



## Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

à l'appui

- d'un projet de loi portant révision de la loi d'introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité
- d'un projet de loi portant révision de la loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-accidents
- d'un projet de loi portant révision de la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité

(Du 28 juin 2003)

---

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

### **RESUME**

*La loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), adoptée par le Parlement en date du 6 octobre 2000, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003 (RS 830.1). Elle s'applique à toutes les assurances sociales régies par le droit fédéral (sauf la LPP) si et dans la mesure où les lois spéciales sur les assurances sociales le précisent (art. 2 LPGA). Les effets de la LPGA sont sensibles pour les assurés, mais aussi pour les assurances et leurs organes d'exécution, en premier lieu au niveau de la procédure. En effet, désormais, la LPGA permet aux assurés de faire opposition aux décisions rendues en matière d'assurances sociales. La LPGA a donc des conséquences directes sur les cantons, raison pour laquelle il est nécessaire de modifier certaines règles de procédure contenues dans des lois d'application cantonales.*

### **1. INTRODUCTION**

Le système suisse d'assurance sociale connaît dix lois d'assurances sociales qui concernent chacune un risque particulier (ou éventuellement plusieurs). La LPGA regroupe de nombreuses dispositions jusque-là contenues dans les lois spécifiques et assure ainsi une coordination formelle et une harmonisation des notions. L'ensemble des modifications apportées aux lois spéciales est regroupé dans l'annexe à la LPGA. Comme la législation en matière d'assurances sociales a évolué après l'adoption de la LPGA en octobre 2000 (modifications concernant par exemple l'assurance facultative dans l'AVS, ou résultant de la législation sur la protection des données ou encore de l'entrée en vigueur des accords bilatéraux), l'annexe a fait l'objet de trois révisions par le Parlement avant son entrée en vigueur (révision 1, 2, 3 de l'annexe de la LPGA, FF 2002, pp. 792, 810 et 813). Par ailleurs, la mise en œuvre de la LPGA a nécessité de nombreuses dispositions d'exécution, à savoir: l'adoption de l'ordonnance sur la partie générale de droit des assurances sociales (OPGA/ RS 830.11), la modification de vingt-trois ordonnances du Conseil fédéral et de trois ordonnances départementales.

## **2. BUT DE LA LPGA**

Initialement, la LPGA devait être une loi d'harmonisation des dix assurances sociales à l'échelon fédéral. Cela aurait cependant entraîné trop de modifications matérielles dans les différentes lois ce qui, politiquement, s'avérait irréalisable. Seules quelques notions ont pu être harmonisées et figurent maintenant au début de la loi (par exemple la maladie (3 LPGA), la maternité (5 LPGA), l'incapacité de travail (6 LPGA) etc...). Pour le reste, le législateur s'est limité à des règles de coordination, en fixant une procédure uniforme applicable en matière d'assurances sociales (art. 34 ss LPGA), en réglant le contentieux au niveau cantonal (art. 56 ss LPGA), en coordonnant les prestations (art. 63 et suivants LPGA) et les prétentions récursoires à l'égard de tiers (art. 72 ss LPGA).

Avec la LPGA, le législateur fédéral pourra comme par le passé modifier les lois spéciales, mais il ne pourra plus introduire des différences formelles entre elles.

## **3. PROCEDURE UNIFORME EN MATIERE D'ASSURANCES SOCIALES**

Une des principales innovations de la LPGA est l'introduction généralisée de la procédure d'opposition qui existait déjà dans l'assurance-accidents et dans l'assurance militaire, mais qui s'étend dorénavant à toutes les assurances sociales à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003.

Une décision peut ainsi être attaquée dans les trente jours par voie d'opposition auprès de l'assureur qui l'a rendue (art. 52, al. 1, LPGA). L'assurance doit alors examiner les objections soulevées par l'assuré et rendre ensuite dans un délai approprié une décision sur opposition, qui devra être motivée et indiquer les voies de droit. Cette décision sur opposition pourra confirmer la décision attaquée, en corriger quelques points, l'annuler ou la modifier complètement. C'est uniquement contre une décision sur opposition que l'assuré pourra alors recourir devant le tribunal compétent. Les détails de la procédure d'opposition sont réglés dans l'OPGA.

## **4. CONSEQUENCES DE LA LPGA SUR LE DROIT CANTONAL**

### **4.1. Par rapport à la procédure d'opposition**

Les cantons sont directement impliqués dans l'organisation des diverses branches des assurances sociales (AVS, AI, APG et allocations dans l'agriculture), dans la mesure où ils concourent à leur mise en œuvre par l'intermédiaire des caisses de compensation. De plus, ils participent à l'exécution des lois au moyen des offices AI, ainsi que pour l'assurance-chômage, au moyen notamment des offices régionaux de placement et des offices communaux du travail, sans oublier le rôle d'organisme responsable des caisses de chômage publiques. Le présent rapport a pour but d'adapter les conditions-cadres de la LPGA à la procédure de recours cantonale, notamment en introduisant la notion de décision sur opposition dans la procédure de recours en matière d'allocations familiales, d'assurance-accidents et d'assurance-invalidité. Les modifications concernant le contentieux en matière d'assurance-chômage seront intégrées dans la nouvelle loi sur l'emploi (LEmpl) et en matière d'assurance-maladie lors de la révision de la loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LILAMal).

### **4.2. Par rapport à l'organisation judiciaire**

La LPGA entraînera également des changements dans l'organisation judiciaire cantonale, puisqu'elle exige en effet que les cantons mettent en place, dans un délai de cinq ans après son entrée en vigueur, un tribunal cantonal des assurances en tant qu'instance unique de recours contre les décisions sur opposition (art. 57 et 82, al. 2, LPGA). Quelques cantons sont déjà organisés en conséquence. Mais, pour le canton de Neuchâtel, cette innovation implique une réorganisation et un resserrement des voies de droit, car au 1<sup>er</sup> janvier 2008 au plus tard, un tribunal unique remplacera notamment le Département de l'économie publique qui fonctionne actuellement comme autorité inférieure de recours. Dans cette optique, le Conseil d'Etat a d'ores et déjà chargé un groupe de travail de mener une réflexion globale quant à la mise en place de cette

instance unique. En effet, si le Tribunal administratif s'intitule également Tribunal cantonal des assurances, sa dotation actuelle ne lui permettra pas d'absorber les recours actuellement traités par le département ( 203 recours en matière d'assurance-chômage en 2002).

## **5. MODIFICATIONS LEGISLATIVES**

### **5.1. Prestations complémentaires**

L'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2003 de la loi fédérale, du 6 octobre 2000, sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) nécessite une adaptation des références légales, plus particulièrement en ce qui concerne les voies de droit. Un seul article de la loi d'introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, est concerné. Le règlement concernant les allocations familiales en faveur des travailleurs indépendants de l'agriculture, du 17 décembre 1997, sera prochainement modifié par le Conseil d'Etat.

### **5.2. Assurance-accidents**

La loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-accidents, du 20 décembre 1983, connaît déjà la procédure d'opposition, de sorte que les modifications proposées n'apportent aucune innovation en la matière.

En revanche, la référence à l'ancienne loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents, du 13 juin 1911, concernant le tribunal arbitral, a été modifiée, puisque cette loi fédérale n'est plus en vigueur. Cette autorité trouve actuellement son fondement dans la loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 18 mars 1994, et dans la loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 4 octobre 1995.

Pour le surplus, la procédure d'opposition étant maintenant prévue dans la LPGA, la référence à la disposition de la loi sur l'assurance-accidents a été complétée par une disposition correspondante figurant dans la LPGA.

### **5.3. Assurance-invalidité**

Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2003, toute décision rendue par l'office AI (ci-après: abrégé OAI) et par la Caisse de compensation (ci-après: abrégé CCNC) pouvait directement faire l'objet d'un recours, raison pour laquelle il y a lieu de modifier l'article 18 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité et d'y introduire la notion de décision sur opposition.

L'actuel article 18, alinéa 2, de la loi mentionne les articles 84 à 85bis LAVS ainsi que 69 LAI. Ces articles relatifs au contentieux ont été modifiés au 1<sup>er</sup> janvier 2003 en raison de l'introduction de la LPGA, une partie importante de leur teneur étant maintenant réglementée par les articles 56 à 62 LPGA.

Les nouveaux articles 84 LAVS et 69, alinéa 1, LAI introduisent une dérogation à l'article 58, alinéa 1, LPGA. Ce dernier précise que le tribunal des assurances compétent est celui du canton de domicile de l'assuré ou d'une autre partie au moment du dépôt du recours. La dérogation introduite par les articles 84 LAVS et 69, alinéa 1, LAI permet d'interjeter un recours contre les décisions au sens de l'article 56 LPGA rendues par les caisses cantonales de compensation, respectivement les offices AI devant le tribunal des assurances du canton où ces établissements ont leur siège.

L'ancien article 85 LAVS est remplacé par l'article 61 LPGA (exigences pour la procédure).

Les nouveaux articles 85bis, alinéa 1, LAVS et 69, alinéa 2, LAI introduisent une dérogation à l'article 58, alinéa 2, LPGA qui indique quel tribunal cantonal des assurances est compétent lorsque l'assuré ou une autre partie sont domiciliés à l'étranger. Or, en matière AVS/AI, c'est une commission fédérale de recours qui reçoit les recours interjetés par les personnes résidant à l'étranger. C'est cette dérogation que visent les articles 85bis, alinéa 1, LAVS et 69, alinéa 2, LAI.

Le nouvel article 86 LAVS stipule qu'un recours peut être formé auprès du Tribunal fédéral des assurances contre toute décision de la commission fédérale de recours mentionnée à l'article

85bis, alinéa 1, LAVS. Cette disposition est également applicable pour les décisions relevant de l'AI (nouvel art. 69, al. 2, LAI).

## 6. CONSEQUENCES FINANCIERES

Les modifications proposées de type rédactionnel n'entraîneront aucune conséquence financière. En effet, chaque domaine concerné par les présentes modifications législatives connaît déjà le recours direct au Tribunal administratif. Par ailleurs, aucune charge supplémentaire due au personnel n'est envisagée.

Par contre en matière d'assurance-chômage, l'introduction de l'instance unique (tribunal des assurances) au sens de l'art. 57 LPGA au 1<sup>er</sup> janvier 2008 au plus tard aura des conséquences financières en raison de la suppression de l'autorité inférieure de recours (DEP). En effet, à cette date, les décisions sur opposition devront directement faire l'objet d'un recours auprès de l'instance unique (tribunal des assurances).

## 7. CONCLUSION

Si les exigences minimales de la LPGA n'entraînent pas de grands changements au niveau du droit cantonal de procédure, tel ne sera pas le cas des autorités judiciaires cantonales qui vont subir dans les prochaines années une profonde réorganisation, non seulement en raison de l'entrée en vigueur de la LPGA, mais également en raison d'autres paramètres comme la mise en place de nouvelles procédures en matière de marchés publics ou de construction.

Nous vous prions de prendre acte du présent rapport et d'accepter simultanément la révision de la loi d'introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, la loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-accidents et de la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants ainsi que de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 28 juin 2003

Au nom du Conseil d'Etat:

*Le président,*  
TH. BEGUIN

*Le chancelier,*  
J.-M. REBER

---

# Loi portant révision de la loi d'introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

vu la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), du 6 octobre 2000;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 28 juin 2003,

*décrète:*

**Article premier** La loi d'introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, du 10 novembre 1999, est modifiée comme suit:

*Art. 19, al. 1, 2 et 3*

<sup>1</sup>Les décisions portant sur des prestations complémentaires peuvent faire l'objet d'une opposition, dans les trente jours dès leur notification, auprès de la Caisse cantonale de compensation.

<sup>2</sup>Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte peuvent faire l'objet d'un recours, dans les trente jours dès leur notification, auprès du Tribunal administratif.

<sup>3</sup>La loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), du 6 octobre 2000, et la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, s'appliquent pour le surplus.

**Art. 2** <sup>1</sup>La présente loi est soumise au référendum facultatif.

<sup>2</sup>Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,*

*Les secrétaires,*

---

# Loi portant révision de la loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-accidents

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

vu la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), du 6 octobre 2000;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 28 juin 2003,

*décède:*

**Article premier** La loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-accidents, du 20 décembre 1983, est modifiée comme suit:

*Art. 2*

Les litiges entre assureurs et personnes exerçant une activité dans le domaine médical, laboratoires, établissements hospitaliers et établissements de cure, sont soumis au Tribunal arbitral institué par la loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LILAMal), du 4 octobre 1995. Cette autorité statue conformément à cette loi et à la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA), du 20 mars 1981.

*Art. 3*

<sup>1</sup>Les décisions portant sur des prestations ou des décomptes de primes peuvent faire l'objet d'une opposition, dans les trente jours dès leur notification, auprès de l'institution qui les a notifiées, sous réserve des exceptions prévues à l'article 105a LAA.

<sup>2</sup>Les recours contre les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte peuvent faire l'objet d'un recours, dans les trente jours dès leur notification, auprès du Tribunal administratif, sous réserve des exceptions prévues à l'article 109 LAA.

<sup>3</sup>La loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), du 6 octobre 2000, et la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, s'appliquent pour le surplus.

**Art. 2** <sup>1</sup>La présente loi est soumise au référendum facultatif.

<sup>2</sup>Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,*

*Les secrétaires,*

---

**Loi**  
**portant révision de la loi d'application de la loi fédérale**  
**sur l'assurance-vieillesse et survivants et de la loi fédérale**  
**sur l'assurance-invalidité**

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

vu la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), du 6 octobre 2000;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 28 juin 2003,

*décète:*

**Article premier** La loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité, du 6 octobre 1993, est modifiée comme suit:

*Art. 18, al. 1, 2, 3 et 4*

<sup>1</sup>Les décisions peuvent, dans les trente jours dès leur notification, faire l'objet d'une opposition auprès de la caisse de compensation ou de l'office AI.

<sup>2</sup>Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte peuvent faire l'objet d'un recours, dans les trente jours dès leur notification, auprès du Tribunal administratif.

<sup>3</sup>Les articles 84 à 86 LAVS, 61 LPGA et 69 LAI, ainsi que les compétences du tribunal arbitral prévu à l'article 14, demeurent réservés.

<sup>4</sup>La loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), du 6 octobre 2000, et la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, s'appliquent pour le surplus.

**Art. 2** <sup>1</sup>La présente loi est soumise au référendum facultatif.

<sup>2</sup>Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,*

*Les secrétaires,*