ORGANISATION JUDICIAIRE ET PROCEDURE ADMINISTRATIVE 07.051

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant adaptation de l'organisation judiciaire et de la procédure administrative neuchâteloises à la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)

(Du 26 septembre 2007)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

La loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) est entrée en vigueur le 1er janvier 2003. Elle entraîne des changements dans l'organisation judiciaire cantonale, puisqu'elle exige que les cantons mettent en place dans un délai de 5 ans après son entrée en vigueur, soit au 1er janvier 2008 au plus tard, un Tribunal cantonal des assurances en tant ***qu'instance unique de recours*** *contre les décisions en matière d'assurances sociales (art. 57 et 82, al. 2, LPGA).*

Ce n'est pas un hasard si notre canton a attendu la fin du délai transitoire, soit le 1er janvier 2008 pour la mise en place de cette instance unique de recours. En effet, l'impact tant organisationnel que financier est important et mérite d'être pris en compte dans le cadre de la réflexion globale menée actuellement sur la réorganisation des autorités judiciaires cantonales.

Enfin, en raison d'une conjonction d'éléments, le nombre de cas aujourd'hui pendants devant le Tribunal administratif est très préoccupant. En vue de remédier à cette situation, le Conseil d'Etat propose de fournir au Tribunal administratif les moyens nécessaires pour une période de courte durée, afin de liquider rapidement et définitivement ce retard.

1. INTRODUCTION

Au terme de travaux qui ont duré quinze ans, les Chambres fédérales ont adopté la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) le 6 octobre 2000. Il n'y a rien d'étonnant à ce que la LPGA n'ait vu le jour qu'après un si long processus. En effet, le droit des assurances sociales est en permanence sujet à des mutations et il est dans l'ensemble extrêmement complexe.

Le présent rapport a pour objectif de présenter l'impact de cette nouvelle loi sur l'organisation de la justice et de l'administration cantonales, d'examiner les répercussions financières qui se feront sentir dès 2008 et de proposer les modifications législatives qui s'imposent. De plus, il propose des solutions pour résoudre le retard enregistré dans le traitement des dossiers pendants devant le Tribunal administratif.

2. LA NOUVELLE LOI FEDERALE SUR LA PARTIE GENERALE DU DROIT DES ASSURANCES SOCIALES (LPGA)

2.1. Contexte politique

C'est une organisation de droit privé, la Société suisse de droit des assurances, et non la Confédération, qui a donné l'impulsion aux travaux visant une meilleure coordination du droit des assurances sociales. Mme Josi Meier, alors conseillère aux Etats du canton de Lucerne, a mis le projet sur les rails en déposant le 7 février 1985 une initiative parlementaire qui assurait le relai de cette impulsion (IPA 85.227). La commission du Conseil national de la sécurité sociale et de la santé (CN-CSSS) a finalement transmis au Parlement un rapport proposant l'adoption d'une version moins ambitieuse appelée "LPGA light" (FF 1999 4168). Le Conseil fédéral s'est, quant à lui, limité à donner son avis, puis, dans la phase finale, à actualiser l'annexe et à édicter les dispositions d'application. Comme la législation en matière d'assurances sociales a évolué après l'adoption de la LPGA en octobre 2000, 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, p. 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 du droit des assurances sociales (OPGA/RS 830.11), la modification de 23 ordonnances du Conseil fédéral et de 3 ordonnances départementales.

L'entrée en vigueur de la LPGA, de son ordonnance et de son annexe a été fixée au 1er janvier 2003 (RS 830.1).

2.2. Buts et principales innovations de la LPGA

2.2.1. Champ d'application

La LPGA 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). En effet, le système suisse d'assurances sociales connaît 11 lois d'assurances sociales qui concernent chacune un risque particulier (ou éventuellement plusieurs). Il s'agit des lois suivantes:

1. loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS), du 20 décembre 1946;

2. loi sur l'assurance-invalidité (LAI), du 19 juin 1959;

3. loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC), du 19 mars 1965;

4. loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), du 25 juin 1982;

5. loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), du 25 juin 1982;

6. loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), du 18 mars 1994;

7. loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA), du 20 mars 1981;

8. loi fédérale sur l'assurance militaire (LAM), du 19 juin 1992;

9. loi fédérale sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité (LAPG), du 25 septembre 1952;

10. loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA), du 20 juin 1952;

11. loi fédérale sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LFLP), du 17 décembre 1993.

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.

2.2.2. Définitions de notions générales et règles de coordination

Initialement, la LPGA devait être une loi d'harmonisation des assurances sociales à l'échelon fédéral. Cela aurait cependant entraîné trop de modifications matérielles dans les différentes lois, ce qui s'avérait difficilement réalisable. Seules quelques notions ont été harmonisées et figurent maintenant au début de la loi. Il s'agit de la maladie (art. 3 LPGA), de l'accident (art. 4 LPGA), de la maternité (art. 5 LPGA), de l'incapacité de travail (art. 6 LPGA), de l'incapacité de gain (art. 7 LPGA), de l'invalidité (art. 8 LPGA), de l'impotence (art. 9 LPGA), du salarié (art. 10 LPGA), de l'employeur (art. 11 LPGA), de l'indépendant (art. 12 LPGA), du domicile et de la résidence habituelle (art. 13 LPGA). 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 et ss LPGA), en réglant le contentieux au niveau cantonal (art. 56 et ss LPGA), en coordonnant les prestations (art. 63 et ss LPGA) et les prétentions récursoires à l'égard de tiers (art. 72 et 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.

2.2.3. Procédure uniforme en matière 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 a été étendue à toutes les assurances sociales à partir du 1er janvier 2003. La généralisation de l'opposition est une des principales nouveautés de la LPGA pour les instances judiciaires vu l'effet filtre de la procédure au niveau de l'administration. Ainsi, depuis le 1er janvier 2003, une décision peut être attaquée dans les 30 jours par voie d'opposition auprès de l'assureur qui l'a rendue (art. 52, al. 1, LPGA). L'assureur 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 peut 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. A noter que depuis le 1er juillet 2006, la procédure d'opposition a été supprimée en matière d'assurance-invalidité.

2.2.4. Dispositions générales concernant la procédure de recours

La LPGA entraîne enfin des changements dans l'organisation judiciaire cantonale, puisqu'elle exige que les cantons mettent en place dans un délai de 5 ans après son entrée en vigueur, soit au 1er janvier 2008 au plus tard, un Tribunal cantonal des assurances en tant qu'instance unique de recours contre les décisions en matière d'assurances sociales (art. 57 et 82, al. 2, LPGA).

3. ORGANISATION DES TRAVAUX SUR LE PLAN CANTONAL

3.1. Historique

En 2002, le Conseil d'Etat avait mis sur pied un groupe inter-départemental chargé de mener une réflexion globale sur la LPGA, puis sur la mise en place de cette instance unique de recours. Dans le courant de l'année 2004, tous les projets législatifs qui ont une incidence sur l'organisation judiciaire cantonale ont été réunis dans une structure appelée "Marguerite" et dirigée par un comité de pilotage. L'objectif principal de la Marguerite étant de coordonner toutes les révisions législatives, c'est naturellement que ce groupe de travail inter-départemental a été intégré dans cette structure. Il s'est alors constitué en sous-groupe et était composé de Mmes Natacha Berberat, juriste au service juridique et cheffe de projet, Isabelle Althaus-Houriet, présidente du Tribunal fiscal, Virginia Castro, cheffe de la direction juridique du service de l'emploi, et MM. Christian Geiser, juge au Tribunal administratif, et Vincent Tattini, collaborateur scientifique du projet Marguerite.

3.2. Mandat

Le groupe de projet a été chargé d'examiner les différentes formes que pouvait revêtir l'instance unique de recours en prenant en compte l'impact de la mise en place de cette autorité sur les institutions existantes et notamment sur le Tribunal administratif, fonctionnant depuis 1980 comme Tribunal cantonal des assurances, et les services de l'administration cantonale (exemples: service juridique, secrétariat général du DEC, service cantonal de l'assurance-maladie etc…).

Le rapport rédigé par le groupe de projet a servi de base à l'élaboration du rapport et du projet de loi qui vous est soumis.

4. CONSEQUENCES DE LA LPGA SUR LE DROIT CANTONAL

4.1. Conditions cadres

Les cantons sont directement impliqués dans l'organisation des diverses branches des assurances sociales (AVS, AI, APG et LFA), dans la mesure où ils concourent à leurs mises 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 caisses de chômage publiques et privées. Le Conseil d'Etat avait déjà présenté un rapport ayant pour but d'adapter la procédure de recours cantonale aux conditions cadres de la LPGA (rapport 03.024[1]). Les modifications concernant le contentieux en matière d'assurance-chômage ont été intégrées dans la nouvelle loi sur l'emploi et l'assurance-chômage (rapport

[1] http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=8710

03.033[2]), alors que pour l'assurance-maladie, le législateur cantonal a introduit une procédure d'opposition purement cantonale lors de la révision de la loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (rapport 03.022[3]). Ces modifications n'ont eu aucune incidence financière.

4.2. Impact sur l'organisation judiciaire cantonale

Comme évoqué plus haut, la LPGA entraîne des changements dans l'organisation judiciaire cantonale, puisqu'elle exige que les cantons mettent en place, dans un délai de 5 ans après son entrée en vigueur, un Tribunal cantonal des assurances en tant qu'instance unique de recours en matière d'assurances sociales (art. 57 et 82, al. 2, LPGA). L'article 57 LPGA met ainsi fin à deux situations. D'une part, dans certains domaines, la double instance cantonale va disparaître. D'autre part, la dernière instance cantonale devra être une autorité judiciaire supérieure, ce qui implique qu'elle devra satisfaire à toutes les exigences qui découlent de la Constitution fédérale et de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme, CEDH).

Pour le canton de Neuchâtel, cette innovation implique une réorganisation des voies de droit et la suppression d'une instance de recours, car au 1er janvier 2008 au plus tard, une instance judiciaire unique remplacera notamment les départements actuellement compétents en la matière.

5. PRESENTATION DE LA PROCEDURE CANTONALE APPLICABLE AUX ASSURANCES SOCIALES ENTRE LE 1ER JANVIER 2003 ET LE 31 DECEMBRE 2007

La procédure applicable en matière d'assurances sociales est différente selon la branche concernée.

5.1. Assurance-chômage

En matière d'assurance-chômage, une opposition au sens de l'article 52 LPGA peut être déposée contre une décision rendue par l'autorité cantonale (à savoir la direction juridique et la direction de la formation du service de l'emploi), une caisse d'assurance-chômage publique ou privée ou un office régional de placement (art. 73, al. 2, de la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage/RSN 813.10). La décision sur opposition peut alors faire l'objet d'un recours au DEC, puis au Tribunal administratif.

5.2. Assurance-maladie

Pour l'assurance-maladie, la situation est plus complexe. En effet, l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 21 juin 2002 concernant la modification de l'annexe à la LPGA en relation avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'Accord entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, la Communauté européenne et ses Etats membres sur la libre-circulation des personnes (Révision 2 de l'annexe de la LPGA), a exclu du champ d'application de la LPGA, les décisions relatives à l'octroi de la réduction de primes en vertu des articles 65, 65a et 66a LAMal, ainsi qu'à l'octroi de subsides de la Confédération aux cantons en vertu de l'article 66 LAMal, si bien que cette loi a été

[2] http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=10565
[3] http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=8710

modifiée dans ce sens. En revanche, une telle exclusion n'a pas été expressément prévue pour le contrôle de l'obligation d'assurance, y compris les compétences cantonales en matière d'exemption. En effet, l'obligation de s'assurer régie par les articles 3 à 10 LAMal, est soumise à la LPGA.

Par ailleurs, une procédure d'opposition a d'ores et déjà été introduite dès le 1er juillet 2003 au niveau cantonal à des fins d'harmonisation (rapport 03.022/art. 34 et ss de la loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal/RSN 821.10) et ce dans les domaines de la réduction de prime et du contrôle de l'obligation d'assurance. Ainsi, les décisions sur opposition rendues par le service cantonal de l'assurance-maladie sont soumises à la procédure de recours devant le DSAS, puis devant le Tribunal administratif. Les décisions sur opposition des caisses-maladie sont également déférées à ce tribunal en cas de recours. Le contentieux des assurances complémentaires échoit quant à lui aux tribunaux de district.

5.3. Allocations familiales

En matière d'allocations familiales, les décisions des caisses (Caisse neuchâteloise de compensation, CINALFA, etc…) sont soumises à la procédure de recours devant le DEC, puis devant le Tribunal administratif (art. 46, al. 2, de la loi sur les allocations (LAF) du 24 mars 1997/RSN 822.10). En outre, les caisses ont la faculté d'instituer des commissions d'arbitrage dont les décisions peuvent faire l'objet d'un recours auprès du DEC, puis du Tribunal administratif (art. 46, al. 1, LAF).

S'agissant des allocations familiales en faveur des travailleurs indépendants de l'agriculture, les décisions de la caisse de compensation peuvent faire l'objet d'un recours auprès du DEC, puis auprès du Tribunal administratif (art. 10 du règlement concernant les allocations familiales en faveur des travailleurs indépendants de l'agriculture/RSN 822.201).

A des fins d'harmonisation dans le domaine des allocations familiales de droit cantonal (domaine qui n'est pas soumis à la LPGA), on aurait pu imaginer que le DEC ne fonctionne plus comme instance de recours intermédiaire et qu'une procédure d'opposition purement cantonale soit introduite. La tendance actuelle est en effet d'unifier au maximum la procédure de recours en matière d'assurances sociales. A titre d'exemples, GE, VD et FR ont déjà modifié leur législation afin d'introduire une procédure d'opposition purement cantonale sur le modèle de la LPGA. La réflexion est en cours dans les cantons du JU et VS. Nous avons cependant estimé qu'il était préférable de procéder à des modifications dans le cadre de la loi d'application de la loi fédérale sur les allocations familiales du 24 mars 2006 (LAFam) qui entrera probablement en vigueur le 1er janvier 2009 et qui sera soumise à la LPGA.

6. PRESENTATION DES AUTORITES DE RECOURS EN MATIERE D'ASSURANCES SOCIALES DE QUELQUES CANTONS

6.1. Organisation des instances de recours

Chaque canton a ses propres voies de recours en matière d'assurances sociales. Chacun connaît ainsi des particularités, notamment s'agissant de la forme que revêt l'autorité supérieure de recours. L'entrée en vigueur de la LPGA n'a pas poussé les cantons à initier des réformes en profondeur dans leur organisation judiciaire. D'une part, la majorité des cantons disposaient déjà d'une autorité judiciaire fonctionnant en qualité d'instance unique de recours en matière d'assurances sociales. D'autre part, le

législateur a octroyé un délai de 5 ans aux cantons pour adapter leur législation aux exigences de la LPGA.

6.1.1. Tribunal distinct

Plusieurs cantons disposent en Suisse d'un Tribunal des assurances distinct du Tribunal administratif (notamment GE, ZH, SG, BS et TI).

Il y a peu, le canton de **Genève** ne disposait pas d'une juridiction spécifique en charge du contentieux lié aux assurances sociales. Les litiges étaient traités par le Tribunal administratif s'ils relevaient de l'assurance-maladie obligatoire, de l'assurance-maladie complémentaire, de l'assurance accident, de l'assurance militaire et de la prévoyance professionnelle. Le reste du contentieux était traité par des commissions cantonales de recours compétentes dans les différents domaines des assurances sociales. Contre la proposition du Conseil d'Etat et l'avis du Tribunal administratif, la commission judiciaire du Grand Conseil a proposé au législatif la mise en place d'une nouvelle instance, uniquement chargée du contentieux relatif aux assurances sociales. Le canton de Genève connaît ainsi un Tribunal cantonal des assurances sociales indépendant.

Le canton de **Zurich** a adopté une loi sur le Tribunal des assurances sociales le 7 mars 1993. Il est une juridiction indépendante et a une compétence générale pour le contentieux afférent aux assurances sociales fédérales. Il est également compétent notamment pour les litiges en matière de LPP et LAVI. Le Tribunal des assurances sociales du canton de Zurich est encore compétent en matière de dispositions sociales de droit cantonal.

6.1.2. Cour des assurances sociales ou Chambre du Tribunal administratif

D'autres cantons ont créé, au sein du Tribunal administratif cantonal, une chambre ou une cour des assurances sociales (LU, SZ, OW, NW, ZG, FR, SO et BL). Le canton du **Valais** dispose pour sa part d'une cour des assurances sociales qui est une section du Tribunal cantonal.

Dans le canton de **Vaud**, le tribunal des assurances est une section du Tribunal cantonal qui ne se confond pas avec le Tribunal administratif. Ce dernier, entré en fonction en 1991, est compétent pour examiner en dernière instance cantonale les recours contre les décisions administratives cantonales et communales. Sa compétence est générale, ce qui signifie qu'elle n'est exclue que si une loi désigne une autre autorité de recours ou si la loi prévoit que l'autorité statue définitivement.

Le canton de **Fribourg** dispose d'une cour des assurances sociales du Tribunal administratif. Cependant, la nouvelle constitution fribourgeoise, adoptée le 16 mai 2004 et entrée en vigueur le 1er janvier 2005, impose au TA et au TC une fusion afin de renforcer l'autonomie et l'indépendance du pouvoir judiciaire. Le droit cantonal doit être adapté jusqu'au 1er janvier 2009.

6.2. Composition des instances de recours

Dans le canton de **Genève, l**e Tribunal cantonal des assurances sociales (TCAS) est une juridiction indépendante à la fois de la Cour de justice et du Tribunal administratif. Il est composé de 5 juges, dont un président et un vice-président élus par les juges titulaires de la juridiction, de 5 suppléants et de 16 assesseurs désignés par le Grand Conseil, qui doivent bénéficier de connaissances particulières en la matière. Le TCAS siège dans la composition de 1 juge et de 2 assesseurs. Si la cause porte sur une question de principe

ou s'il entend changer de jurisprudence, la composition du TCAS comprend alors 5 juges et 2 assesseurs (art. 56U OJ).

Le Tribunal des assurances sociales du canton de **Zurich** est également indépendant et est formé de deux chambres, de trois membres chacune. Le nombre des juges est déterminé par le Grand Conseil qui élit les membres ordinaires du Tribunal (900% + 6 suppléants ordinaires) et la moitié des suppléants ordinaires, pour une durée de 6 ans. L'autre moitié est élue par le Tribunal. Chaque chambre est dirigée par le président ou un vice-président du Tribunal. La Cour plénière se constitue de tous les membres des chambres. Elle tient son assemblée constitutive après les réélections générales et tous les deux ans, jusqu'à la fin de la législature. La Cour plénière règle l'organisation du tribunal, le cours des affaires, les frais, les tâches du secrétariat et de la chancellerie. En cas d'unanimité, les décisions peuvent être prises par voie de circulation. Le président prend toutes les décisions de procédure. Cette compétence peut être déléguée tantôt à un membre du tribunal, tantôt à un membre de son secrétariat juridique. Chaque membre du Tribunal peut rendre des décisions en matière procédurale comme juge unique, et lorsque la valeur litigieuse n'excède pas 20.000 francs.

Le canton de **Saint-Gall** dispose quant à lui d'une juridiction indépendante chargée du contentieux afférent aux assurances sociales. Le Versicherungsgericht est divisé en 6 sections, composées de 3 juges à plein temps, 3 juges à temps partiel et de 24 juges exerçant à titre accessoire.

Le Tribunal des assurances du canton de **Vaud** est composé d'un président et de deux vice-présidents, tous trois juges cantonaux, ainsi que de juges des assurances et d'assesseurs, nommés par le Tribunal cantonal. Les magistrats – qui représentent un total de cinq postes - statuent comme juges uniques ou comme membres du tribunal composé de trois magistrats, juges ou assesseurs. Les assesseurs sont au nombre de 20 et sont choisis parmi les professions spécialisées dans le domaine des assurances.

Le TA du canton de **Fribourg** est composé de 7 juges, 4 assesseurs, 7 juges suppléants et 6 assesseurs suppléants. Tous les membres du TA sont élus par le GC. Un juge est directement élu en qualité de président de la cour des assurances sociales, étant entendu que les deux langues doivent être équitablement représentées au sein du TA. La cour des assurances sociales siège dans la composition d'un président et de deux assesseurs. Le suppléant du président est désigné par le Tribunal. Le Président de la Cour rend toutes les décisions que la loi place dans sa compétence, prépare les audiences, préside les séances de la Cour, veille à la liquidation des affaires de la Cour dans les plus brefs délais et accomplit les autres tâches qui lui sont fixées par règlement

6.3. Domaines de compétence

Le TCAS du canton de **Genève** est compétent pour les litiges afférents à la LAVS, LAI, LPC, LAMal, LAA, LAM, LAPG, LAC, LAF. Il est également compétent en ce qui concerne les litiges relatifs à la LPP, les contestations relatives aux assurances complémentaires à la LAMal et à la LAA, ainsi que les litiges relatifs aux lois cantonales en matières de prestations complémentaires, de chômage, d'orientation, de formation professionnelle et de travail des jeunes gens, de prestations accordées aux chômeurs en fin de droit, d'allocation familiales, et d'assurance maternité.

Il n'est pas compétent en matière d'assurances complémentaires fournies par un assureur qui n'est pas un assureur qui offre des prestations LAMal de base. Le litige doit alors être porté devant le Tribunal de première instance.

Le *Sozialversicherungsgericht* du canton de **Zurich** connaît de toutes les contestations en matière d'assurances sociales, AVS, AI, PC, LPP, LAMal, LAA, LAM, APG, LFA,

LACI. Le Tribunal connaît également en tant que juridiction de dernière instance de toutes les contestations relatives à des prestations sociales de droit cantonal.

La Cour des assurances sociales du canton de **Fribourg** connaît des contestations concernant les assurances sociales, les allocations familiales et de maternité et l'aide financière en matière d'assurance-maladie.

7. STRUCTURE D'UNE INSTANCE DE RECOURS EN MATIERE D'ASSURANCES SOCIALES (EXAMEN DES DIVERSES SOLUTIONS)

7.1. Exigences de droit fédéral

L'article 61 LPGA précise que, sous réserve de l'article 1, alinéa 3, de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA), la procédure devant le Tribunal cantonal des assurances est réglée par le droit cantonal. Aux termes de cette disposition, la procédure cantonale doit cependant satisfaire à diverses exigences qui sont énumérées de manière exhaustive à l'article 61, lettres *a* à *h*, LPGA. Ces minimas de procédure nécessitent l'adaptation de quelques dispositions de la LPJA. Nous nous référons pour plus de détails aux commentaires du projet de loi.

Au-delà de ces exigences, le droit fédéral des assurances sociales n'empiète pas sur l'autonomie cantonale en matière d'organisation et de procédure.

Deux hypothèses ont été examinées. La première prévoit la constitution d'un tribunal indépendant du Tribunal cantonal et la seconde préconise le maintien d'une voie de recours auprès de l'autorité judiciaire cantonale supérieure.

7.2. Tribunal cantonal des assurances sociales indépendant

Il s'agit ici d'un tribunal indépendant et distinct des autres tribunaux, mais qui fonctionnerait avec tous les attributs d'une dernière instance de recours cantonale, notamment eu égard au nombre minimal de juges. La tendance actuelle va cependant vers la réunion des dernières instances cantonales de recours (FR, VD), y compris pour les assurances sociales. Une instance séparée réduirait les synergies mises en place, puisque le nombre d'affaires en matière d'assurances sociales peut passablement varier d'une année à l'autre, comme le nombre de nouveaux recours dans les autres domaines du droit administratif. Or, si la solution du Tribunal indépendant était retenue, il serait difficile, pour des questions d'organisation, de permettre à des magistrats de juger également d'autres affaires relevant du droit administratif, mais qui seraient de la compétence d'une autre instance.

Dans le cadre de la création du Tribunal administratif, la commission législative avait mené les mêmes réflexions, puisqu'elle indiquait dans son rapport du 21 mars 1979 qu'elle s'était fixée pour objectif de réaliser la réforme souhaitée en renonçant à ériger le Tribunal administratif en juridiction totalement autonome, disposant de son propre greffe, de son propre personnel et de ses propres locaux (BGC 1979 I (145) p. 434).

7.3. Création de deux cours du Tribunal administratif: Cour des assurances sociales et Cour de droit public

La création d'une Cour des assurances sociales et d'une Cour de droit public au sein du Tribunal administratif a l'avantage d'autoriser une certaine flexibilité dans la composition des cours et dans l'attribution des dossiers. En effet, si la répartition interne des affaires

relevant des assurances sociales et celles relevant du droit administratif en général est naturellement souhaitable, il n'en demeure pas moins qu'une certaine flexibilité est envisageable. En outre, cela permet de maintenir un certain nombre de synergies et de favoriser une jurisprudence administrative cohérente.

8. COMPOSITION DE L'AUTORITE SUPERIEURE DE RECOURS EN MATIERE D'ASSURANCES SOCIALES

8.1. Cour composée essentiellement de juges non professionnels

Dans les cantons (notamment VD, FR) qui connaissent le système des assesseurs fonctionnant dans le cadre d'une instance de recours en matière d'assurances sociales, ces derniers sont élus par le Grand Conseil ou par le Tribunal cantonal et assument cette fonction à temps partiel, c'est-à-dire parallèlement à une activité professionnelle souvent exercée dans un domaine de compétences auquel l'affaire traitée se rapporte. Les problèmes de récusation ne sont dès lors pas toujours faciles à résoudre, dans la mesure où les assesseurs, qui doivent être compétents dans les domaines y relatifs, ne peuvent pas être en même temps partie prenante dans la procédure, ce qui réduit considérablement le cercle des personnes susceptibles de remplir cette fonction.

La présence d'assesseurs nécessite la mise sur pied de séances où le juge instructeur doit présenter le cas et débattre avec les assesseurs, dans un domaine qui, rappelons-le, est technique, complexe et qui laisse peu de place à la liberté d'appréciation. Au surplus, la convocation, l'organisation et la présence à ces séances vont à l'encontre des principes de rapidité et d'économie. En effet, les assesseurs ne sont pas toujours disponibles. Le dossier doit circuler avant l'audience chez les assesseurs, raison pour laquelle il y a lieu de fixer l'audience plusieurs semaines avant la date prévue. A l'issue de l'audience, le juge instructeur et les assesseurs délibèrent et prononcent le jugement. Les assesseurs ne sont généralement plus sollicités après l'audience, sauf si des changements essentiels s'avèrent nécessaires par rapport à ce qui a été décidé ou en cas de révision.

Le système des assesseurs ne répond dès lors pas aux besoins d'une instance unique de recours cantonale et ce pour plusieurs motifs. C'est tout d'abord un système individualiste, dans la mesure où chaque juge doit alors travailler seul, aidé de son collaborateur-juriste, d'un secrétaire-administratif (non-juriste) et d'une "paire de juges-assesseurs" qu'il devra désigner pour chaque affaire (en fonction de leur disponibilité et de leurs compétences) afin de collaborer à l'instruction et décider de la cause. L'échange entre les juges professionnels est alors réduit à néant, ce qui peut mettre en péril l'unité de la jurisprudence, condition élémentaire de la sécurité du droit. En effet, en raison de l'absence de coordination et de concertation avec les autres juges, il y a un risque constant de jugements contradictoires, ce d'autant plus que le juge professionnel peut être minorisé par les deux juges assesseurs. Il est donc plus difficile de maintenir la cohérence et l'unité de la jurisprudence.

Dès lors, pour des questions de sécurité du droit, d'organisation et de rapidité, le Conseil d'Etat renonce à retenir le système des assesseurs, car il n'est pas adapté aux besoins d'une instance unique de recours cantonale.

8.2. Cour exclusivement composée de juges professionnels

Selon les conceptions actuelles, une justice adaptée à notre époque est rendue en dernière instance par des cours ou des chambres composées de plusieurs magistrats

professionnels élus et qui offrent toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité à l'égard de l'administration et des intérêts particuliers.

Le régime d'attribution des dossiers à plusieurs juges constituant une Cour permet d'une part de favoriser l'entraide entre les juges par rapport à la masse de travail à accomplir et d'autre part de garantir l'unité de la jurisprudence.

En effet, la solidarité collégiale permet de régler les problèmes de manière plus efficace que si le juge se trouve seul à gérer et à traiter son quota d'affaires. De plus, la qualité de la jurisprudence ne peut être garantie que si la confrontation des opinions est rendue possible.

Enfin, la complexité de la matière dicte le maintien d'une organisation fondée sur des magistrats professionnels.

9. DOMAINES DE COMPETENCE DE L'AUTORITE SUPERIEURE DE RECOURS EN MATIERE D'ASSURANCES SOCIALES

9.1. Assurances sociales

L'instance unique de recours traitera des litiges relevant des assurances sociales, ainsi que du contentieux lié directement ou indirectement au droit des assurances sociales ou proche de celui-ci, à savoir ceux relevant des domaines suivants:

– assurance vieillesse et survivants;
– assurance-invalidité;
– prestations complémentaires à l'AVS/AI;
– prévoyance professionnelle (actions);
– partage des prestations de sortie LPP en cas de divorce;
– assurance-maladie;
– assurance-accidents;
– assurance militaire;
– allocations pour perte de gain;
– allocations familiales;
– assurance-chômage.

9.2. Comparaison des procédures applicables dans les différentes branches des assurances sociales

Matière	Situation jusqu'au 31.12.2007	Situation dès le 1.1.2008	Remarques
LAVS	caisse de compensation - opposition - TA - TF	caisse de compensation - opposition - TA – TF[4]	
LAI	OAI - TA - TF 1)	OAI - TA – TF	1) selon procédure AI dès le 01.07.2006
LPC	caisse de compensation - opposition - TA - TF	caisse de compensation - opposition - TA – TF	
LPP	action de droit administratif TA - TF	action de droit administratif TA – TF	

[4] Le tableau prend en compte les modifications introduites par la LTF, au 1.1.2007

LAMal - affiliation obligatoire	SCAM – opposition* - DSAS - TA - TF	SCAM - opposition* - TA – TF	* de droit cantonal
LAMal - réduction primes	SCAM – opposition* - DSAS - TA - TF	SCAM - opposition*- DSAS - TA – TF	* de droit cantonal
LAMal - primes/prestations	caisse-maladie - opposition - TA - TF 2)	caisse-maladie - opposition - TA – TF	2) ass. obligatoire des soins (non pas LCA)
LAMal - hosp. hors canton	Médecin cantonal- opposition* - DSAS - TA - TF	Médecin cantonal - opposition* - TA – TF	* de droit cantonal
LAMal - fournisseurs prest.	S.santé publique - DSAS - TA - TF	S.santé publique - opposition*-DSAS - TA - TF	* de droit cantonal
LAA	assureur-acc. - opposition - TA - TF	assureur-acc. - opposition - TA – TF	
LAM	CNA - opposition - TA - TF	CNA - opposition - TA – TF	
LAPG - maternité	caisse de compensation - opposition - TA - TF	caisse de compensation - opposition - TA – TF	
LAF	caisse de compensation - DEC - TA - TF	caisse de compensation - DEC - TA - TF	L'entrée en vigueur en 2009 de la loi fédérale sur les allocations familiales entraînera des mod. de la loi cantonale
LACI	caisse de chômage ou s. adm. - opposition - DEC - TA - TF	caisse de chômage ou s. adm. - opposition - TA – TF	

– La procédure applicable au contentieux LAMal est probablement la plus complexe, car elle opère des différences fondamentales suivant le type de domaine auquel le contentieux se rapporte (art. 1 LAMal). Ainsi, les domaines de la réduction des primes (octroi ou non de subsides) (art. 65, 65a, 66 et 66a LAMal) et de la récusation des fournisseurs de prestations (art. 44, al. 2, LAMal) ne sont pas soumis à la LPGA. Cela signifie que le DSAS reste l'autorité inférieure de recours.

– Par contre, les domaines liés à l'obligation d'assurance (art. 3 à 10 LAMal) et à la garantie de paiement pour les traitements hospitaliers hors canton (art. 41, al. 3, LAMal) sont soumis à la LPGA. Cela signifie que le DSAS ne pourra plus fonctionner en qualité d'autorité inférieure de recours et que les recours qui étaient dévolus jusqu'à présent à ce département, seront désormais directement traités par la Cour des assurances sociales du Tribunal administratif (art. 57 LPGA).

10. ORGANISATION DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE DANS LE CANTON DE NEUCHATEL

10.1. Bref historique

L'idée d'instituer une juridiction administrative dans le canton de Neuchâtel a mis cent ans avant de se concrétiser. C'est en effet le 17 novembre 1879 déjà que le député Jacottet en avait fait la proposition formelle au Grand Conseil qui la refusa à plus de deux contre un. Dans sa motion déposée le 19 mai 1970, le député Raymond Spira, qui deviendra juge au Tribunal fédéral des assurances, a repris cette idée et constatait déjà à cette époque que "au fur et à mesure que la législation s'étend, l'administration empiète de manière croissante dans la vie privée des citoyens". Accueillie cette fois par le gouvernement avec moins de résistance, mais avec la plus grande réserve tout de même, la motion a été acceptée en décembre 1972. Devant le peu d'empressement du

Conseil d'Etat à faire avancer les choses, la Commission législative s'est emparée du dossier en 1974 et a mené à chef le projet. La loi sur la juridiction et la procédure administratives (LPJA) fut ainsi adoptée le 27 juin 1979. Elle est entrée en vigueur le 1er juillet 1980 et à la même date est né le Tribunal administratif (TA).

10.2. Composition du Tribunal administratif

Le TA compte actuellement trois juges cantonaux désignés par le Grand Conseil au début de chaque période judiciaire. Il dispose d'un suppléant également désigné par le Grand Conseil (art. 61 et 62 LPJA). Le TA est une section du Tribunal cantonal (art. 17, lettre *g*, OJN). Il désigne lui-même son président. En fait, il pratique un tournus biennal.

La composition et l'organisation du TA, telles qu'on les connaît aujourd'hui, démontrent que le législateur a voulu que les juges administratifs soient à la fois spécialisés et polyvalents. Ils sont spécialisés, dans la mesure où le Grand Conseil les désigne personnellement lors de l'élection et des réélections. Ils sont polyvalents, puisque élus aussi juges cantonaux, ils sont appelés à siéger dans d'autres sections du Tribunal cantonal. Tous les juges cantonaux se suppléent au besoin. Toutefois, dans le cadre de l'organisation interne, alors que les juges administratifs peuvent être appelés à siéger, en qualité de membres ordinaires, dans d'autres sections du Tribunal cantonal, les autres juges cantonaux ne peuvent fonctionner comme juges administratifs qu'à titre exceptionnel. Actuellement, un juge administratif fait partie de la Chambre d'accusation et un autre de l'Autorité de recours des avocates, des avocats et du notariat. Par le passé (jusqu'au 31.08.1998), le TA fonctionnait comme Autorité de surveillance des offices de poursuites et de faillites. Antérieurement encore, deux juges administratifs sur trois étaient membres ordinaires de la Cour de cassation pénale.

10.3. Domaines de compétence du Tribunal administratif

Ce nouveau tribunal s'est vu attribuer la compétence de trancher les litiges déférés antérieurement au Conseil d'Etat et à diverses commissions de recours (par exemple en matière d'impôt, d'améliorations foncières, de bourses d'études et d'apprentissage, etc…). Le TA s'est vu confier de façon générale le rôle d'autorité supérieure ordinaire de recours dans toutes les matières administratives. La LPJA a laissé au Conseil d'Etat, en tant qu'autorité de recours, quelques rares domaines de compétence qui se sont encore réduits au cours du temps. Actuellement, ils se limitent à l'approbation de tarifs et à la marche des services de l'administration cantonale (art. 31 LPJA). En d'autres termes, le TA est au bénéfice d'une clause générale de compétence, les exceptions à celle-ci devant être expressément prévues par la loi. Les décisions du Conseil d'Etat ne peuvent toutefois, sauf exceptions, pas être attaquées devant le TA (art. 28 LPJA).

Par la force des choses, la liste des matières dont doit connaître ce tribunal est fort longue et s'allonge constamment en fonction de l'évolution du droit. Ainsi, par exemple, du fait de l'extension du domaine de garantie de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH), le contentieux en matière de planification dans l'aménagement du territoire, échéant autrefois au seul Conseil d'Etat, doit être maintenant soumis à une autorité judiciaire, de sorte qu'il est entré dans la compétence du TA. Il ne s'est d'ailleurs guère passé d'année depuis 1980 sans que de nouvelles législations adoptées par le Grand Conseil ne créent de nouvelles occasions de saisir le TA.

De plus, le TA a remplacé des autorités de recours diverses (commissions cantonales et Tribunal cantonal) compétentes en matière d'assurances sociales et il fonctionne donc comme Tribunal cantonal des assurances depuis 27 ans.

Enfin, le TA est appelé à connaître, en première instance, de diverses actions de droit administratif par exemple dans les domaines de la responsabilité des collectivités publiques.

La plupart des arrêts rendus par le TA sont susceptibles de recours directement au Tribunal fédéral (depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral (LTF), le Tribunal fédéral des assurances a été remplacé par plusieurs cours de droit social du Tribunal fédéral).

11. INCIDENCES GENERALES DE LA MISE EN PLACE DE L'INSTANCE UNIQUE DE RECOURS

11.1. Situation actuelle dans le canton

Durant la première décennie de son activité, le Tribunal administratif a fait face à sa charge sans trop de difficultés. Jusqu'en 1990, la moyenne des nouvelles affaires déférées annuellement au TA se situait à 327, alors que la masse des affaires en suspens se situait aux environs de 80 affaires. Durant les cinq années suivantes, la moyenne annuelle des nouveaux dossiers était de 404. Entre 1996 et 2000, cette moyenne a augmenté à 499. Entre 2001 et 2005, elle est retombée à 407 dossiers.

Parallèlement, le nombre des affaires en attente d'être jugées est allé grandissant, passant de 80 à 386 (cf. chiffre 15.3).

Alerté par le TA depuis 1995 sur sa situation de retard chronique, le Conseil d'Etat a désigné successivement deux groupes de travail en 1996 et 1998 à charge pour eux de lui proposer des solutions. Le premier de ces groupes a rendu son rapport final en juin 1997, suggérant de nommer un juge administratif supplémentaire et de doter le TA de collaborateurs-juristes. Le gouvernement a partiellement suivi cette proposition en permettant l'engagement de deux juristes en janvier et juin 1998. Le second groupe de réflexion a conclu lui aussi, dans son rapport de février 1999 à la nécessité de désigner un quatrième juge administratif. Le Conseil d'Etat n'a pas donné suite à cette suggestion, mais a toutefois accordé au TA un troisième poste de collaborateur-juriste dès avril 2004.

Au surplus, le Tribunal cantonal a désigné des juges suppléant(e)s extraordinaires pour le TA. Hormis les cas relativement nombreux d'aide plus ponctuelle (pour quelques dossiers à chaque occasion), ce tribunal a bénéficié de suppléants extraordinaires représentant un poste complet à plein temps, durant les périodes suivantes: du 1er septembre 1996 au 31 mai 1998 et du 1er avril 2004 au 31 mars 2005. Antérieurement déjà, entre 1984 et 1988, le TA était secondé partiellement par un ancien juge cantonal dans les affaires d'assurances sociales.

Actuellement, le TA est doté de trois juges administratifs (postes complets) et d'une suppléante occupant un poste partiel depuis le 1er janvier 1995 (actuellement environ 40 %), ainsi que de trois collaborateurs-juristes à plein temps. Son secrétariat est assuré par trois personnes occupant globalement l'équivalent de 1,9 poste à temps complet.

11.2. Solutions pour le canton de Neuchâtel

L'instance unique de recours en matière d'assurances sociales doit répondre à trois critères préalablement déterminés, soit la facilité de mise en place, l'efficacité, ainsi qu'un fonctionnement simple et de moindre coût. Cette nouvelle structure doit également et impérativement pouvoir prendre place dans la future organisation judiciaire cantonale.

Compte tenu de ces paramètres, il est évident que la solution d'une instance indépendante de recours n'est pas envisageable et objectivement acceptable, car elle est trop coûteuse et elle empêche de possibles synergies. En outre, la solution du remplacement du Tribunal administratif par la création d'une Cour des assurances sociales et d'une Cour de droit public du Tribunal cantonal doit être écartée pour l'instant pour les motifs déjà évoqués au chapitre 7.3. Compte tenu de ces éléments, il nous paraît logique de proposer une solution transitoire qui consiste à maintenir le Tribunal administratif, mais qui sera composé de deux cours: la Cour des assurances sociales et la Cour de droit public.

Il est en effet important que tout le contentieux administratif puisse être traité d'une manière homogène, ce d'autant plus que la procédure applicable est identique. Il appartiendra au TA de régler l'organisation et la composition des Cours, les mêmes magistrats pouvant fonctionner dans les deux Cours. Dans un souci d'efficacité, il serait cependant judicieux qu'une certaine spécialisation s'instaure comme sur le plan fédéral.

Compte tenu de ces éléments, il apparaît dès lors naturel de concentrer les autorités supérieures de recours au niveau du Tribunal cantonal. Le contentieux qui relevait précédemment du TA sera réparti entre la Cour des assurances sociales et la Cour de droit public dès le 1er janvier 2008. Ce qui change en réalité, c'est le nombre de cas relevant du contentieux en matière d'assurances sociales en raison de la suppression d'un certain nombre d'instances inférieures due à l'introduction de la LPGA et de l'abandon de la procédure d'opposition en matière d'assurance-invalidité depuis le 1er juillet 2006.

11.3. Projection du nombre de litiges à traiter dès le 1er janvier 2008

En 2002, le Tribunal administratif a enregistré 281 nouvelles affaires dans le domaine des assurances sociales, 184 en 2003, 150 en 2004, 168 en 2005, 237 en 2006 et probablement 340 en 2007. La diminution du nombre d'affaires en 2004 et 2005 est due principalement à l'introduction de la procédure d'opposition dès le 1er janvier 2003 pour les décisions rendues après cette date, notamment en matière d'assurance-invalidité et d'assurance-chômage. Il faut toutefois relever que les réformes en cours dans ces assurances sociales introduiront des mesures plus contraignantes à l'égard des assurés et réduiront l'accès aux prestations, ce qui pourra augmenter le nombre de recours.

Dès le 1er janvier 2008, les recours en matière d'assurance-chômage, d'allocations familiales en faveur des travailleurs indépendants dans l'agriculture et d'assurance-maladie (affiliations d'office) seront uniquement de la compétence de la Cour des assurances sociales, ce qui équivaut à 100 recours supplémentaires. Cette évaluation ne tient pas compte des recours en matière de prise en charge des hospitalisations hors canton selon l'article 41, alinéa 3 LAMal (environ 3.000 demandes par année, dont on peut penser que 50 feront l'objet d'un recours au TA). A cela s'ajoute le contentieux en matière d'assurance-invalidité qui ne cesse de progresser depuis l'abandon de la procédure d'opposition (41 en 2005 et probablement 222 en 2007). A relever que les mesures financières (avances de frais et frais de procédure) introduites dans le cadre des procédures de recours LAI dès le 1er juillet 2006 pour juguler le nombre de recours n'ont pas eu l'impact escompté.

Au total, dès 2008, la Cour des assurances sociales aura donc à traiter approximativement 420 cas par année. Dès 2008, la Cour de droit public devrait s'occuper de 180 cas environ par année. Le nombre d'affaires relevant de la compétence de ces deux cours devrait être de l'ordre de 600 (pour plus d'information, cf. chiffre 15 ci-après).

Enfin, il faut relever que l'ensemble du contentieux actuellement traité par les autorités inférieures de recours sera directement transféré à l'instance unique de recours dès le 1er janvier 2008, peu importe que les recours en question aient ou non déjà été traités. Cela correspond donc à un transfert d'une cinquantaine de dossiers environ.

Statistiques TA pour les années 2000-2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
								Evaluation selon les chiffres au 30.06.2007
Postes de juriste-rédacteur	**2**	**2**	**2**	**2**	**2,75**	**3**	**3**	3
Postes de juge	**3,4**	**3,4**	**3,4**	**3,4**	**4,15**	**3,65**	**3,4**	3,4
LAVS	51	64	41	23	31	17	15	*6*
LAI	119	145	123	52	38	41	109	*222*
LPC	40	44	48	11	10	7	19	*22*
LPP	4	6	8	19	19	16	21	*24*
LAMal	27	22	14	21	18	51	16	*10*
LAA	34	20	26	30	21	23	30	*36*
LAM	0	0	1	2	1	1	1	0
APG	0	1	0	0	0	0	1	*0*
LAF	3	0	4	1	0	2	3	0
LACI	22	16	16	25	12	10	22	*16*
Nouveaux cas en assurances sociales durant l'année	**300**	**324**	**281**	**184**	**150**	**168**	**237**	***336***
Nouveaux cas en droit public durant l'année	177	139	215	181	187	206	188	*118*
Total des nouveaux cas durant l'année	**477**	**463**	**496**	**365**	**337**	**374**	**425**	*454*
Cas pendants à la fin de l'année	**230**	**265**	**390**	**388**	**321**	**310**	**386**	*490*
Cas liquidés durant l'année	**471**	**428**	**371**	**367**	**404**	**385**	**349**	*350*

Exemple de l'année 2006:

– 425 (nouveaux cas) - 349 (cas liquidés) = 76
– 310 (cas pendants à fin 05) + 76 = 386 (cas pendants à fin 06)

Exemple de l'année 2007:

– 454 (nouveaux cas) - 350 (cas liquidés) = 104
– 386 (cas pendants à fin 06) +104 = 490 (cas pendants à fin 07), auxquels s'ajoutent 50 dossiers à transmettre au TA au 31 décembre 2007. Il en résulte un total de 540 dossiers pendants au TA au 1er janvier 2008

12. INCIDENCES SUR LES EFFECTIFS

12.1. Tableau statistique de la productivité du Tribunal administratif pour les années 2000-2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Moyennes
Affaires traitées								
• **Total**	471	428	371	367	404	385	349	396
• **Irrecevables**	36	24	32	36	25	47	30	33
• **Autres décisions formelles (retraits, transactions, classements)**	82	87	72	62	58	34	69	66
• **Décisions matérielles**	353	317	267	269	321	304	250	297
Nombre de juges	3,4	3,4	3,4	3,4	4,15	3,65	3,4	
Moyennes par juge								
• **Total**	139	126	109	108	97	105	103	112
• **Irrecevables**	11	7	9	11	6	13	9	9
• **Autres décisions formelles (retraits, transactions, classements)**	24	26	21	18	14	9	20	19
• **Décisions matérielles**	104	93	79	79	77	83	74	84

12.2. Analyse des statistiques: détermination du nombre de dossiers annuels traités par juge durant la période 2000-2006

Sur la période considérée de 2000 à 2006, il ressort des statistiques ci-dessus que les juges du Tribunal administratif ont liquidé en moyenne 396 affaires par année. Ce nombre se compose – en moyenne toujours – de 297 dossiers liquidés par des décisions matérielles, de 33 dossiers ayant fait l'objet d'une décision d'irrecevabilité et de 66 dossiers liquidés par d'autres décisions formelles (retraits, transactions, classements). Dès lors que le Tribunal administratif siège à trois juges, chacun des 297 dossiers liquidés par décision matérielle et des 66 dossiers liquidés par d'autres décisions formelles (retraits, transactions, classements) a été soumis par le juge en charge du dossier à l'examen de deux de ses collègues. Au surplus, l'on peut retenir que sur les 33 dossiers ayant fait l'objet d'une décision d'irrecevabilité, le tiers, soit 11, a également été traité par trois juges tandis que les deux tiers restants, soit 22, ont pu être liquidés par des décisions prises à juge unique (recours manifestement irrecevables).

12.3. Comparaison avec l'activité des juges dans d'autres tribunaux

Il résulte d'un examen de l'activité des juges dans différents tribunaux fédéraux et cantonaux (Tribunal fédéral, Tribunal fédéral des assurances, Tribunal administratif

fédéral, Tribunal administratif du canton de Vaud, Tribunal administratif du canton de Fribourg) que chaque juge à plein temps assisté d'un collaborateur scientifique à plein temps doit pouvoir assumer annuellement le traitement de 120 dossiers en moyenne. Il s'agit là des dossiers qu'il traite personnellement, à savoir ceux qu'il instruit et pour lesquels il prépare un projet de jugement ou une décision. Ce nombre ne comprend pas les dossiers préparés par ses collègues et qu'il doit examiner.

Ce constat se trouve confirmé dans une étude menée par l'Université de Saint-Gall, du mois d'août 2002 au mois d'avril 2003, qui compare le fonctionnement et l'organisation du Tribunal des assurances de Saint-Gall, Zurich et Vaud. Il ressort de cette étude que malgré les formes variées d'organisation, il n'existe pas de grandes différences au niveau de la productivité, celle-ci se situant entre 120 et 130 causes dont chaque juge assisté d'un collaborateur scientifique est responsable.

Cette comparaison fait ressortir que notre Tribunal administratif a une productivité légèrement inférieure, puisque les statistiques des dossiers traités par celui-ci depuis 2000 (cf. chiffre 12.1) démontrent que chaque juge, assisté d'un pourcentage variable de collaborateurs scientifiques, assume la responsabilité de 112 dossiers en moyenne annuelle.

Il faut toutefois rappeler que l'activité de chaque juge comprend non seulement le traitement des dossiers dont il a la responsabilité, évoqué ci-dessus, mais également l'étude des dossiers de ses collègues lorsqu'il intervient en tant que membre d'une cour.

12.4. Nouvelle dotation du Tribunal administratif

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous propose de retenir le nombre de 125 dossiers par juge accompagné d'un collaborateur scientifique et par année comme critère de dotation du Tribunal administratif cantonal dès le 1er janvier 2008. Ce nombre de dossiers représente en effet la moyenne supérieure de la comparaison intercantonale évoquée ci-dessus. Sachant pouvoir compter sur l'engagement et la compétence des juges administratifs, ce chiffre peut raisonnablement être retenu comme l'objectif à atteindre par les juges.

Pour pouvoir atteindre dit objectif, le TA devrait être composé de 5 juges et de 5 collaborateurs scientifiques, soit 1,6 poste de juge et 2 postes de collaborateurs scientifiques supplémentaires par rapport à la situation actuelle, compte tenu d'une charge future de travail estimée à 600 dossiers et plus par année (cf. chiffre 11.3).

La charge future de travail du TA reposant en partie sur des hypothèses, le Conseil d'Etat vous propose d'abord de doter le TA à concurrence de 4,5 postes de juges et de 4 postes de collaborateurs scientifiques, soit 1,1 poste de juge et 1 poste de collaborateur scientifique supplémentaires par rapport à la situation actuelle. En effet, le Conseil d'Etat, conscient des besoins de la justice, mais attentif aux deniers publics, estime qu'il est préférable de ne pas doter de suite le TA de forces dont il n'est pas certain qu'elles soient immédiatement et pleinement justifiées, compte tenu des éléments statistiques rudimentaires et aléatoires dont il dispose aujourd'hui. Seule l'évolution de la marche du TA permettra d'apprécier le moment venu les besoins réels en forces supplémentaires. Il incombera ainsi au Conseil de la magistrature d'examiner l'adéquation de cette dotation avec la charge réelle du TA, tant il est vraisemblable que cette charge peut aussi être influencée par des mesures pouvant être prises en amont telles que la formation des personnes chargées de la mise en œuvre des assurances sociales et de la qualité de l'instruction ainsi que des décisions prises en première instance. A ce sujet, il sied de relever que si de telles mesures existent déjà dans les structures importantes (service de l'emploi, office de l'assurance-invalidité), on constate un besoin de formation dans un certain nombre de structures plus petites, notamment celles qui ne sont pas dotées de

juristes. Si les hypothèses évoquées devaient se réaliser, alors le Conseil d'Etat vous présentera les propositions nécessaires pour éviter que ne se recrée une situation de retard telle que nous la connaissons aujourd'hui et pour laquelle nous vous proposons ci-dessous des mesures d'assainissement importantes.

Au surplus, le Tribunal administratif, comme d'ailleurs le Conseil d'Etat, est d'avis qu'il convient d'observer une proportion équilibrée entre le nombre des magistrats et celui des collaborateurs scientifiques. En effet, le TA estime que pour rester maître de la jurisprudence et des connaissances nécessaires, un juge doit avoir le temps de traiter personnellement un certain nombre de cas. Sa tâche ne devrait donc pas se réduire à l'examen des projets de jugements préparés par ses collaborateurs. La dotation qui vous est proposée respecte manifestement cette exigence d'équilibre voulue par le TA.

12.5. Indicateurs d'évolution et de suivi

Il n'est pas aisé d'apprécier la charge de travail d'un magistrat. Le nombre de dossiers est sans aucun doute un critère à considérer. Mais il n'est pas suffisant, chaque dossier ayant ses particularités. Du plus simple au plus complexe, il compte pour une unité.

Par ailleurs, le magistrat et le tribunal auquel il appartient doivent veiller à une gestion optimale de leurs ressources, à l'instar de n'importe quelle autre institution. Ainsi, la hausse avérée des litiges ne saurait trouver comme seule réponse une augmentation correspondante du nombre de juges et de collaborateurs scientifiques. Des réformes dans les règles de procédure et dans l'organisation du travail doivent aussi être envisagées et mises en place. Nombreux sont d'ailleurs les tribunaux qui ont examiné des solutions dans ce sens.

Enfin, il est important pour le justiciable d'avoir des informations précises non seulement sur les caractéristiques formelles de la procédure qu'il envisage, mais aussi sur d'autres paramètres comme son coût et sa durée. Savoir que le procès souhaité peut durer deux à trois ans n'est pas sans influence sur la décision définitive de l'engager ou non.

Tous ces éléments nous amènent à considérer que nos tribunaux doivent se doter d'indicateurs permettant de cerner au mieux l'évolution des dossiers qui leur sont confiés et le suivi de leur traitement. Nous souhaitons aborder très rapidement avec les autorités judiciaires l'élaboration de tels indicateurs. Les propositions faites dans le cadre de la mise à jour du contentieux pendant devant le Tribunal administratif (cf. chiffre 15.6.6) peuvent constituer une première base d'évaluation. L'existence de tels indicateurs devra également trouver une base légale dans le cadre de l'organisation judiciaire future.

L'unification prochaine des procédures pénale et civile est également une bonne occasion pour l'adoption de tels indicateurs. La procédure étant la même dans tous les cantons, les comparaisons seront plus faciles que maintenant et à même d'apporter des informations intéressantes.

13. INCIDENCES FINANCIERES DU PROJET

La mise en place de l'instance unique de recours en matière d'assurances sociales a un coût financier. Tout d'abord, un coût de fonctionnement annuel qui peut être estimé à:

– **1,1 poste supplémentaire de juge** (4,5 postes à futur – 3,4 postes actuels),

– **1 poste supplémentaire de collaborateur scientifique** (4 postes à futur - 3 postes actuels),

– **0,6 poste supplémentaire de collaborateur administratif** (2,5 postes à futur - 1,9 poste actuel).

Les charges salariales découlant de l'augmentation de la dotation ainsi prévue peuvent être estimées de la manière suivante (valeur 2007):

1,1 poste de juge	197.200 francs
1 poste de collaborateur scientifique	134.550 francs
0,6 poste de collaborateur administratif	52.650 francs
Coût total annuel	***384.400 francs***

A ces frais doivent s'ajouter les frais uniques d'infrastructure ascendant à 45.000 francs.

Il faut au surplus prendre en compte un montant annuel de 72.100 francs représentant les émoluments judiciaires estimés pour les 137 affaires à traiter par le 1,1 poste de juge supplémentaire (125x1,1) (103 dossiers à 700 francs, le solde, soit 34 dossiers, ressortant de procédures dont la gratuité est prévue par la loi ou de procédures de recours dans lesquelles l'administré obtient gain de cause, les autorités ne payant pas de frais).

Il est utile de mentionner que les éventuelles incidences financières de la réorganisation du TA sur le service juridique de l'Etat (évaluation: 0,4 poste de juriste et 0,5 poste de secrétariat, soit 102.000 francs), seront prises en compte et diminueront le budget correspondant.

Les frais informatiques (coûts de licence et de matériel) liés à la mise en œuvre de la présente loi et de la mise à jour du contentieux (cf. chiffre 15) sont estimés à 35.000 francs par le service du traitement de l'information (STI).

Enfin, s'agissant des coûts de bibliothèque, il faut relever que les ouvrages et la documentation spécialisés sont déjà inclus dans le budget du Tribunal administratif qui est jusqu'à présent compétent dans le traitement des recours en matière d'assurances sociales.

14. HARMONISATION DES DELAIS DE RECOURS ET AMELIORATIONS DE PROCEDURE

14.1. Harmonisation des délais de recours

En date du 2 septembre 2003, le Grand Conseil a adopté le postulat 03.142 du groupe PopEcoSol "Pour une harmonisation des délais de recours cantonaux avec ceux du droit fédéral" (cf. annexe).

Le droit fédéral connaît de manière générale un délai de recours de 30 jours en matière administrative (art. 50 PA[5], art. 100 LTF[6], art. 60 LPGA[7]). La loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, prévoit quant à elle un délai de recours général de 20 jours en matière administrative (art. 34 LPJA). Lors de l'élaboration de la loi en 1979, le délai de 20 jours avait été choisi dans le souci d'éviter d'allonger trop les procédures.

[5] PA – Loi fédérale sur la procédure administrative, du 20 décembre 1968, RS 172.021
[6] LTF – Loi fédérale sur le Tribunal fédérale, du 17 juin 2005, RS 173.110
[7] LPGA – Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales, RS 830.1

Aujourd'hui, de nombreuses procédures menées devant les autorités administratives neuchâteloises sont soumises au délai de recours de 30 jours de par le droit fédéral, particulièrement dans le domaine des assurances sociales. Cette application de délais de recours différents en fonction de la matière est un facteur d'incertitude pour les administrés. D'autre part, au vu de la durée générale des procédures de recours, l'effet d'un délai de recours fixé à 20 plutôt qu'à 30 jours est négligeable. Ce délai est au surplus source de désagréments pour les administrés. La sécurité du droit ainsi que l'harmonisation et la simplification de la procédure administrative commandent d'unifier les délais de recours. Ainsi, le Conseil d'Etat vous propose de renoncer au délai de recours général de 20 jours au profit du délai de recours général de 30 jours prévu au niveau fédéral et qui, nous le rappelons, s'applique déjà largement devant les autorités neuchâteloises pour les recours soumis à la législation fédérale. Nous attirons l'attention sur le fait que cette modification ne concerne que le délai de recours général prévu dans la LPJA pour les procédures administratives. Elle ne modifie pas les délais différents – et qui gardent toute leur raison d'être - prévus par certaines lois spéciales, comme par exemple la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984.

Concrètement, le passage à un délai de recours de 30 jours nécessite la modification de l'article 34 LPJA ainsi que l'adaptation de quelques lois.

L'adoption de ce projet de loi par votre Conseil permettra le classement du postulat 03.142 du groupe PopEcoSol "Pour une harmonisation des délais de recours cantonaux avec ceux du droit fédéral".

14.2. Améliorations de procédure

Nous mettons à profit le présent rapport pour vous soumettre aussi deux améliorations de procédure relatives d'une part au délai pour le dépôt des observations sur recours (art. 38 LPJA) et d'autre part à la procédure d'interprétation (art. 45 LPJA). Ces propositions ont reçu l'approbation du Tribunal administratif.

Dans sa formulation actuelle, l'article 38 LPJA impose un délai de 20 jours pour le dépôt d'observations sur recours. Cette rigidité ne laisse à l'autorité de recours aucune marge de manœuvre qui lui permettrait de tenir compte des particularités du cas d'espèce. On pense en particulier à la possibilité pour l'autorité de fixer un délai plus court, adapté aux circonstances du cas, notamment dans les dossiers urgents ou devant être traités rapidement. Pour ces raisons, le Conseil d'Etat vous propose de laisser la fixation du délai à l'appréciation de l'autorité de recours, reprenant la solution retenue en procédure administrative fédérale (art. 57 PA).

La procédure administrative fédérale prévoit que l'autorité de recours interprète sa décision lorsqu'elle contient des obscurités ou des contradictions **dans le dispositif** ou **entre le dispositif et les motifs** (art. 69 PA). Dans sa teneur actuelle, l'article 45 LPJA n'admet l'interprétation que pour cause d'obscurités ou de contradictions **dans le dispositif**. Il apparaît que la divergence entre ces deux textes relève de l'inadvertance plutôt que de l'intention. C'est du reste dans ce sens que l'interprète la jurisprudence. Dans un souci de sécurité du droit et de simplification de la procédure, nous vous proposons de corriger cette inadvertance en complétant le texte actuel pour le faire correspondre au texte de l'article 69 PA qui lui a servi de modèle.

15. MISE A JOUR DU CONTENTIEUX PENDANT DEVANT LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF AU 31 DECEMBRE 2007 - ASSAINISSEMENT

15.1. Introduction

Dans nos sociétés modernes, le droit public prend une importance toujours plus grande. Ce développement entraîne naturellement une augmentation du contentieux dans les domaines concernés. A titre d'exemple, il suffit de penser à la protection de la nature, à l'énergie, aux transports, domaines dans lesquels le moindre projet suscite de multiples oppositions. Les récents dossiers de l'installation d'éoliennes au Crêt-Meuron, la nouvelle ligne ferroviaire Mattstetten-Rothrist ou l'exécution du projet Rail2000 en sont une démonstration éloquente. Au surplus, l'observation du droit fédéral permet de constater une tendance du législateur fédéral à intervenir dans l'organisation judiciaire cantonale pour imposer aux cantons des instances de recours uniques et judiciaires, ce qui entraîne la suppression des instances de recours administratives intermédiaires. Cette modification des voies de droit supprime l'effet filtre qui en résultait, avec pour conséquence une charge supplémentaire pour l'autorité supérieure (et unique) cantonale de recours. Il est intéressant de rappeler que l'existence d'autorités de recours administratives de première instance a permis jusqu'à présent de trancher définitivement entre 80 et 90% des recours, de sorte que seul 10 à 20% des décisions rendues en première instance ont fait l'objet d'un recours au Tribunal administratif. L'illustration de cet effet filtre est fournie dans le domaine des plaintes LP. Jusqu'au 1er février 2001, une section du Tribunal cantonal était compétente en instance cantonale unique pour connaître des plaintes en matière LP. A cette date, une autorité (administrative) inférieure de surveillance (AISLP) a été créée. Du 1er février 2001 au 31 décembre 2006, 331 affaires ont été enregistrées auprès de l'AISLP, dont seules 50 ont ensuite fait l'objet d'un recours auprès de l'autorité supérieure de surveillance. Cela représente le 15,1 % de l'ensemble des plaintes enregistrées auprès de l'AISLP.

Dès le 1er juillet 2006, la procédure en matière d'assurance-invalidité a été modifiée par la suppression de l'opposition. Dès cette date, les décisions en matière AI peuvent directement faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif. La suppression de l'opposition a entraîné la disparition de l'effet filtre, qui déployait ses effets dans des proportions similaires à celles exposées ci-dessus.

De plus, au 1er janvier 2008, en matière d'assurances sociales, l'obligation faite aux cantons de supprimer les instances inférieures de recours au profit d'une instance de recours unique aura pour effet de transférer au Tribunal administratif l'ensemble du contentieux actuellement traité par l'autorité de recours de première instance (département). Cela représente une charge annuelle supplémentaire estimée à 100 dossiers environ. Cette estimation ne tient pas compte des recours en matière de prise en charge des hospitalisations hors canton selon l'article 41, alinéa 3, LAMal (environ 3000 demandes par année, dont on peut penser que 50 feront l'objet d'un recours jusqu'au Tribunal administratif).

Ces éléments démontrent l'augmentation continue des affaires dont le Tribunal administratif est saisi depuis sa création en 1981, ce qui était d'ailleurs prévisible.

15.2. Evolution de la charge du Tribunal administratif depuis sa création

Depuis sa création, le Tribunal administratif a enregistré en moyenne annuelle les affaires suivantes:

- 1981-1990..... 327
- 1991-1995..... 404
- 1996-2000..... 499
- 2001-2005..... 407

– 2006..... 425

Au vu des chiffres disponibles au 30 juin 2007, le nombre de nouvelles affaires qui auront été enregistrées par le Tribunal administratif pour 2007 peut être évalué à 504 (227 affaires au 30 juin; 227 nouvelles affaires estimées pour le deuxième semestre; environ 50 affaires à transmettre au Tribunal administratif en fin d'année, car en cours d'instruction devant les instances de recours administratives au 31 décembre 2007).

Quant aux années 2008 et suivantes, il faut s'attendre à un nombre de dossiers à traiter par le Tribunal administratif de l'ordre de 600 dossiers par an (même nombre de dossiers – 450 – qu'en 2007; 150 dossiers comme expliqué ci-dessus au chiffre 15.1). Demeurent réservées les conséquences sur le contentieux administratif, en particulier notamment en matière d'assurance-chômage, d'une évolution conjoncturelle défavorable, qui pourrait entraîner rapidement une augmentation de plusieurs dizaines des recours supplémentaires qui devraient alors être traités par le Tribunal administratif.

15.3. Evolution du nombre d'affaires en attente d'être jugées par le Tribunal administratif depuis sa création

L'évolution du nombre d'affaires en attente d'êtres jugées par le Tribunal administratif depuis sa création était en moyenne la suivante en fin d'année:

– 1981-1990..... 80
– 1991-1995..... 118
– 1996-2000..... 213
– 2001-2005..... 335
– 2006..... 386

Au vu des chiffres disponibles au 30 juin 2007, le nombre d'affaires pendantes au 31 décembre 2007 est évalué à 540 (504 nouvelles affaires dont à déduire 350 affaires liquidées, soit une augmentation des affaires pendantes de 154; ajouté au nombre d'affaires pendantes à fin 2006 – soit 386).

15.4. Raisons de l'augmentation des affaires pendantes

On peut discerner plusieurs causes à l'augmentation des affaires pendantes devant le Tribunal administratif. Les principales causes sont les suivantes:

a) L'organisation du Tribunal cantonal a comme conséquence que les juges du Tribunal administratif sont appelés à siéger également dans d'autres sections du Tribunal cantonal (Chambre d'accusation, Autorité de recours des avocates, des avocats et du notariat, Tribunal arbitral LAMal) qui ont traité plus de 200 affaires en 2006. Cette participation se fait au détriment de leur activité de juge administratif.

b) Le nombre d'affaires à traiter a augmenté de manière importante depuis la création du Tribunal administratif, sans que la dotation initiale de trois juges administratifs soit notablement modifiée.

c) La difficulté des affaires relevant du droit public est de plus en plus importante. Cette difficulté est liée au nombre et à la complexification des lois qui régissent notre société, tant sur le plan international que fédéral et cantonal.

d) Le rythme de modification des lois est devenu étourdissant. Les connaissances indispensables pour les appliquer correctement nécessitent de constantes mises à niveau. Il n'est pas rare de constater que des lois sont modifiées plusieurs fois entre

leur adoption et leur entrée en vigueur. Les connaissances et l'expérience des juges deviennent rapidement obsolètes. Les juges doivent dès lors consacrer une part de plus en plus importante de leur temps à leur formation continue et à la maîtrise des nouveautés. La nouveauté ne permet plus aux juges de pouvoir compter sur les connaissances acquises pour le traitement des affaires, ce qui se traduit par un traitement plus lent et moins efficace des dossiers.

e) L'individualisation remarquable de la société, conjuguée avec le développement des assurances de protection juridique, entraîne une propension croissante à la contestation des décisions des autorités et une utilisation accrue des voies de droit.

f) La composition du Tribunal administratif ne permet pas une certaine spécialisation, puisque les trois juges qui le composent sont appelés à statuer dans toutes les causes traitées par le tribunal. Il en résulte que les juges doivent connaître l'ensemble des matières du droit public, ce qui représente une charge significative au vu du développement exponentiel du droit administratif en général et de sa complexité.

g) Il est un fait incontesté que les magistrats de l'ordre judiciaire participent activement à la vie des institutions de notre canton. Ces participations ont évidemment une incidence sur le temps qu'ils peuvent consacrer au traitement de leurs dossiers. A titre d'exemple, on peut citer de manière non exhaustive les engagements suivants:

- présidence de la commission de surveillance du notariat;
- présidence de l'autorité de surveillance des avocates et des avocats;
- présidence de la commission d'application des mesures (CAM);
- présidence de la commission d'examen des avocates et des avocats;
- vice-présidence de l'autorité de conciliation en matière de santé;
- présidence de l'autorité de surveillance en matière de protection de la personnalité;
- présidence de l'office de conciliation en matière d'égalité entre hommes et femmes;
- présidence de la commission d'expropriation pour cause d'utilité publique;
- présidence de la commission pour la mise en vente d'appartements loués;
- présidence du Conseil de la magistrature (dès le 1er janvier 2008);
- membre de la commission de contrôle psychiatrique.

Ils participent aussi régulièrement, et plus particulièrement ces dernières années dans le cadre du projet Marguerite, à de nombreux groupes de travail créés par le Conseil d'Etat, un chef de département ou l'administration.

On doit de relever que la plupart des commissions mentionnées ne devraient pas compter parmi leurs membres de juges du Tribunal administratif, ce dernier étant autorité de recours dans les matières qu'elles traitent. Cependant, des juges administratifs siègent actuellement dans la commission d'examen des avocates et des avocats ainsi que dans la commission de contrôle psychiatrique.

h) Il incombe aux magistrats de l'ordre judiciaire de participer à l'administration des tribunaux. Ces tâches ont également une incidence sur le temps que les magistrats peuvent consacrer au traitement de leurs dossiers. A ce titre, ils doivent notamment:

- organiser les tribunaux;
- assumer les suppléances;
- assumer la présidence du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif;
- assumer la présidence des sections du Tribunal cantonal;
- répondre aux consultations fédérales et cantonales ou donner leur avis à leur propos;
- participer au Conseil de la magistrature (dès le 1er janvier 2008).

15.5. Détermination du nombre d'affaires en attente à résorber

Nous avons établi sous chiffre 15.3 le nombre d'affaires qui seront pendantes devant le Tribunal administratif au 31 décembre 2007, soit 540. De ce nombre de dossiers, il y a lieu d'en retrancher 200 à titre de volume de dossiers relevant du roulement normal des affaires, partant du principe que la durée idéale de traitement d'un dossier devrait en moyenne ne pas excéder six mois. Ces 200 dossiers représentent la moitié de la moyenne (397) des dossiers traités annuellement par le Tribunal administratif depuis 2000 (cf. tableau sous chiffre 11.3). Par conséquent, le nombre d'affaires en attente qu'il convient de résorber peut être fixé à 340.

15.6. Proposition d'assainissement

15.6.1. Principe

La proposition d'assainissement qui est exposée ci-dessous a été discutée avec le Tribunal administratif, qui en a validé les principes.

15.6.2. Durée

Le programme d'assainissement doit être limité dans le temps. Nous avons retenu une durée de 18 mois.

15.6.3. Nombre de dossiers qu'un juge doit traiter

Le nombre de dossiers qu'un juge à plein temps – soutenu par un collaborateur scientifique – doit traiter personnellement est de 125 par année (cf. chiffre 12).

Dans le cadre de la procédure d'assainissement, nous partons du principe que les deux juges extraordinaires pourront former une cour avec la participation d'un seul juge ordinaire du Tribunal administratif. Aucune disposition légale ni aucune autre raison objective n'impose que la majorité de la cour soit composée de juges ordinaires. Une composition de cour telle que prévue n'a donc pas d'influence particulière sur le temps qu'un juge ordinaire peut consacrer à ses propres dossiers.

15.6.4. Détermination des ressources nécessaires à l'assainissement

L'assainissement requiert l'intervention de 2 juges assistés par 2 collaborateurs scientifiques (340 dossiers divisés par 1,5 année est égal à 227 dossiers, soit 114 dossiers par année et par couple juge – collaborateur).

15.6.5. Coût de l'assainissement

Le coût des salaires de l'assainissement s'élève au total, pour la période complète de l'assainissement qui s'étend sur 18 mois, à un montant de 1.073.175 francs, somme qui se décompose de la manière suivante:

2 postes de juge	537.900 francs
2 postes de collaborateur scientifique	403.650 francs
1 poste de collaborateur administratif	131.625 francs
Coût total	***1.073.175 francs***

Le coût à charge du budget 2008 s'élèvera à 715.450 francs.

Le coût à charge du budget 2009 s'élèvera à 357.725 francs.

Il faut au surplus prendre en compte un montant de 175.000 francs représentant les émoluments judiciaires estimés pour les 340 affaires à traiter par les 2 juges suppléants extraordinaires (250 dossiers à 700 francs, le solde, soit 90 dossiers, ressortant de procédures dont la gratuité est prévue par la loi ou de procédures de recours dans lesquelles l'administré obtient gain de cause, les autorités ne payant pas de frais).

En résumé, la situation se présente ainsi:

Coût total	1.073.175 francs
./. émoluments	175.000 francs
Solde	***898.175 francs***

A ces frais doivent s'ajouter les frais uniques d'infrastructure ascendant à 75.000 francs.

15.6.6. Indicateurs de suivi de l'assainissement

Ce programme d'assainissement prévoit deux indicateurs de suivi. Le premier consiste à l'établissement par le Tribunal administratif de la liste nominative des 340 dossiers qui seront remis le 1er janvier 2008 aux deux juges suppléants extraordinaires.

Le deuxième consiste à établir par le Tribunal administratif une situation d'avancement des travaux d'assainissement tous les trois mois, pour la première fois au 31 mars 2008. Cette situation sera remise pour contrôle au Conseil de la magistrature, lequel fera rapport au Conseil d'Etat. Il incombera au Conseil de la magistrature de prendre toutes les mesures pour assurer le respect du programme d'assainissement. Le Conseil d'Etat informera le Grand Conseil du suivi du programme lors de l'établissement du budget et de l'adoption des comptes.

Ces deux indicateurs sont indispensables au succès du programme d'assainissement.

15.6.7. Financement de l'assainissement

Les coûts totaux de l'assainissement sont pris en charge par le fonds destiné aux réformes de structures de l'Etat, instauré par décret de votre Conseil du 3 octobre 2006.

16. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

16.1. La loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN), du 27 juin 1979

Article 15, alinéas 1 et 2

Le projet exige une modification des deux alinéas. D'une part, le nombre global de postes de juge au Tribunal cantonal est augmenté de 1,5 postes. A tout le moins depuis l'an 2000, Mme Wittwer Droz, suppléante, ne fonctionne en réalité pas comme une suppléante ordinaire, mais comme une magistrate exerçant un poste à raison de 0,4 postes de juge. Cette situation vous est connue. Nous vous proposons maintenant de régulariser cette situation et de porter le nombre de juges administratifs à 4,5 postes, soit 1,1 poste supplémentaire par rapport à la réalité actuelle.

D’autre part, l’augmentation du nombre de postes nécessite une adaptation du nombre minimal de juges siégeant à la Cour plénière. Il faut à présent parler de majorité des membres du Tribunal cantonal et ne pas fixer de chiffre. En effet, avec l’introduction du temps partiel, le Tribunal cantonal pourrait compter dans l’absolu 21 juges.

Il est renoncé à introduire dans la loi une fourchette pour la fixation du nombre de juges, à mesure que le Grand Conseil reste compétent pour en déterminer le nombre dans une loi soumise elle-même à référendum facultatif. En effet, seule la possibilité d'arrêter le nombre de juges dans un acte non soumis à référendum représenterait une simplification de la procédure pouvant justifier son introduction dans la loi. Une telle procédure nécessiterait une modification constitutionnelle que rien ne justifie actuellement.

Article 17, alinéas 1 et 2

Le premier alinéa est modifié en ce sens que le Tribunal administratif sera composé de la Cour de droit public et de la Cour des assurances sociales.

La modification de cet alinéa est la conséquence de la modification de l’article 15, alinéa 1, OJN.

Articles 43 et 43a

Le statut des juristes-rédacteurs du pouvoir judiciaire, dont les postes ont été créés par voie budgétaire, n'a jamais été ancré ni dans la loi d'organisation judiciaire ni dans les codes de procédure cantonaux. A l'occasion d'un récent arrêt (4A_29/2007 du 30 mai 2007), le Tribunal fédéral a laissé entendre que cette absence de statut pouvait mener à constater une composition irrégulière de la cour dans les affaires où serait intervenu un juriste-rédacteur.

Pour pallier la lacune mise en évidence par le Tribunal fédéral, le nouvel article 43a fournit la base légale qui fonde la participation des juristes-rédacteurs à l'instruction et au jugement des affaires. Cette participation trouve son expression notamment dans la préparation de rapports ou la rédaction de projets de jugement sur la base du dossier.

Le juriste-rédacteur peut dorénavant aussi se voir déléguer par le juge en charge du dossier des actes d'instruction et de procédure (audition de partie, audition de témoins, vision locale, prolongation de délais, assistance judiciaire, etc…). Le juge se voit ainsi décharger de différentes opérations, nécessaires à la constitution du dossier et à l'établissement des faits, dispendieuses en temps. En tout état de cause, le juge demeure le maître de la procédure.

L'introduction de l'article 43a entraîne une modification formelle de la note marginale à l'article 43.

16.2. La loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979

Article 34, alinéa 1

Le délai de recours général passe de vingt jours à trente jours. Ce nouveau délai sera applicable à toutes les décisions rendues après le 1er janvier 2008.

Article 35, alinéa 3 (nouveau)

Cette formulation est reprise de l'article 61, lettre *b*, LPGA. Cette disposition correspond aux règles qui étaient contenues dans les diverses lois d'assurances sociales. Il est apparu logique de l'étendre à l'ensemble de la procédure de recours.

Article 38, alinéa 1

Le délai pour transmettre des observations sur recours n'est plus fixé dans la loi, mais est laissé à la libre appréciation de l'autorité de recours qui le déterminera eu égard à la nature de l'affaire.

Article 43, alinéa 3

Cette formulation est reprise de l'article 61, lettre *d*, LPGA et a été étendue à la procédure de recours en général. Cette disposition ne change pas la pratique juridique actuelle, mais a le mérite de la clarifier.

Article 45, alinéa 1

L'article 45 reprend entièrement les termes de l'article 69 de la loi fédérale sur la procédure administrative fédérale (PA) du 20 décembre 1968. A l'alinéa 1, la demande d'interprétation a été étendue aux contradictions qui pourraient exister entre le dispositif et les motifs, ce qui est déjà prévu par le droit fédéral.

Article 56, alinéa 1

La loi sur la transparence des activités étatiques (LTAE), du 28 juin 2006, qui est entrée en vigueur le 1er octobre 2007, prévoit que les audiences et prononcés de jugements des autorités judiciaires sont publics, sous réserve des exceptions prévues par les lois et les codes de procédure (art. 4, al. 3 LTAE). Soumettre le Tribunal administratif à une telle exigence reviendrait à ralentir de façon significative le traitement des affaires, qui souffre déjà de retards chroniques. Le Conseil d'Etat estime donc qu'il y a lieu de renoncer pour l'instant à cette mesure qui impliquerait de profondes modifications dans l'organisation et la pratique actuelle du Tribunal administratif, et qui ne pourraient s'envisager sans moyens supplémentaires.

Article 61, alinéas 1 et 2 (nouveau)

Le nombre global de postes de juge au Tribunal administratif est augmenté de 1,5, ce qui correspond au total à 4,5 postes pour l'ensemble du TA.

L'alinéa 2 précise que chaque Cour du TA statue dans la composition de 3 juges. Cette indication est nécessaire, car si au 1er janvier 2008, il y aura au minimum 5 juges pour l'ensemble du TA, ce nombre pourrait passer à 9, puisque le temps partiel est possible dès que le taux d'activité est de 50%.

Article 62, alinéa 2

Le statut de suppléant ordinaire du TA désigné par le Grand Conseil doit être abandonné. Cette modification a été oubliée lors de l'acceptation du rapport sur le statut des magistrats (06.034). Le poste de suppléant ordinaire est cependant remplacé de manière anticipée (c'est-à-dire avant le 1er septembre 2008) par un poste équivalent de juge ordinaire.

Le nouvel alinéa 2 indique qu'un règlement d'organisation fixera notamment la répartition des cas entre la Cour de droit public et la Cour des assurances sociales.

Disposition transitoire

Cette disposition vise l'effet utile du nouveau délai de recours dès l'entrée en vigueur de la loi. Les procédures dans lesquelles le délai de recours de vingt jours selon le droit actuel n'est pas encore échu à l'entrée en vigueur de loi bénéficieront du nouveau délai de trente jours, soit un allongement de dix jours. Le nouveau délai de recours ne pourra par contre pas être invoqué dans les cas où le délai de recours selon le droit actuel est arrivé à échéance avant l'entrée en vigueur du nouveau droit.

16.3. Annexe

16.3.1. La loi sur le droit de cité neuchâtelois, du 7 novembre 1955

La modification est induite par l'harmonisation du délai de recours à trente jours.

16.3.2. La loi d'introduction de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LILSEE), du 12 novembre 1996

La modification est induite par l'harmonisation du délai de recours à trente jours.

16.3.3. Le Code de procédure civile (CPCN), du 30 septembre 1991

L'article 38 LPGA fixe notamment les périodes de suspension des délais. Il prévoit en particulier que les délais ne courent pas du 18 décembre au **2** janvier inclusivement. Il en va de même à l'article 46, lettre *c*, LTF et à l'article 22a, lettre *c*, PA.

L'article 118, lettre *c*, CPCN, applicable en procédure administrative par le renvoi de l'article 20 LPJA, prévoit par contre que les délais ne courent pas du 18 décembre au **1er** janvier inclusivement. Cette réglementation reprenait les dates prévues dans les textes fédéraux jusqu'au 1er janvier 2007. Pour éviter que la suspension des délais pendant les féries de fin d'année se termine à une date différente selon que la procédure est soumise ou non à la LPGA, l'article 118, lettre *c*, CPCN est adapté à l'évolution du droit fédéral.

16.3.4. La loi sur formation professionnelle (LFP), du 22 février 2005

La modification est induite par l'harmonisation du délai de recours à trente jours.

16.3.5. La loi sur le fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels, du 17 août 1999

La modification est induite par l'harmonisation du délai de recours à trente jours.

16.3.6. La loi sur le Conservatoire neuchâtelois, du 27 juin 2006

La modification est induite par l'harmonisation du délai de recours à trente jours.

16.3.7. La loi concernant la perception de droits de mutation sur les transferts immobiliers, du 20 novembre 1991

La modification est induite par l'harmonisation du délai de recours à trente jours.

16.3.8. La loi sur l'emploi et l'assurance-chômage (LEmpl), du 25 mai 2004

Article 73, alinéas 2 et 3, 4 (nouveau)

A l'alinéa 2, la voie de recours intermédiaire auprès du DEC doit être supprimée conformément à l'article 57 LPGA qui dispose que chaque canton institue un tribunal qui statue en instance unique sur les recours dans le domaine des assurances sociales.

A l'alinéa 3, il est précisé que certaines décisions ne peuvent pas faire l'objet d'une opposition. Une distinction supplémentaire a été opérée, en raison du délai de recours qui n'est pas identique pour les décisions incidentes.

L'alinéa 4 reprend l'alinéa 3 actuel.

Article 74, alinéa 1

Cette disposition subit une modification par le replacement du service des étrangers par service des migrations.

Il est utile de préciser que les décisions qui sont visées par cet article concernent des domaines qui ne sont pas touchés par la LPGA (notamment en matière de mesures d'intégration professionnelles et de main-d'œuvre étrangère) pour lesquelles le DEC peut demeurer l'autorité de recours intermédiaire.

16.3.9. 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

Article 18, alinéas 1 à 3

Depuis le 1er juillet 2006, soit trois ans et demi après l'entrée en vigueur de la LPGA, la voie de l'opposition a été abandonnée en matière d'assurance-invalidité. Il y a donc lieu de supprimer à l'alinéa premier la possibilité de déposer une opposition auprès de l'OAI.

Les décisions AI ont été introduites à l'alinéa 2, car elles peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif.

A l'alinéa 3, la mention des articles 84 à 86 LAVS doit être revue. En effet, en raison de l'entrée en vigueur de la LPGA et de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral, ces dispositions ont subi des modifications ou ont été abrogées. Il y a lieu de remplacer les articles 84 à 86 LAVS par les articles 84 et 85bis LAVS. La mention de l'article 69 LAI demeure, mais cette disposition a également subi des modifications du fait de l'entrée en vigueur de la LPGA. La mention de l'article 61 LPGA doit être supprimée, dans la mesure où les exigences de procédure que cette disposition contient ont été introduites directement dans la LPJA.

16.3.10. La loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LILAMal), du 4 octobre 1995

Article 34, alinéa 1

Les termes de cette disposition ont été remplacés par ceux utilisés dans d'autres lois d'application. Ainsi, toutes les décisions du service ne peuvent pas faire l'objet d'une opposition de droit cantonal ou de droit fédéral. On peut citer comme exemple les décisions en matière d'assistance judiciaire ou les décisions incidentes.

Article 35, alinéas 1 et 2

La procédure applicable au contentieux LAMal est probablement la plus complexe, car elle opère des différences fondamentales suivant le type de domaine auquel le contentieux se rapporte (art.1 LAMal). Une partie du contentieux LAMal est soumis à la LPGA, l'autre pas. En ce qui concerne les décisions sur opposition rendues par le service de l'assurance-maladie, seules celles relatives à l'affiliation d'office (art. 3 à 10 LAMal / art. 7 LILAMal) sont soumises à la LPGA, les requêtes de dispense selon l'article 8 LILAMal aboutissant, quant à elles et en cas de refus, à une décision d'affiliation d'office. Cela signifie que le DSAS ne peut plus fonctionner comme autorité inférieure de recours, raison pour laquelle une exception a dû être insérée à l'alinéa 1. Cela est également applicable pour les décisions qui ne peuvent pas faire l'objet d'une opposition.

Il est mentionné à l'alinéa 2 qu'en plus de la LPJA, la LPGA s'applique dans le cadre de la procédure de recours.

Article 36, note marginale, alinéa 1

A l'alinéa 1, l'abréviation officielle de la LPGA suffit, puisque la loi est citée dans son entier au nouvel article 35, alinéa 2.

16.3.11. La loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-accidents, du 20 décembre 1983

Titre

Une abréviation de la loi a été ajoutée.

Article 3, alinéa 2

Il est précisé que le délai de recours pour les décisions incidentes est de 10 jours.

16.3.12. La loi sur les allocations familiales (LAF), du 24 mars 1997

La modification est induite par l'harmonisation du délai de recours à trente jours.

16.3.13. La loi sur la préservation et l'assurance des bâtiments (LAB), du 29 avril 2003

La modification est induite par l'harmonisation du délai de recours à trente jours.

17. RECAPITULATION DES INCIDENCES FINANCIERES

Les incidences financières globales du projet incluent les dépenses liées au renforcement du Tribunal administratif d'une part (cf. chiffre 13), et les dépenses consacrées à la mise à jour du contentieux pendant devant ce tribunal d'autre part (cf. chiffre 15.6.5).

Ces incidences financières sont récapitulées dans le tableau ci-dessous.

		Recettes (-) / charges supplémentaires (+) en fr.		
		2007	*2008*	*2009*
1.	Charges salariales (renforcement du TA)	0	+384.400	+384.400
2.	Charges salariales *(mise à jour contentieux)*	0	+715.450	+357.725
3.	*Emoluments judiciaires -* (renforcement du TA)	0	-72.100	-72.100
4.	*Emoluments judiciaires – (mise à jour contentieux)*	0	-117.000	-58.000
	Total (valeurs 2007)	**0**	**+910.750**	**+612.025**

Les montants ci-dessus ne comprennent pas les frais d'infrastructure nécessaires, qui s'élèvent à 155.000 francs, à savoir:

- frais d'infrastructure pour le Tribunal administratif ..... 45.000 francs
- frais d'infrastructure pour mise à jour contentieux..... 75.000 francs
- frais d'infrastructure informatique..... 35.000 francs

TOTAL..... 155.000 francs

Ces montants seront pris en compte dans le budget 2008 qui vous sera soumis prochainement.

18. INCIDENCE SUR LES COMMUNES

Le projet de loi qui vous est soumis ne déploie aucun effet sur les communes.

19. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le projet de loi qui vous est soumis entraîne des dépenses nouvelles renouvelables de l'ordre de 384.400 francs par année pour la mise en place de l'instance unique de recours en matière d'assurances sociales (cf. chiffre 17). Ce montant étant inférieur au seuil de 500.000 francs déterminant en matière de dépenses renouvelables, l'adoption de ce projet de loi est soumise à la majorité simple des votants (art. 110, al. 3, de la loi d'organisation du Grand Conseil – OGC – du 22 mars 1993).

La mise à jour du contentieux pendant devant le Tribunal administratif entraînera une dépense unique nette de 898.175 francs (salaires 1.073.175 francs moins émoluments

estimés à 175.000 francs) (cf. chiffre 15.6.5). Cette dépense sera prise en charge par le fonds destiné aux réformes de structures de l'Etat. A ces frais s'ajoutent les frais uniques d'infrastructure ascendant à 75.000.

20. RAPPORT AVEC LA NOUVELLE ORGANISATION JUDICIAIRE

Nous rappelons que les propositions qui font l'objet du présent rapport se limitent à apporter une réponse immédiate aux exigences de la LPGA et à la problématique du retard du Tribunal administratif.

Une nouvelle organisation judiciaire sera soumise à votre Conseil avant la fin de la présente législature. A n'en pas douter, elle retiendra encore toute votre attention et prendra en compte toutes les modifications objet du présent rapport ainsi que celles qui découleront de la législation fédérale, notamment des codes de procédure civile et pénale unifiés, comme aussi de la modification de la protection des adultes et des mineurs (autorité tutélaire).

21. CONCLUSION

En conclusion, le Conseil d'Etat estime important que vous donniez suite au projet de loi et à la proposition d'assainissement qui vous sont soumis, seuls à même d'assurer une mise en oeuvre harmonieuse du droit fédéral et d'apporter une réponse au retard endémique constaté dans le traitement du contentieux par le Tribunal administratif.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous prie de prendre le présent rapport en considération et d'adopter le projet de loi qui vous est soumis. Il vous invite également à classer le postulat 03.142 du groupe PopEcoSol "Pour une harmonisation des délais de recours cantonaux avec ceux du droit fédéral".

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

Neuchâtel, le 26 septembre 2007

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*Le chancelier,*
F. CUCHE	J.-M. REBER

Loi
portant adaptation de l'organisation judiciaire et de la procédure administrative neuchâteloises à la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 26 septembre 2007,

décrète:

Article premier La loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN), du 27 juin 1979, est modifiée comme suit:

Art. 15, al. 1 et 2

[1]Le Tribunal cantonal se compose de 10,5 postes de juge et est assisté d'un greffier.

[2]Lorsque la loi n'en dispose pas autrement, il prend ses décisions en cour plénière, la présence de la majorité des juges au moins étant nécessaire.

Art. 17, al. 1, let. g, et al. 2

g) le Tribunal administratif composé de la Cour de droit public et de la Cour des assurances sociales;

[2]Chaque section se compose de trois juges, sauf le Tribunal administratif qui se compose de 4,5 juges. Au début de chaque période de fonction, le Tribunal cantonal constitue ses sections.

Art. 43, note marginale

II. Tâches
a) en général

Art. 43a

b) juristes-rédacteurs

[1]Les juristes-rédacteurs participent à l'instruction et au jugement des affaires.

[2]Ils élaborent des rapports sous la responsabilité et la direction d'un magistrat et rédigent les jugements et décisions des autorités judiciaires.

[3]Ils sont entendus avec voix consultative lorsque leur projet donne lieu à discussion.

[4]Ils remplissent les autres tâches que leur attribue le règlement.

[5]Les juristes-rédacteurs des tribunaux ont qualité de juge suppléant extraordinaire lorsqu'ils accomplissent des mesures d'instruction.

Art. 2 La loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, est modifiée comme suit:

Art. 34, al. 1

[1]Le délai de recours est de trente jours.

Art. 35, al. 3 (nouveau)

[3]Si le mémoire de recours n'est pas conforme à l'alinéa 2, l'autorité compétente impartit un délai convenable au recourant pour combler les lacunes, en l'avertissant qu'en cas d'inobservation le recours sera déclaré irrecevable.

Art. 38, al. 1

[1]Les observations sur le recours doivent être communiquées dans le délai fixé par l'autorité. *(suite inchangée)*

Art. 43 al. 3

[3]L'autorité de recours n'est pas liée par les conclusions des parties; elle peut réformer au détriment du recourant, la décision attaquée ou accorder plus que le recourant n'avait demandé; elle doit cependant donner aux parties l'occasion de se prononcer ou de retirer le recours.

Art. 45 al. 1

[1]A la demande d'une partie, l'autorité de recours interprète sa décision lorsqu'elle contient des obscurités ou des contradictions dans le dispositif ou entre le dispositif et les motifs.

Art. 56, al. 1

[1]Le Tribunal administratif statue sur la cause sans délibérations ni prononcé publics. Il rend un jugement motivé et le notifie aux parties.

Art. 61, al. 1 et 2 (nouveau)

[1]Le Tribunal administratif est composé de 4,5 postes de juge et comporte la Cour de droit public et la Cour des assurances sociales.

[2]La Cour de droit public et la Cour des assurances sociales du Tribunal administratif statuent chacune dans la composition de 3 juges.

Art. 62, al. 2

[2]Il édicte un règlement d'organisation qui fixe notamment la répartition des attributions entre la Cour de droit public et la Cour des assurances sociales.

Disposition transitoire à la modification du … (nouveau)

Le nouveau délai de recours de trente jours est applicable aux recours dirigés contre des décisions rendues avant l'entrée en vigueur du nouveau droit si le délai de recours selon l'ancien droit n'est pas encore échu à cette date.

Art. 3 La modification du droit en vigueur est réglée dans l'annexe.

Art. 4 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 5 [1]La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2008.

[2]Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*

ANNEXE
(art. 3)

Les actes législatifs ci-après sont modifiés comme suit:

1. Loi sur le droit de cité neuchâtelois, du 7 novembre 1955

Art. 60, al. 1

[1]Le département et, sur recours, le Tribunal administratif sont compétents pour statuer sur l'existence ou l'inexistence d'un droit de cité neuchâtelois, d'office ou sur demande.

2. Loi d'introduction de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LILSEE), du 12 novembre 1996

Art. 20, al. 2

[2]Le recours doit être sommairement motivé.

3. Code de procédure civile (CPCN), du 30 septembre 1991

Art. 118, let. c

Les vacances judiciaires sont fixées:

c) du 18 décembre au 2 janvier inclusivement.

4. Loi sur la formation professionnelle (LFP), du 22 février 2005

Art. 73, al. 1

[1]Les décisions prises en application de la présente loi peuvent faire l'objet d'un recours au département puis auprès du Tribunal administratif.

5. Loi sur le fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels, du 17 août 1999

Art. 9, al. 1

[1]Les décisions des caisses peuvent faire l'objet d'un recours auprès du département désigné par le Conseil d'Etat, puis du Tribunal administratif.

6. Loi sur le Conservatoire neuchâtelois, du 27 juin 2006

Art. 15, al. 2

[2]Les décisions de la direction peuvent faire l'objet d'un recours au département, puis au Tribunal administratif.

7. Loi concernant la perception de droits de mutation sur les transferts immobiliers, du 20 novembre 1991

Art. 16, al. 1

[1]Toute décision de taxation peut faire l'objet d'une réclamation écrite et motivée, auprès de l'autorité de taxation, dans un délai de trente jours à compter de sa notification.

8. Loi sur l'emploi et l'assurance-chômage (LEmpl), du 25 mai 2004

Art. 73, al. 2 et 3, 4 (nouveau)

[2]Les décisions sur opposition peuvent faire l'objet d'un recours dans les 30 jours dès leur notification auprès du Tribunal administratif.

[3]Les décisions contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte peuvent faire l'objet d'un recours dans les 30 jours dès leur notification auprès du Tribunal administratif; s'il s'agit de décisions incidentes, le délai de recours est de 10 jours.

[4]*Alinéa 3 actuel*

Art. 74, al. 1

[1]Les autres décisions du service de l'emploi et de la CCNAC, ainsi que les décisions du service des migrations, peuvent faire l'objet d'un recours auprès du département, puis auprès du Tribunal administratif.

9. 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

Art. 18, al. 1 à 3

[1]Les décisions de la Caisse de compensation peuvent, dans les trente jours dès leur notification, faire l'objet d'une opposition auprès de celle-ci.

[2]Les décisions sur opposition et les décisions contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte, rendues par la Caisse de compensation, ainsi que les décisions rendues par l'office AI, peuvent faire l'objet d'un recours dans les trente jours dès leur notification auprès du Tribunal administratif; il en est de même pour les décisions incidentes.

[3]Les articles 84 et 85bis LAVS, 69 LAI, ainsi que les compétences du tribunal arbitral prévu à l'article 14, demeurent réservés.

10. Loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LILAMal) du 4 octobre 1995

Art. 34, al. 1

[1]Les décisions rendues par le service peuvent être faire l'objet d'une opposition écrite dans les 30 jours à compter de la notification.

Art. 35, al. 1 et 2

[1]Les décisions sur opposition rendues par le service peuvent faire l'objet d'un recours auprès du département, puis au Tribunal administratif, à l'exception:

a) des décisions sur opposition au sens de l'article 7;
b) des décisions contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte

qui font directement l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif.

[2]La procédure de recours est régie par la loi 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.

Art. 36, note marginale, al. 1

Décisions sur opposition des assureurs et décisions
Tribunal cantonal des assurances
[1]Les décisions sur opposition rendues par les assureurs, au sens de l'article 52 LPGA, et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte, peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif (art. 56 et 57 LPGA).

11. Loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-accidents, du 20 décembre 1983

Titre

Loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LILAA)

Art. 3, al. 2

[2]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; s'il s'agit de décisions incidentes, le délai de recours est de 10 jours.

12. Loi sur les allocations familiales (LAF), du 24 mars 1997

Art. 46, al. 1

[1]Les décisions des caisses peuvent faire l'objet d'un recours auprès des commissions d'arbitrage qu'elles ont la faculté d'instituer.

13. Loi sur la préservation et l'assurance des bâtiments (LAB), du 29 avril 2003

Art. 4, al. 2

[2]Les décisions de l'établissement peuvent faire l'objet d'un recours à la Chambre d'assurance immobilière, puis au Tribunal administratif.

2 septembre 2003 **03.142**
ad 03.022

Postulat du groupe PopEcoSol

Pour une harmonisation des délais de recours cantonaux avec ceux du droit fédéral

En matière administrative, les délais de recours sont en principe de 30 jours sur le plan fédéral, alors qu'ils sont de 20 jours sur le plan cantonal. Introduite sous prétexte de raccourcir les procédures, cette différence de 10 jours prête à sourire lorsque l'on songe à la durée globale de traitement des dossiers! Elle prête aussi et surtout à confusion pour les justiciables – y compris d'ailleurs pour leurs mandataires – lorsque l'on sait que, dans de nombreux domaines, c'est le délai de 30 jours du droit fédéral qui s'applique et cela non seulement devant les autorités fédérales mais également devant les autorités cantonales de recours! C'est le cas notamment en matière d'assurances sociales et c'est la raison pour laquelle l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) a rendu nécessaire l'adaptation de la législation cantonale d'application.

Dans son rapport du 28 juin 2003 à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, le Conseil d'Etat nous propose, par souci de simplification et d'harmonisation, d'introduire également une procédure d'opposition dans le domaine (non soumis à la LPGA) de la réduction de primes et du contrôle de l'obligation d'assurance. Dans le même souci, il nous propose que les décisions sur opposition rendues dans ces deux domaines soient soumises, comme jusqu'ici, à un recours devant le Tribunal administratif, mais cela dorénavant dans le délai de 30 jours du droit fédéral.

Nous saluons et partageons la volonté du Conseil d'Etat de simplifier et d'harmoniser la procédure administrative. Par le présent postulat, nous souhaitons l'inviter à étudier la possibilité de faire un pas de plus dans cette direction en abandonnant définitivement le délai de recours de 20 jours du droit cantonal pour le remplacer par celui de 30 jours applicable au niveau fédéral.

Signataires: D. Perdrizat, G. Hirschy, D. de la Reussille, M. Ebel, F. Bonnet, C. Gehringer, Patrick Erard, H. Jenni, J.-P. Veya, C. Stähli-Wolf, A. Bringolf et J. Kuhn-Rognon.

TABLE DES MATIERES

Pages

RESUME 1

1. Introduction 1

2. La nouvelle loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) 2
2.1. Contexte politique 2
2.2. Buts et principales innovations de la LPGA 2
2.2.1. Champ d'application 2
2.2.2. Définitions de notions générales et règles de coordination 3
2.2.3. Procédure uniforme en matière d'assurances sociales 3
2.2.4. Dispositions générales concernant la procédure de recours 4

3. Organisation des travaux sur le plan cantonal 4
3.1. Historique 4
3.2. Mandat 4

4. Conséquences de la LPGA sur le droit cantonal 4
4.1. Conditions cadres 4
4.2. Impact sur l'organisation judiciaire cantonale 5

5. Présentation de la procédure cantonale applicable aux assurances sociales entre le 1er janvier 2003 et le 31 décembre 2007 5
5.1. Assurance-chômage 5
5.2. Assurance-maladie 5
5.3. Allocations familiales 6

6. Présentation des autorités de recours en matière d'assurances sociales de quelques cantons 6
6.1. Organisation des instances de recours 6
6.1.1. Tribunal distinct 7
6.1.2. Cour des assurances sociales ou Chambre du Tribunal administratif 7
6.2. Composition des instances de recours 7
6.3. Domaines de compétence 8

7. Structure d'une instance de recours en matière d'assurances sociales (examen des diverses solutions) 9
7.1. Exigences de droit fédéral 9
7.2. Tribunal cantonal des assurances sociales indépendant 9
7.3. Création de deux cours du Tribunal administratif: Cour des assurances sociales et Cour de droit public 9

8. Composition de l'autorité supérieure de recours en matière d'assurances sociales 10
8.1. Cour composée essentiellement de juges non professionnels 10
8.2. Cour exclusivement composée de juges professionnels 10

9. Domaines de compétence de l'autorité supérieure de recours en matière d'assurances sociales 11
9.1. Assurances sociales 11

9.2. Comparaison des procédures applicables dans les différentes branches des assurances sociales 11

10. Organisation de la justice administrative dans le canton de Neuchâtel 12
10.1. Bref historique 12
10.2. Composition du Tribunal administratif 13
10.3. Domaines de compétence du Tribunal administratif 13

11. Incidences générales de la mise en place de l'instance unique de recours 14
11.1. Situation actuelle dans le canton 14
11.2. Solutions pour le canton de Neuchâtel 14
11.3. Projection du nombre de litiges à traiter dès le 1er janvier 2008 15

12. Incidences sur les effectifs 17
12.1 Tableau statistique de la productivité du Tribunal administratif pour les années 2000-2006 17
12.2 Analyse des statistiques: détermination du nombre de dossiers annuels traités par juge durant la période 2000-2006 17
12.3 Comparaison avec l'activité des juges dans d'autres tribunaux 17
12.4 Nouvelle dotation du Tribunal administratif 18
12.5 Indicateurs d'évolution et de suivi 19

13. Incidences financières du projet 19

14. Harmonisation des délais de recours et améliorations de procédure 20
14.1. Harmonisation des délais de recours 20
14.2. Améliorations de procédure 21

15. Mise à jour du contentieux pendant devant le Tribunal administratif au 31 décembre 2007 - Assainissement 22
15.1. Introduction 22
15.2. Evolution de la charge du Tribunal administratif depuis sa création 22
15.3. Evolution du nombre d'affaires en attente d'être jugées par le Tribunal administratif depuis sa création 23
15.4. Raisons de l'augmentation des affaires pendantes 23
15.5. Détermination du nombre d'affaires en attente à résorber 25
15.6. Proposition d'assainissement 25
15.6.1. Principe 25
15.6.2. Durée 25
15.6.3. Nombre de dossiers qu'un juge doit traiter 25
15.6.4. Détermination des ressources nécessaires à l'assainissement 25
15.6.5. Coût de l'assainissement 25
15.6.6. Indicateurs de suivi de l'assainissement 26
15.6.7. Financement de l'assainissement 26

16. Commentaire article par article 26
16.1. La loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN), du 27 juin 1979 26
16.2. La loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979 27
16.3. Annexe 29

16.3.1. La loi sur le droit de cité neuchâtelois, du 7 novembre 1955 29
16.3.2. La loi d'introduction de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LILSEE), du 12 novembre 1996 29
16.3.3. Le code de procédure civile (CPCN), du 30 septembre 1991 29
16.3.4. La loi sur formation professionnelle (LFP), du 22 février 2005 29
16.3.5. La loi sur le fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels, du 17 août 1999 29
16.3.6. La loi sur le Conservatoire neuchâtelois, du 27 juin 2006 29
16.3.7. La loi concernant la perception de droits de mutation sur les transferts immobiliers, du 20 novembre 1991 30
16.3.8. La loi sur l'emploi et l'assurance-chômage (LEmpl), du 25 mai 2004 30
16.3.9. La loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivant et de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité, du 6 octobre 1993 30
16.3.10. La loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LILAMal), du 4 octobre 1995 31
16.3.11. La loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-accidents, du 20 décembre 1983 31
16.3.12. La loi sur les allocations familiales (LAF), du 24 mars 1997 31
16.3.13. La loi sur la préservation et l'assurance des bâtiments (LAB), du 29 avril 2003 31

17. Récapitulation des incidences financières 32

18. Incidence sur les communes 32

19. Vote au Grand Conseil 32

20. Rapport avec la nouvelle organisation judiciaire 33

21. Conclusion 33

Loi portant adaptation de l'organisation judiciaire et de la procédure administrative neuchâteloises à la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) 34

Annexe: Modification du droit en vigueur 37

Annexe: Postulat 03.142 40