantage ralenties, notamment les entretiens de service. La procédure est protégée par le droit d'être entendu, mais chaque fois qu'on ajoute un délai on la freine un peu plus.
- 2) Concernant l'administration fiscale, il y a plusieurs actes dans le prélèvement de l'impôt. S'il y a des délais supplémentaires pour chacun, les procédures deviennent très compliquées. Le problème principal réside dans le fait que, pour l'impôt fédéral direct (IFD), il n'y a pas d'interruption de délais, ce qui fait que quelqu'un qui reçoit son bordereau le 1^{er} juillet a un délai très court pour l'IFD, tandis qu'il est rallongé pour l'ICC, ce qui crée une confusion chez le contribuable.

M. Hodel explique que, pour l'administration fiscale, la suspension des délais pose des problèmes organisationnels, à cause du régime différent de l'IFD, ainsi que des problèmes financiers, car il faudrait des modifications informatiques de grande ampleur. Les acomptes provisionnels sont payables à partir du 10 de chaque mois, jusqu'à un mois plus tard. Avec la suspension des délais, par exemple, l'acompte de mars sera payable jusqu'au 10 avril,

plus 15 jours supplémentaires à cause de Pâques. Sur ce même principe, les acomptes de juillet sont payables en septembre, ce qui provoque de gros problèmes de trésorerie pour l'Etat. Le problème au niveau de l'informatique est que le programme calcule les intérêts à partir du 11 de chaque mois, mais que les suspensions les feraient fluctuer et qu'il serait très compliqué de reprogrammer le calcul des intérêts. Les conséquences seraient de gros retards dans les procédures et une refonte de tous les programmes informatiques, car le système génère automatiquement des rappels qu'il faudrait reprogrammer. De plus, selon le Tribunal Fédéral, pour l'IFD, les cantons n'ont pas le droit d'instituer des fériés, ce qui crée deux systèmes différents. Aucun canton ne pratique ces fériés pour les aspects fiscaux, y compris Zurich qui le faisait et est revenu en arrière.

M. Hofmann aimerait souligner deux aspects supplémentaires qui, au-delà du département des finances, concernent toute l'administration: la suspension des délais en mois, dont la mention est problématique, et l'emplacement de la disposition. Le projet de loi prévoit de la déplacer à l'article 63 pour que cette interruption ne soit possible que pour les procédures qui se déroulent devant les tribunaux, soit pour le contentieux, et non dans le fonctionnement de l'administration comme à l'article 17A.

M. Hiler approuve l'intervention d'un député (L) qui déclare que l'argument le plus convainquant n'est pas l'argument informatique, mais bien celui de l'harmonisation entre l'ICC et l'IFD, car cela ne peut pas fonctionner si des délais différents existent au niveau cantonal et au niveau fédéral.

Sur question de M. Scheidegger, qui aimerait savoir si l'administration fiscale a appliqué ou non la disposition dont le projet de loi propose l'abrogation, M. Hodel dit qu'elle n'est pas appliquée à cause des difficultés évoquées, ce d'autant plus que l'administration savait que le projet de loi était en préparation.

Sur question d'un député (L), qui constate que, hormis les procédures fiscales, il y a 4 autres exceptions et qui aimerait savoir si elles couvrent tous les cas évoqués auparavant, M. Hofmann explique que les lettres a) et b) recouvrent des cas qui existent déjà maintenant et que les lettres c) et d) sont deux domaines qui leur ont été signalés par le Pouvoir judiciaire en pré-consultation. La lettre c) a pour but que les tribunaux tranchent le plus vite possible afin de protéger les personnes qui sont victimes de ces assignations. S'agissant des problèmes domestiques, il s'agit de statuer sur des mesures d'éloignement.

Sur question du même député, qui aimerait être sûr que toutes les procédures qui devraient être citées le sont et qu'il n'y a pas de risque qu'on

en ait laissé de côté, M. Hofmann affirme qu'il a fait un examen approfondi et que la plupart des difficultés peuvent être résolues par le passage de l'article 17A à l'article 63.

Un député (L) aurait préféré que la lettre e) soit à la place de la lettre a), pour mettre les procédures fiscales en tête.

Audition de l'Association des juristes progressistes, représentée par M. Giuseppe Donatiello

M. Donatiello explique que l'AJP est d'accord d'ajouter des exceptions supplémentaires au principe de la suspension des délais, ce en matière fiscale, en matière de violences domestiques et en matière de détention administrative.

Il relève que le Conseil d'Etat propose que la suspension des délais ne s'applique qu'aux procédures contentieuses, c'est-à-dire aux procédures se déroulant devant un juge, et non à celles opposant le citoyen et l'administration. L'AJP souhaite que la suspension s'applique en procédure non contentieuse également. La raison est que la nécessité de préserver les droits des parties peut également se poser devant l'administration. S'il se justifie qu'une personne qui doit faire une démarche puisse ne pas avoir à l'effectuer entre Noël et Nouvel An, il n'y a pas de raison que ce principe ne s'applique pas dans la relation avec l'administration. A certains égards, il est même paradoxal que cela s'applique devant le juge et non dans la relation avec l'administration, car, devant le juge, le citoyen est probablement assisté d'un avocat qui sait faire en sorte que les délais soient préservés. Si la personne n'est pas atteignable, l'avocat peut aller de l'avant. Au contraire, dans la procédure non contentieuse, le citoyen est souvent tout seul. En ce qui concerne la problématique de l'administration fiscale, celle-ci est résolue par l'exception prévue.

M. Donatiello rappelle que le nouveau code de procédure civile entré en vigueur en 2011 prévoit une tentative de conciliation avant d'introduire la procédure devant le juge. Après l'échec de la conciliation, le demandeur dispose d'un délai de 3 mois pour saisir le juge. Tout récemment, le TF a rendu une décision prévoyant que ce délai était suspendu en fin d'année, du 15 juillet au 15 août et à Pâques, alors que la doctrine était partagée. Le TF a dit que la volonté de ne pas retarder la procédure doit être relativisée et que les fêtes peuvent prolonger le délai d'un mois au maximum, ce qui ne paraît pas aller à l'encontre du but de la loi. Il faut se demander si l'impact véritable des fêtes est si déterminant pour l'administration (15 jours à Noël, 15 jours à Pâques et un mois au maximum durant l'été) et s'il est possible de croire que

l'administration ne peut pas fonctionner s'il y a suspension des délais durant ces périodes. Il donne l'exemple de la fonction publique : un entretien de service doit être convoqué 14 jours avant. En supprimant l'article 17A, un chef de service pourrait convoquer un entretien de service le 20 décembre pour le 3 janvier, de sorte que la personne convoquée devra trouver un avocat entre Noël et Nouvel An, ce qui est très difficile. Il s'interroge sur l'impact d'une suspension des délais pour l'administration, étant donné qu'il y a un ralentissement de l'activité pendant cette période. Il réserve bien entendu les domaines particuliers pour lesquels il y a une véritable nécessité de prévoir des exceptions.

Sur question d'une députée (S), M. Donatiello confirme qu'il propose que l'article 17A ne soit pas déplacé à l'article 63, mais qu'il conserve les exceptions proposées par le Conseil d'Etat, qui prévoit de supprimer la suspension des délais dans certaines matières particulières supplémentaires.

Un député (R) demande si M. Donatiello a examiné les risques de trésorerie pour l'Etat, avec la problématique de la suspension des délais en matière fiscale. M. Donatiello lui répond que c'est pour cela qu'il faut prévoir une exception dans le domaine fiscal, afin qu'il n'y ait jamais de suspension des délais en matière fiscale. Il y a un intérêt légitime à ce que l'Etat essaye d'éviter les problèmes de trésorerie.

Sur question du même député (R), M. Donatiello répond qu'il est difficile d'évaluer les risques financiers dans d'autres domaines. La suspension des délais à Noël, Pâques et pendant l'été en matière non contentieuse est prévue en procédure administrative fédérale, de sorte qu'il serait également possible de le faire avec une bonne organisation de l'administration genevoise.

Sur question du Président qui demande ce qui péjorerait la situation d'un administré en procédure non contentieuse, si on considère que, au terme de toutes les décisions administratives, il y a des voies de droit et des délais de recours, M. Donatiello répond qu'il a l'espoir que, en laissant parfois à l'administré le temps de se renseigner, le litige puisse se résoudre devant l'administration. Cela est dans l'intérêt de l'administration aussi, car une procédure comporte des coûts pour elle également.

Audition de MM. Olivier Jornot, président de la Commission de gestion du PJ, Philippe Thélin, membre de la Commission de gestion, et Patrick Becker, secrétaire général

M. Jornot rappelle que la position du Pouvoir judiciaire a été exprimée dans un courrier du 20 juin 2012 (annexe au PL 11017) et annonce une

proposition d'amendement concernant la procédure de réclamation, qui est très proche de la procédure contentieuse.

Le Pouvoir judiciaire, qui ne veut pas intervenir au sujet de la procédure non contentieuse, estime que les règles de suspension des délais prévues pour la procédure contentieuse doivent être appliquées également à la procédure de réclamation. Il considère que le Conseil d'Etat va beaucoup trop loin dans ses arguments, car personne ne va imaginer appliquer la procédure administrative à un certain nombre de délais qui ont été indiqués dans l'exposé des motifs.

M. Jornot explique que la première partie de l'amendement prévoit d'étendre le renvoi fait par l'article 51, alinéa 4, phrase 2, à l'article 62, alinéas 2 à 5, également à l'article 63 pour qu'il y ait suspension des délais pour la procédure de réclamation. Cela signifie que les exceptions prévues à l'article 63 sont aussi comprises. Ainsi, par exemple, la suspension des délais ne s'appliquera pas à la procédure de réclamation en matière fiscale, car elle fait l'objet, dans la proposition du Conseil d'Etat, d'une exception à l'article 63 alinéa 2 lettre e). C'est une façon de conserver pour une partie des procédures ce qui était voulu par le Grand Conseil, à savoir faciliter la vie de l'administré justiciable. La 2^e partie de l'amendement vise à biffer l'article 2 souligné pour une question de cohérence. Les exceptions font à chaque fois référence à d'autres lois. Il est par exemple proposé d'introduire à la lettre d) les procédures administratives en matière de violences domestiques, sans proposer à l'article 2 souligné de préciser dans la loi sur les violences domestiques que les délais ne sont pas suspendus, car cela est déjà dit dans l'alinéa sur les exceptions. Le même principe s'applique à toutes les exceptions. Il en va par exemple de même en matière fiscale : si le Conseil d'Etat souhaite dire qu'en matière fiscale, il n'y a aucune suspension des délais, l'article 63 alinéa 2 lettre e) suffit.

M. Thélin explique que, dans la procédure administrative non contentieuse, l'administration peut être amenée à fixer des délais, quand elle prépare sa décision. Il ne parle pas des délais fixés dans la loi, qui sont rares. Le plus souvent, lorsqu'il existe un droit d'être entendu, l'administration fixe un délai pour répondre.

Il explique que, dans la phase contentieuse, devant une juridiction administrative au sens strict (Tribunal administratif de 1^{re} instance, Chambre administrative de la Cour de droit public, Conseil d'Etat dans ses fonctions contentieuses), la volonté de prévoir la suspension des délais pour permettre aux justiciables d'avoir le temps, si c'est Noël ou les vacances, n'est pas contestée et a été admise dès le début de la première version de l'introduction de la suspension des délais dans la LPA. Il y a deux domaines où elle a été

exclue, soit les marchés publics et les élections et votations. L'une des propositions émanant de la Chambre administrative est d'étendre cette exclusion de la suspension des délais à la question des mesures de contraintes. Sur ce point, il y a un accord avec la proposition du Conseil d'Etat.

Dans la procédure intermédiaire de réclamation, il s'agit de donner la possibilité à la personne qui reçoit une décision de demander à l'administration qui a pris la décision de l'étudier plus à fond et de la revoir. Cette procédure de réclamation se retrouve dans les domaines suivants : droit fiscal, allocation de logements, décisions de l'Hospice Général, bourses d'études, procédures universitaires, etc. C'est du « quasi-contentieux ». Dans la loi sur la procédure administrative, elle fait l'objet de deux dispositions, soit les articles 50 et 51. Le Pouvoir judiciaire considère qu'il est bien que la suspension des délais s'applique aussi et demande que la disposition reste à l'article 17A. Toutefois, pour respecter les arguments du Conseil d'Etat par rapport aux décisions administratives, notamment en matière de fonction publique, ils suggèrent de modifier l'article 51 de la loi sur la procédure administrative qui porte sur la procédure en matière de réclamation et qui renvoi à l'article 62 pour les délais. Il suffirait de rajouter après cette mention de l'article 62, alinéas 2 à 5, l'article 63, pour que les délais soient suspendus pour la procédure de réclamation, sans influencer la procédure de base. De façon générale, la proposition faite par le Conseil d'Etat d'exclure toute suspension de délais en matière fiscale au niveau cantonal paraît une évidence.

Une députée (S) remarque que, dans la détermination du Pouvoir judiciaire du 29 juin 2012 annexée au projet de loi, il est écrit que « Les chambres administratives et des assurances sociales de la Cour de justice désapprouvent toutes deux la distinction opérée par l'avant-projet entre procédure contentieuse et non contentieuse et préconisent une application uniforme de la suspension des délais aux deux types de procédures. » et demande si sa position a évolué.

M. Jornot explique que le Pouvoir judiciaire n'est pas directement touché par la procédure non contentieuse pure, le travail quotidien de l'administration. Ce serait aller au-delà de sa sphère de compétences que de vouloir dire au Grand Conseil comment régler le rapport des justiciables avec l'administration. En revanche, comme l'a dit M. Thélin, la réclamation, dans l'esprit du justiciable, est déjà du contentieux. Seuls les professeurs d'université se posent des questions à ce sujet. Dans le cas des procédures de réclamation, ils estiment, par analogie à la règle valable en matière contentieuse, qu'il est bon de prévoir aussi la suspension des délais.

M. Thélin ajoute que la Chambre administrative de la Cour de Justice a pensé à la procédure de réclamation, quand elle a réfléchi à la prise de position transmise à la Commission de gestion.

M. Thélin signale que les bordereaux d'impôts initiaux sont envoyés par l'administration fiscale en courrier simple et qu'un certain nombre de procédures prévoit une certaine souplesse, car l'administration est incapable de démontrer la date de réception du bordereau. C'est un choix économique, car tout envoyer en recommandé reviendrait beaucoup trop cher. Le délai de recours commence ainsi à courir quelques jours plus tard.

Débats et votes

La Présidente met au vote l'entrée en matière du PL 11017 :

Pour :	14 (2 S ; 2 Ve ; 2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 1 UDC ; 2 MCG)
Contre :	–
Abst. :	–

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

La Commission aborde le deuxième débat :

<u>Art. 1</u> : pas d'opposition – ADOPTÉ

Sur demande d'une députée (S), M. Mangilli fait un récapitulatif des différentes propositions faites par les personnes auditionnées :

- Le Conseil d'Etat veut renoncer à la suspension des délais pour toutes les procédures non contentieuses et pour un certain nombre d'autres procédures contentieuses, dont la procédure fiscale.
- Le Pouvoir judiciaire, par son amendement, propose la suspension des délais dans les procédures de réclamation et d'opposition.
- L'Association des juristes progressistes propose de maintenir la suspension des délais dans la totalité des procédures en prévoyant des exceptions, notamment dans le domaine fiscal.

Toutes les personnes auditionnées sont d'accord de ne pas suspendre les délais en matière fiscale.

M. Scheidegger rappelle que le but de la suspension des délais est de laisser à la personne le temps de trouver un avocat et de se défendre. Pendant certaines périodes de l'année, les avocats sont surchargés ou absents et c'est donc l'intérêt du justiciable qui plaide en faveur des suspensions de délais. De l'autre côté de la balance, se trouve l'intérêt de l'Etat et des finances

publiques à l'avancement des procédures. Avec des suspensions de plusieurs mois parfois, on ralentit toutes les procédures, ainsi que les rentrées fiscales. On a donc d'un côté le confort du justiciable et de l'autre le souci de l'Etat de faire avancer les procédures. Le Conseil d'Etat plaide en faveur de cet avancement, car il estime qu'il y a suffisamment d'avocats à Genève pour en trouver un qui soit qualifié pour défendre les intérêts du justiciable.

M. Mangilli explique que l'article 51, alinéa 4, phrase 2, se situe au chapitre III, « Procédures de réclamation et d'opposition » et que l'article 62, alinéas 2 à 5, concerne le respect des délais de recours et les règles générales de procédure administrative en matière de délais. L'article 63 est actuellement abrogé, ce qui signifie que cet amendement va de pair avec la nouvelle teneur de cet article.

La Présidente met aux voix l'article 17A (abrogé) :

Art. 17A (abrogé) : pas d'opposition – ADOPTÉ

La Présidente met aux voix l'amendement suggéré par la Commission de gestion du pouvoir judiciaire à l'article 51, alinéa 4, phrase 2 (nouvelle teneur) :

Les dispositions des articles 62, alinéas 2 à 5, et 63 sont applicables par analogie.

Pour : 14 (2 S ; 2 Ve ; 2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 1 UDC ; 2 MCG)

Contre : –

Abst. : –

Cet amendement est accepté.

Art. 63, al. 1 : pas d'opposition – ADOPTÉ

Art. 63, al. 2 : pas d'opposition – ADOPTÉ

Art. 63 dans son ensemble : pas d'opposition – ADOPTÉ

La Présidente met aux voix l'amendement suggéré par la Commission de gestion du pouvoir judiciaire, à savoir biffer l'article 2 souligné :

Art. 2 (biffer) : pas d'opposition – ADOPTÉ

Art. 3 devient l'Art. 2 : pas d'opposition – ADOPTÉ

Vote final sur le PL 11017

Pour :	14 (2 S ; 2 Ve ; 2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 1 UDC ; 2 MCG)
Contre :	–
Abst. :	–

La Commission judiciaire et de la police vous propose donc à l'unanimité d'accepter ce projet de loi tel qu'amendé.

Projet de loi (11017)

modifiant la loi sur la procédure administrative (LPA) (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. 51, al. 4, 2^e phrase (nouvelle teneur)

⁴ ... décision. Les dispositions des articles 62, alinéas 2 à 5, et 63 sont
applicables par analogie.

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 Entrée en vigueur

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