

CH_VB 04-1499 2899 vom 4. Mai 2005

Bundesverwaltung, 2005-05-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_04-1499_2899_

FR: CH_VB 04-1499 2899 du 4 mai 2005

IT: CH_VB 04-1499 2899 del 4 maggio 2005

Erwägungen

E. 4

FF 2001 4281

E. 5

FF 2001 5751

2905 rendre une décision négative ou différente des conclusions de la personne assurée. Cette manière de procéder permet de mieux garantir que les faits soient établis correctement et que la personne assurée puisse accepter la décision négative prise sur cette base. 1.3.2 Obligation de supporter les frais de justice des procédures relatives aux prestations de l'AI Les procédures en matière d'assurances sociales sont aujourd'hui entièrement gratuites au niveau cantonal, et gratuites aussi au niveau fédéral – jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale – lorsqu'elles portent sur les prestations de ces assurances. Des frais de procédure peuvent néanmoins, tant au niveau cantonal que fédéral, être mis à la charge de tout recourant qui agit de manière téméraire ou à la légère. Lorsque les conditions prévues pour l'assistance judiciaire sont remplies, la procédure de recours en matière d'AI continuera d'être gratuite (sous réserve d'une successive restitution) pour les assurés concernés, comme dans les autres domaines du droit administratif. Il est ainsi garanti qu'il sera tenu compte des particularités de chaque cas, de sorte que même les personnes disposant de faibles ressources pourront accéder à la plus haute cour. Cela étant, si les recourants doivent s'acquitter d'une avance de frais, ils prendront mieux conscience de l'importance d'une action jusque devant la cour suprême que si celle-ci était gratuite. Dans ces conditions, ils auront tendance à renoncer à former des recours inutiles. Comme pour toutes les procédures de droit administratif, la personne qui envisage de recourir dans le domaine des assurances sociales doit peser mûrement le pour et le contre avant de former recours. Aucune raison ne permet plus aujourd'hui de justifier que l'on puisse porter des litiges en matière de prestations des assurances sociales devant le TFA sans en assumer les frais. Le passage à l'obligation de supporter les frais de justice dans les litiges portant sur des prestations de l'AI doit rester financièrement supportable pour les recourants. Des émoluments relativement modestes y suffiront. La révision totale de l'organisation judiciaire fédérale prévoit ainsi, pour les litiges en matière de prestations des assurances sociales, une limite de frais tenant compte des considérations de politique sociale inhérentes aux litiges de ce type: la fourchette prévue – de 200 à 1000 francs⁶ – est plus modérée que celle valable pour les autres domaines du droit administratif (200 à 5000 francs pour les conflits sans intérêt pécuniaire, 200 à 100 000 francs pour les autres conflits). En effet, si l'on appliquait aussi au domaine de l'AI le critère de la valeur litigieuse – qui prévaut généralement –, on aboutirait rapidement (en particulier pour les rentes) à des émoluments de justice disproportionnés. Le Conseil des Etats, délibérant en qualité de premier conseil, a accepté le 23 septembre 2003 cette limite de frais plus basse.

Le Conseil national s'est rallié à cette décision le 5 octobre 2004.

E. 5.1

Constitutionnalité Les modifications de la LAI proposées par le présent message se fondent sur les art. 29, 30 et 112 Cst.

E. 5.2

Rapport avec la LPGA Les dispositions de la LPGA s'appliquent partout où les lois spéciales sur les assurances sociales ne contiennent pas de réglementation restrictive ou n'excluent pas l'applicabilité de la LPGA. Dans le domaine de l'AI, la LPGA s'applique aux dispositions relatives au but, aux personnes assurées et aux prestations d'assurance. Elle ne s'applique pas, en revanche, aux prestations collectives destinées à l'encouragement de l'aide aux invalides, sauf en ce qui concerne l'assistance administrative et l'obligation de garder le secret (art. 1 LAI). Le présent projet prévoit, en dérogation à la LPGA, des réglementations spéciales concernant la procédure d'opposition et de recours, conformément à la priorité de la législation particulière en matière de droit des assurances sociales.

E. 5.3

Relation avec le droit européen L'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et la CE implique que depuis le 1er juin 2002 la Suisse participe au système de coordination des régimes nationaux de sécurité sociale. Le droit communautaire prévoit la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale et non leur harmonisation. Les Etats membres sont libres de déterminer comme ils l'entendent la conception, le champ d'application personnel, les modalités de financement et l'organisation de leur système de sécurité sociale, y compris les voies de droit. Le 16 septembre 1977, la Suisse a ratifié le Code européen de sécurité sociale du

E. 6

Art. 61, al. 4, P-LTF

2906 Les mêmes considérations valent pour la procédure de recours devant les tribunaux cantonaux des assurances⁷ et, en ce qui concerne les personnes résidant à l'étranger, pour les recours devant la Commission fédérale de recours AVS/AI⁸. En d'autres termes, lorsque la gratuité de la procédure ne doit pas être accordée en raison de circonstances particulières, les cantons doivent définir pour les litiges en relation avec des prestations de l'AI des limites de frais plus basses que pour les autres domaines du droit administratif; pour tenir compte de la composante de politique sociale, ils fixeront ces limites en fonction non de la valeur litigieuse, mais de la charge liée à la procédure. Les limites seront les mêmes que celles prévues par la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale et pourront aller de 200 à 1000 francs – ceci pour répondre à un souhait exprimé par la majorité des cantons dans la procédure de consultation. 1.3.3 Suppression de la suspension des délais La suspension des délais prescrite par l'art. 38, al. 4, LPGA reproduit celle de l'art. 22a de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative⁹ (PA) et s'applique tant aux délais légaux qu'à ceux fixés par les autorités. Elle concerne surtout la procédure administrative et s'applique par analogie à la procédure de recours devant les tribunaux cantonaux des assurances¹⁰. La suspension couvre deux mois au total dans l'année (la période de Pâques, celle des fêtes de Noël et de fin d'année et celle des vacances d'été). Si un délai commence à courir avant une période de suspension, son cours s'interrompt durant

ladite période. Prenons l'exemple d'un délai de 30 jours valable pour une décision communiquée le 1er juillet: il commence à courir le 2 juillet et court 13 jours jusqu'au 14 juillet, puis il est suspendu du 15 juillet au 15 août; les 17 jours restants courent à partir du 16 août, si bien que le dernier jour pour respecter le délai est le 1er septembre. L'art. 38, al. 3, LPGA garantit que lorsqu'il tombe sur un samedi, un dimanche ou un jour férié, le terme d'un délai est reporté au premier jour ouvrable qui suit. La suppression de la suspension des délais permet d'accélérer la procédure. Il est dans l'intérêt de la personne assurée que la procédure administrative surtout avance rapidement. Les étapes successives, souvent fixées par voie de décision, l'implication de tiers et les délais d'attente ont déjà pour effet de rendre très longue la durée des procédures; il ne faut pas les rallonger encore par des périodes de suspension des délais. Une personne assurée est en droit d'attendre que ses droits soient établis rapidement, notamment parce que la durée de la procédure nuit souvent aux efforts de réinsertion et peut même conduire à des difficultés financières.

1.4 Autres mesures examinées

Il convient de mentionner encore trois mesures qui ont été examinées, mais n'ont pas été prises en compte dans le présent projet.

E. 7

Cf. art. 61, let. a, LPGA

E. 8

Cf. art. 4b de l'ordonnance sur les frais et indemnités en procédure administrative, RS 172.041.0

E. 9

RS 172.021

E. 10

Cf. art. 60, al. 2, LPGA

2907 1.4.1 Conditions plus strictes pour avoir droit à l'assistance judiciaire

Ce droit découle directement de l'art. 29, al. 3, Cst. Celui-ci prévoit que toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes a droit, à moins que sa cause paraisse dépourvue de toute chance de succès, à l'assistance judiciaire gratuite et qu'elle a en outre droit à l'assistance gratuite d'un défenseur, dans la mesure où la sauvegarde de ses droits le requiert. Le TFA, dans plusieurs de ses arrêts, s'est penché sur la portée de ce droit (qui avant le 1er janvier 2000 découlait de l'art. 4 de l'ancienne Constitution) et il a instauré une pratique stricte, surtout pour ce qui concerne la procédure administrative. Les règles légales actuelles (art. 37, al. 4, LPGA) se réfèrent déjà à cette pratique.

1.4.2 Suppression de la possibilité de retirer le recours dans l'éventualité d'une reformatio in peius

Si l'éventualité se présente que le recours ait pour effet d'aggraver la décision prise, au détriment de la partie recourante, cette dernière doit être invitée à s'exprimer et être expressément rendue attentive à la possibilité de retirer son recours. La suppression de ce droit pourrait amener la partie à mieux examiner si elle entend interjeter recours ou non et pourrait par conséquent avoir une influence sur la quantité des recours interjetés auprès des tribunaux. Cela dit, la possibilité de retirer le recours dans l'éventualité d'une reformatio in peius est un aspect du droit d'être entendu (art. 29, al. 2, Cst.); sa suppression ne peut donc pas entrer en ligne de compte.

1.4.3 Appréciation des faits jusqu'au moment de la décision du tribunal

Selon la jurisprudence constante du TFA, la légalité des décisions, ou des décisions sur opposition, attaquées est appréciée en règle générale d'après l'état de fait existant au moment où la

décision litigieuse a été rendue. Une prise en considération de l'état de fait au moment du jugement entraînerait plusieurs difficultés. En effet, les dossiers seraient souvent incomplets et le tribunal devrait en conséquence procéder lui-même à l'instruction, ce qui n'est pas faisable pour des raisons d'économie des procès; ou alors il faudrait renvoyer systématiquement les dossiers à l'administration pour instruction complémentaire. 1.5 Harmonisation avec la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale Le présent projet contenait lors de la consultation d'autres mesures encore qui ne sont pas reprises ici, parce qu'elles sont comprises dans le projet de révision totale de l'organisation judiciaire fédérale et qu'elles ont déjà été débattues au Parlement ou qu'elles le seront prochainement. Il s'agit d'une part de l'obligation de supporter les frais de justice pour les procédures devant le TFA, que le Parlement a approuvée entre-temps. D'autre part, la restriction du pouvoir de cognition du TFA aux cas de

2908 violation du droit fédéral, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation, a été abandonnée du fait qu'une proposition en ce sens a été rejetée par le Conseil national par 135 voix contre 16 dans le cadre de la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale. Il serait absurde de reposer la même question au Parlement peu de temps après. 2 Partie spéciale: Commentaire des modifications de loi proposées 2.1 Modification de la LAI Art. 57a (nouveau) Al. 1 Cette disposition vise à garantir aux assurés le droit d'être entendus, au sens de l'art. 42 LPGA, avant que l'office AI rende une décision finale sur une demande de prestations ou au sujet de la suppression ou de la réduction d'une prestation déjà allouée. Pour les décisions intermédiaires liées à l'établissement des faits pertinents (ordonnance d'une expertise, p. ex.), le droit d'être entendu continue toutefois d'être garanti conformément à l'art. 42 LPGA. Etant donné que, en dérogation à l'art. 52 LPGA, les décisions des offices AI ne pourront plus être attaquées que par voie de recours, la procédure de préavis accorde à la personne concernée le droit de s'exprimer de manière informelle sur la décision prévue. Elle dispose en règle générale d'un délai de 30 jours pour le faire. Autrement dit, elle a la possibilité, durant ce laps de temps, de consulter le dossier et de s'exprimer sur l'affaire et sur le résultat de l'administration des preuves. Elle peut faire ses observations oralement ou par écrit. Le délai de 30 jours peut être prolongé pour des motifs suffisants, si la demande en est faite à temps. Al. 2 Aux termes de l'art. 49, al. 4, LPGA, l'assureur qui rend une décision touchant l'obligation d'un autre assureur d'allouer des prestations (LAMal ou LPP) est tenu de lui en communiquer un exemplaire. Cet autre assureur dispose des mêmes voies de droit que l'assuré. Pour que ses droits soient garantis, il doit recevoir le préavis avant que la décision ne soit rendue. Al. 3 Cette disposition annule, pour la procédure administrative, la suspension des délais prévue par l'art. 38, al. 4, LPGA. Art. 69 Al. 1 Il s'agit là d'une adaptation formelle rendue nécessaire par le fait que les décisions des offices AI ne peuvent plus être attaquées par voie d'opposition, mais uniquement par voie de recours.

2909 Al. 1bis (nouveau) L'al. 1bis annule, pour la procédure devant le tribunal cantonal des assurances, la suspension des délais prévue par l'art. 38, al. 4, LPGA. Al. 1ter (nouveau) Cette disposition ne déroge aux règles de procédure de l'art. 61, let. a, LPGA, que pour ce qui est de la gratuité. La procédure de recours devant le tribunal cantonal des assurances reste soumise aux autres exigences: être simple, rapide et en règle générale publique. Les frais fixés par les cantons et la Confédération (Commission fédérale de recours AVS/AI) doivent se situer dans une fourchette allant de 200 à 1000 francs. Il est possible en effet que, notamment, des compléments d'enquête (expertises p. ex.) nécessaires à l'établissement des

faits génèrent des frais. 2.2 Dispositions transitoires Les mesures de simplification de la procédure doivent entrer en vigueur le 1er avril ou le 1er juillet 2006 et produire leur effet le plus rapidement possible. La procédure de préavis s'appliquera donc aux demandes de prestations, ainsi qu'aux procédures relatives à la suppression ou à la réduction de prestations, déposées ou engagées après l'entrée en vigueur de la modification. L'obligation de supporter les frais de justice s'applique aux recours introduits après l'entrée en vigueur de la modification. Quant aux oppositions et aux recours pendants au moment de ladite entrée en vigueur, ils seront traités selon l'ancien droit, ceci afin de respecter le principe de la protection de la bonne foi. 3 Conséquences 3.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel pour la Confédération et les cantons Le retour à la procédure de préavis permettra aux offices AI de réaliser des économies, qui sont difficilement chiffrables. La garantie du droit d'être entendu avant la prise de la décision, qui implique le droit de voir ses offres de preuves acceptées avant que la décision soit rendue, nécessite moins d'efforts que le droit d'être entendu garanti lors de la procédure d'opposition, parce que l'état de fait et de droit de toutes les décisions contestées doit être contrôlé de façon plus formelle dans ce dernier cas. Une analyse des recours en matière de rentes tranchés par les tribunaux cantonaux des assurances et par le TFA dans le domaine de l'AI montre que près de 40 % des recours contre des décisions des offices AI ont été entièrement ou partiellement acceptés ou qu'au moins un complément d'enquête a été ordonné. Par contre, 60 % environ de ces recours ont été rejetés ou classés par les tribunaux cantonaux des assurances, ou ces derniers ne sont pas entrés en matière. Pour les cas qui ont été déférés au TFA, le tableau est comparable: dans 34 % des cas, le jugement du tribunal cantonal a été entièrement ou partiellement annulé, ou un complément d'enquête a été ordonné. Dans les autres cas, le jugement de l'instance précédente a été confirmé.

2910 L'anticipation de l'association de la personne assurée à l'établissement des faits et à la prise de décision et la suppression de la gratuité de la procédure de recours entraîneront probablement une diminution du nombre de recours portés devant les tribunaux cantonaux des assurances et le TFA. En restant prudent, on peut estimer que la proportion de recours infondés pourrait passer d'un tiers (situation actuelle) à un quart. L'introduction d'une procédure de recours soumise à des frais de justice permettra aux tribunaux administratifs cantonaux d'encaisser 2,2 millions de francs par année, si l'on se base sur une estimation prudente de 3000 cas AI pendants par année (émolument de décision par litige: 750 francs en moyenne). L'un dans l'autre, on peut s'attendre à ce que les mesures de simplification de la procédure aboutissent à un allègement des tribunaux. Il n'est cependant guère possible de chiffrer les économies qui en résulteront globalement. 3.2 Conséquences dans le domaine de l'informatique Le fait que la procédure de recours en matière de prestations de l'AI devienne payante au niveau cantonal n'entraîne en principe aucun besoin de développer des programmes informatiques. Les tribunaux cantonaux des assurances peuvent recourir aux programmes existants pour fixer et facturer les frais de justice. Des frais peuvent aujourd'hui déjà être mis à la charge des parties dans certains cas (actions engagées à la légère, litiges ne portant pas sur des prestations, etc.). 3.3 Conséquences économiques Les conséquences économiques de la rationalisation de la procédure doivent être considérées en relation avec les autres mesures de la 5e révision de l'AI: les fonds mis à la disposition de l'AI doivent être investis de manière efficace et appropriée pour que les décisions matériellement inadéquates des offices AI puissent être examinées dans le cadre d'une procédure judiciaire simple et rapide. Des conditions-cadres plus restrictives doivent être fixées pour que les tribunaux des assurances n'aient pas à s'occuper en majorité de cas

dans lesquels des recours ont été formés à la légère. C'est là la seule manière de rendre possible un examen judiciaire rapide et adéquat, qui tienne compte du besoin que la société a d'une justice au fonctionnement moderne, concentrée sur des cas fondés. 4 Programme de la législature Le projet propose des mesures de rationalisation de la procédure qui faisaient initialement partie de la 5e révision de l'AI annoncée dans le rapport du Conseil fédéral du 25 février 2004 sur le programme de la législature 2003–2007¹¹ et que l'urgence impose maintenant de mettre en œuvre au moyen d'un message distinct.

E. 11

Annexe 1, ch. 2.1, Sécurité sociale et santé publique, rubrique «Objets des grandes lignes», cf. FF 2004 1085

2911 5 Aspects juridiques

E. 16

avril 1964¹². Le Code prévoit que tout requérant doit avoir le droit de former appel en cas de refus de la prestation ou de contestation sur sa qualité ou sa quantité (art. 69, par. 1). La révision du 6 novembre 1990 du Code européen de sécurité sociale a élevé le niveau de certaines normes en introduisant une plus grande flexibilité dans l'instrument. Le Code révisé constitue un instrument distinct du Code, qu'il n'abroge pas. Aux termes du Code révisé, qu'aucun Etat n'a encore ratifié, tout requérant doit avoir le droit d'exercer un recours devant la juridiction compétente, en cas de refus, de suspension ou de suppression des prestations; ce recours est en principe gratuit, à moins que l'intéressé ne dispose d'un recours préalable gratuit devant une instance compétente (art. 75, par. 1). Les mesures proposées sont compatibles avec le droit européen.

12 RS 0.831.104

2912

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI) In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2005 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft

E. 20

Cahier Numero Geschäftsnummer 05.034 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 24.05.2005 Date Data Seite 2899-2912 Page Pagina Ref. No 10 138 636 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.