

Eidgenössisches Versicherungsgericht

Tribunal fédéral des assurances

Tribunale federale delle assicurazioni

Tribunal federal d'assicuranzas



**Cour des assurances sociales
du Tribunal fédéral suisse**
Adligenswilerstrasse 24
CH-6006 Lucerne

τ 041/419 35 55

Fax 041/419 36 69

E-mail evg-kanzlei@evg.admin.ch

Prise de position du Tribunal fédéral des assurances du 22 décembre 2000 sur le projet de loi sur le Tribunal fédéral et sur le projet de message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale

Sommaire

- I. Remarques générales**
- II. Fusion des deux tribunaux**
- III. Recours unifié**
- IV. Uniformisation de la procédure**
- V. Organisation et administration**
- VI. Statut des collaborateurs juristes du Tribunal fédéral**
- VII. Remarques finales**

I. Remarques générales

(1) A titre préliminaire, il convient de souligner avec toute la clarté nécessaire que le Tribunal fédéral des assurances (TFA) appuie résolument le projet de révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, ainsi que les projets de lois - judicieusement coordonnés - qui l'accompagnent. La révision tient compte des points essentiels que le TFA a mentionnés dans sa prise de position de principe du 20 juin 2000 à l'intention de la cheffe du Département fédéral de

justice et police :

(2) La jurisprudence suprême en matière d'assurances sociales est et reste de la compétence du Tribunal fédéral.

(3) Les voies de droit dans le domaine des assurances sociales s'insèrent dans le système d'une protection juridictionnelle concentrée sur l'essentiel, ce qui est un des buts visés par la loi sur le Tribunal fédéral. Il existe une interdépendance entre les mesures proposées.

(4) Les assurances sociales ne sont pas un domaine juridique à part. C'est une branche du droit à laquelle s'appliquent les principes généraux du droit administratif dont elle constitue une partie importante; intégrée dans l'ordre juridique général, elle est étroitement liée au droit international, au droit constitutionnel ou à d'autres domaines, notamment le droit privé.

(5) Il importe de garantir l'unité de la jurisprudence et l'évolution coordonnée du droit. Cette garantie est un des buts novateurs et fondamentaux de la révision totale de l'organisation judiciaire.

(6) La procédure devant le nouveau Tribunal fédéral sera soumise à des règles identiques pour l'ensemble du droit administratif. Il s'agit pour cela d'apporter un correctif nécessaire aux particularités actuelles de la procédure en matière d'assurances sociales (pouvoir d'examen et frais de justice).

II. Fusion des deux tribunaux

(7) Le TFA s'en tient à l'objectif, défini dans son rapport susmentionné et selon lequel le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances doivent fusionner pour former un nouveau Tribunal fédéral.

(8) De cette manière, l'ensemble du droit des assurances sociales sera soumis, en matière de pouvoir d'examen et de frais de justice, aux règles de procédure applicables aux autres domaines du droit administratif. Il en résultera non seulement une réduction sensible du nombre des procédures, mais également un changement dans le mode de liquidation des affaires. Finalement, cette solution mettra un terme aux insuffisances et aux problèmes actuels de coordination en matière de jurisprudence, d'administration de la justice et de communication, ce qui veut dire - compte tenu de l'effet de synergie - que des motifs d'économie et d'organisation plaident également en faveur d'une réunion des deux tribunaux.

(9) La loi sur le Tribunal fédéral (LTF) est entièrement conçue comme une loi de fusion. Avec la LTF, la réunion institutionnelle des deux tribunaux suprêmes deviendra réalité. Ainsi prendra fin

un processus qui a été entamé en 1917 par la création du TFA et qui, passé la période intermédiaire de l'intégration du droit des assurances sociales dans l'organisation judiciaire fédérale (dès 1969), aboutira à la réunion des deux tribunaux dans un nouveau Tribunal fédéral, comme le prévoit l'art. 188 al. 1 Cst. (Sägesser, Die Bundesbehörden, p. 493, ch. 1068).

(10) Il est prévu, logiquement, que le siège du Tribunal fédéral se trouve à Lausanne (art. 4 al. 1). En revanche, il n'est pas juste, à notre avis, d'instituer un deuxième siège à Lucerne (art. 4 al. 2). La réunion institutionnelle implique que la loi se borne à indiquer le lieu (Lucerne) où se trouvent les deux cours décentralisées. Aussi bien l'art. 4 al. 2 devrait-il être ainsi rédigé :

«Une à deux cours siègent à Lucerne».

(11) Si, actuellement, une intégration complète ne devait pas être possible, cela ne signifierait pas que deux tribunaux fédéraux autonomes doivent coexister. Ce qui est déterminant, c'est la fusion institutionnelle, consacrée par le projet, du Tribunal fédéral et du TFA en un nouveau Tribunal fédéral (Spira, Faut-il supprimer le Tribunal fédéral des assurances?, RSAS 2000, p. 487 ss).

(12) La création de deux tribunaux suprêmes entièrement séparés, indépendants l'un de l'autre et siégeant en des lieux différents, avec le TFA fonctionnant comme autorité de recours de dernière instance spécialisée dans le domaine de l'assurance sociale (situation existant avant le 1er octobre 1969) est une solution qui, pour des motifs d'ordre constitutionnel déjà, doit être écartée d'emblée (cf. supra ch. 9).

(13) Tout aussi fermement faut-il rejeter l'idée de transformer le TFA en un tribunal administratif fédéral spécialisé en droit des assurances sociales, jouissant d'un pouvoir d'examen étendu et dont les décisions seraient - avec d'importantes limitations - sujettes à recours devant le Tribunal fédéral :

(14) La création d'un tribunal administratif fédéral pour le droit des assurances sociales, fonctionnant comme autorité intermédiaire subordonnée au Tribunal fédéral, avec un plein pouvoir d'examen et la gratuité en matière de prestations d'assurance, serait certes de nature à atténuer les effets de l'uniformisation de la procédure et à opérer un filtrage des causes soumises au Tribunal fédéral. Cependant, si l'on prend en considération la procédure d'opposition, qui s'est développée comme une voie de droit à part entière et dont la généralisation est consacrée à l'art. 52 de la loi sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), le justiciable pourrait alors faire valoir ses moyens devant quatre instances successives. Vouloir intercaler une autorité judiciaire supplémentaire constituerait une nouveauté en droit administratif. Ainsi, il serait pour le moins singulier d'attribuer au nouveau Tribunal administratif

fédéral - appelé à connaître principalement de décisions de l'administration fédérale (cf. p. 184 sv. du message et art. 29 du projet de loi sur le Tribunal administratif fédéral) - des compétences dans un domaine juridique où les décisions des autorités précédentes émanent de juridictions cantonales (tribunaux administratifs ou tribunaux des assurances). En outre, pour les litiges qui relèvent du droit fédéral des assurances sociales, les cantons ont déjà mis sur pied des autorités judiciaires de dernière instance qui fonctionnent bien et qui ont valeur de référence pour le justiciable. Ces juridictions risqueraient d'être démotivées par l'introduction d'une autorité judiciaire supplémentaire au plan fédéral. Enfin, l'instauration d'une autorité de cette nature allongerait encore et de manière importante l'échelonnement des instances, ce qui, compte tenu des expériences récentes, apparaîtrait extrêmement problématique sous l'angle aussi bien de l'art. 29 al. 1 in fine Cst. que des dispositions de la CEDH. Il n'existe pas de motif fondé d'allonger le déroulement de la procédure dans un domaine du droit fédéral où, précisément, la règle de la simplicité et de la rapidité du procès est érigée en principe général. Par conséquent, la transformation du TFA en un tribunal administratif fédéral des assurances sociales, subordonné au Tribunal fédéral, est un modèle d'organisation inadéquat. Vouloir par ailleurs attribuer au Tribunal administratif fédéral la compétence de connaître en dernière instance des litiges dans le domaine des assurances sociales, avec la possibilité d'un recours au Tribunal fédéral pour les seules affaires de principe, est une solution qui apparaît tout aussi inappropriée.

(15) Enfin, en raison de la fusion institutionnelle du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances, l'Assemblée fédérale élira des juges au Tribunal fédéral. La possibilité pour un juge de changer de cour («libre passage») qui en résulte est une mesure dont nous nous félicitons et, sur ce point, nous partageons la motivation convaincante du message. Cette possibilité de libre passage d'une cour à une autre concrétise le fait que tous les juges fédéraux sont les juges suprêmes du pays et non pas, d'abord, des juges spécialisés dans un domaine particulier. On ne voit pas de raison objective qui militerait à l'encontre du libre passage.

III. Recours unifié

(16) Le TFA approuve l'introduction du recours unifié. Il s'agit là d'un des objets les plus importants de la révision. Cette mesure, qui répond à l'exigence d'équité du procès, simplifiera considérablement le régime actuel et complexe des voies de droit et le rendra plus proche du citoyen.

(17) Le changement de système lié à la réglementation du recours unifié introduit une ligne de démarcation en fonction du domaine juridique dont relève la question à trancher. Le facteur de rattachement à un type de recours dépend de la nature du rapport juridique qui est à la base du litige.

(18) Par conséquent, diverses possibilités restent ouvertes pour la répartition des matières

entre les différentes cours du Tribunal fédéral. Par exemple, on pourrait envisager d'attribuer à une cour les affaires relevant du droit social au sens large et pas seulement du droit des assurances sociales au sens traditionnel (cf. la remarque analogue en p. 83 du message, ad art. 16).

IV. Uniformisation de la procédure

(19) On l'a vu, il n'existe plus de raison d'accorder au droit des assurances sociales un statut particulier en matière de procédure. Ce postulat trouve clairement son expression dans la structure, convaincante, et la logique de la LTF. Nous souscrivons dès lors pleinement au système proposé d'uniformisation de la procédure (conséquence de l'introduction du recours unifié), qui englobe le droit des assurances sociales. Du point de vue de la politique sociale, cette solution est tout à fait défendable.

(20) Nous approuvons aussi la proposition de limiter le pouvoir d'examen, également pour les prestations d'assurances sociales, au seul contrôle de l'application du droit.

(21) A titre de mesures d'accompagnement, nous suggérons d'inclure dans le projet la proposition discutée par le groupe de travail constitué en juin 2000 (message, p. 36, note 2 en bas de page), mais qui n'a pas été reprise dans le message. Cette proposition visait à instaurer un pouvoir d'examen différencié pour certains domaines sensibles du droit (donc pas seulement pour certaines parties du droit des assurances sociales, mais aussi, par exemple, en matière de bail à loyer, de droit du travail et de droit de la tutelle, ou encore dans le domaine des assurances complémentaires régies par la loi sur le contrat d'assurance). Dans ce contexte, on rappellera aussi que l'art. 80 al. 2 LTF n'exclut pas l'institution d'une deuxième instance cantonale - ou d'une autorité commune à plusieurs cantons (cf. art. 191b al. 2 Cst.) - pour tous les domaines du droit public et donc aussi pour celui des assurances sociales. L'instauration d'une autorité cantonale supplémentaire impliquerait cependant une modification de l'art. 57 LPG. Cette mesure présenterait en outre, jusqu'à un certain point, les inconvénients signalés sous chiffre 14. Mais la création de tribunaux cantonaux (ou intercantonaux) comme autorités immédiatement subordonnées au Tribunal fédéral, avec un plein pouvoir d'examen, opérerait un filtrage des affaires, sans pour autant remettre en cause la création, telle qu'elle est prévue, d'un Tribunal administratif fédéral appelé à remplacer les commissions fédérales de recours et les services de recours des départements.

(22) Nous sommes convaincus que la généralisation de la procédure d'opposition (art. 52 LPG) atténuera les effets d'une limitation du pouvoir d'examen au contrôle de l'application du droit. Il est dans l'intérêt d'une protection juridictionnelle raisonnable, efficace et économique de pouvoir rectifier un état de fait inexact, peu clair ou imprécis au stade déjà d'une procédure administrative proche du justiciable. Comme le démontre du reste l'expérience, la procédure

d'opposition a un effet de décharge important pour les tribunaux cantonaux des assurances.

(23) Le TFA approuve l'introduction d'une procédure onéreuse pour toutes les causes, y compris les litiges en matière de prestations d'assurances sociales.

(24) La réglementation particulière de l'art. 61 al. 4 LTF pour les prestations d'assurances sociales est une mesure qui, à notre avis, n'a pas sa place dans la systématique du projet de loi, dès lors que - conformément au principe de l'uniformisation de la procédure - ce projet ne contient plus aucune norme spéciale pour le contentieux de l'assurance sociale. Les modestes limites pour la fixation de l'émolument prévues par cette disposition profiteront aussi, de manière générale, aux institutions d'assurance et ne tiennent pas compte du fait qu'il existe (en plus des cas de rente) des domaines où la valeur litigieuse est très élevée (par exemple les prestations de sortie dans la prévoyance professionnelle surobligatoire). Un émolument compris entre 200 fr. et 1000 fr. se situe dans des limites beaucoup trop étroites. C'est pourquoi il ne nous paraît pas nécessaire de prévoir ici une réglementation spéciale pour les litiges relevant des assurances sociales. L'art. 61 al. 2 LTF, selon lequel l'émolument est fixé en fonction de la situation financière des parties, offre une garantie suffisante. Si, pour des motifs de politique sociale, on veut aller plus loin, il est en tout cas nécessaire de faire figurer l'alinéa 4 sous une lettre c de l'alinéa 2, de telle sorte que, pour ce type de litiges également, les montants-limites puissent être majorés.

V. Organisation et administration

(25) Le TFA approuve les dispositions très larges du projet dans le domaine de l'organisation et de l'administration (administration propre dans le sens de la réforme de la justice; art. 188 al. 3 Cst.), qui permettent au tribunal de réagir de manière flexible par la voie de son règlement. En particulier, il est juste, du point de vue de l'autonomie du Tribunal fédéral, que la LTF ne fixe pas le nombre des cours et ne définisse pas non plus les matières qui leur seront attribuées.

(26) Comme le relèvent à juste titre les auteurs du message (p. 43), il appartiendra au tribunal de décider par voie réglementaire si et dans quelle mesure l'administration du tribunal sera fractionnée en unités disposant d'une plus grande autonomie.

VI. Statut des collaborateurs juristes du Tribunal fédéral

(27) Dans notre prise de position du 29 janvier 1998 sur le projet de la commission d'experts concernant une loi fédérale sur le Tribunal fédéral, nous avons largement discuté du statut des collaborateurs juristes du Tribunal fédéral et formulé à ce sujet diverses propositions. C'est ainsi que nous avons exposé que la majorité des cas est aujourd'hui traitée de manière indépendante par les collaborateurs et collaboratrices juristes, lesquels rédigent un projet

d'arrêt qui est soumis à l'examen et à l'approbation du juge délégué, avant d'être transmis au tribunal pour décision. L'art. 22 al. 2 ne reflète pas entièrement l'importance des responsabilités liées à cette activité des greffiers, dont le message se fait pourtant à juste titre l'écho (p. 85). En référence à l'art. 7 al. 2 du règlement du TFA du 16 novembre 1999 (RS 173.111.2), l'activité des greffiers devrait être définie comme suit :

«Les greffiers participent à l'instruction des causes et à leur jugement. Ils élaborent des rapports, avec ou sans instruction du juge délégué. Ils ont voix consultative.»

Compte tenu des responsabilités évoquées ci-dessus dans le cadre du processus de décision du tribunal et du fait que la voix consultative doit s'exercer à l'abri de toute influence, on peut se demander s'il ne conviendrait pas, en outre, de prévoir dans la loi - comme c'est le cas au jourd'hui (art. 7 al. 2 OJ) - une période administrative d'une certaine durée pour les greffiers.

(28) Il est regrettable que le message ne s'exprime pas sur d'autres modèles de collaboration et sur le plan de carrière des greffiers, comme nous l'avons proposé dans notre prise de position du 29 janvier 1998.

(29) Le terme «greffier» ne reflète pas suffisamment la nature de l'activité et la fonction à responsabilités des collaborateurs juristes du Tribunal fédéral; il pourrait être remplacé par le terme de «référénaire» (en allemand : Gerichtsreferent).

(30) Enfin, les collaborateurs du Tribunal fédéral, contrairement à la situation actuelle (cf. l'art. 58 al. 2 let. b ch. 1 et 2 StF, RS 172.221.10, de même que l'art. 36 al. 2 de la loi sur le personnel de la Confédération du 24 mars 2000) seront les seuls salariés en Suisse qui n'auront pas accès à un tribunal indépendant en cas de contestation en matière de droit du personnel (cf. art. 29 let. a et b LTA et art. 36 de la loi sur le personnel de la Confédération selon la version de l'annexe à la LTA). Il convient donc de créer une voie de recours externe au tribunal, également pour le personnel du Tribunal fédéral.

VII. Remarques finales

(31) Un volume de travail écrasant, des tâches administratives importantes qui incombent à la direction du tribunal, des travaux de coordination et d'administration de la justice pèsent aussi bien sur le collège des juges que sur les collaboratrices et collaborateurs du tribunal. Le risque latent existe que les tâches essentielles d'une cour suprême, qui sont notamment de veiller à l'unité de la jurisprudence et à un développement coordonné du droit, ne puissent plus être garanties de manière satisfaisante. Avec le temps, il apparaît de plus en plus que le système d'organisation en vigueur depuis plus de trente ans ne satisfait plus aux exigences actuelles et qu'il est dès lors dépassé. Grâce aux nouvelles dispositions constitutionnelles introduites par la

réforme de la justice, il existe aujourd'hui une occasion unique d'organiser de façon innovatrice la protection juridictionnelle sur les plans institutionnel, procédural et personnel, en d'autres termes et pour prendre formule imagée, de bâtir une nouvelle maison, au lieu de conserver un assemblage disparate ou de rénover un vieil édifice avec des moyens de fortune. Le projet de loi et le message qui l'accompagne nous offrent cette chance et répond de manière optimale à notre préoccupation majeure pour l'avenir : la fusion des deux tribunaux dans un nouveau tribunal et l'uniformisation de la procédure.

Lucerne, le 22 décembre 2000