

# Rapport de gestion du Tribunal administratif

Autor(en): **Rolli / Matti**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Verwaltungsbericht des Regierungsrates, der kantonalen Verwaltung und der Gerichtsbehörden für das Jahr ... = Rapport de gestion du Conseil-exécutif, de l'administration cantonale et des autorités judiciaires pendant l'année ...**

Band (Jahr): - **(1998)**

Heft [2]: **Rapport de gestion : rapport**

PDF erstellt am: **14.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-418343>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## 2. Rapport de gestion du Tribunal administratif

### 2.1 Les priorités de l'exercice

En 1998 également, l'accent principal a été mis par le Tribunal administratif, en tant que dernière instance judiciaire cantonale en matière de droit public, sur le traitement en temps opportun et de manière appropriée des cas qui lui ont été soumis. Malgré une diminution globale de quelque huit pour cent du nombre de nouveaux cas (allemands et français) en droit des assurances sociales, cette tâche n'a cependant pas pu être remplie pleinement. Dans ce domaine, en effet, le Tribunal s'est vu contraint de maintenir sa pratique des années antérieures tendant à privilégier la liquidation des cas dans un délai raisonnable, et ce, au détriment de la qualité juridique que l'on est en droit d'exiger d'une dernière (et unique) instance cantonale de recours. L'engagement supplémentaire de trois greffières extraordinaires au 1<sup>er</sup> juillet n'a pas permis de combler les lacunes résultant du manque de postes de juges dans la Cour des assurances sociales. Au surplus, l'augmentation importante du nombre des nouvelles affaires enregistrées en 1998 en droit administratif ne permet pas un transfert plus important des forces de travail de la Cour de droit administratif au profit de la Cour des assurances sociales. Il convient bien plus d'examiner la question de la restitution du personnel mis à la disposition de la Cour des assurances sociales (voir ch. 2.2.1.1). Dans ce contexte, le Tribunal estime que les mesures prises par le Conseil-exécutif du canton de Berne, lors de sa séance du 16 décembre (création de deux nouveaux postes de juges et d'un nouveau poste de greffier ou greffière de chambre, en remplacement des trois greffiers extraordinaires autorisés dès le 1. 7. 1998) constitue une mesure insuffisante. Une prolongation (à tout le moins temporaire) de l'engagement de deux greffiers ou greffières extraordinaires est incontournable de l'avis du Tribunal (voir ci-dessous ch. 2.2.1.3 et 2.3). Le Tribunal se réfère au surplus à sa requête tendant à l'augmentation de son personnel et aux différents rapports rédigés à ce sujet en cours d'année.

La Cour plénière du Tribunal administratif a tenu au cours de l'année deux séances au cours desquelles elle s'est acquittée des tâches administratives courantes, telles que les nominations et l'adoption du rapport de gestion. Dans la mesure où elles n'ont pas pu être assumées directement par le Président ou le Greffier du Tribunal, les autres tâches administratives ont été assumées par la Commission administrative, qui a pris les décisions nécessaires. On citera plus spécialement la première répartition des échelons de traitement en fonction de l'évaluation des collaborateurs et collaboratrices du Tribunal et l'installation d'un nouveau système informatique. Le Tribunal administratif s'est exprimé lors de nombreuses procédures de consultation relatives à des actes législatifs cantonaux et fédéraux. En outre, des représentants du Tribunal ont participé à différents groupes de travail tels que ceux institués en vue de l'examen de la gestion autonome des tribunaux, de la surveillance des tribunaux de première instance et de l'assistance judiciaire. Enfin, le Tribunal était chargé de l'organisation de la rencontre des juges administratifs suisses qui s'est tenue en septembre à Berne.

### 2.2 Rapports des cours

#### 2.2.1 Cour de droit administratif

2.2.1.1 En 1998, 296 nouveaux cas (recours, actions et appels) ont été enregistrés (en 1997: 283). 284 cas ont été liquidés (1997: 264). 156 affaires ont été reportées à l'année suivante (1997: 144). Bien qu'en comparaison de l'année précédente, 20 cas de plus aient été liquidés en 1998 (+7,6%), les dossiers pendants se sont à nouveau accumulés et ce, à un niveau jamais encore atteint. Cela résulte d'une part du nombre d'entrées, le plus élevé jamais enregistré depuis le record de 1995 (308; en 1990, première année du Tribunal administratif dans sa nouvelle formule: 213); cela résulte cependant surtout du fait que la Cour de droit administratif, qui fonctionne avec un effectif inchangé depuis 1990 malgré une augmentation des affaires de 39 pour cent, doit, depuis un an et demi, en plus, aider la Cour des assurances sociales, totalement surchargée (voir ci-dessous ch. 2.2.1.3). Pour éviter un nouvel accroissement des cas en suspens – et si possible quelque peu en réduire le nombre –, la Cour de droit administratif devra inévitablement disposer, pour son propre travail, de l'ensemble de l'effectif qui lui était attribué à l'origine. Si tel n'est pas le cas, il faudra compter avec un allongement de la durée des procédures, ce qui irait à l'encontre de l'accélération procédurale visée par les mesures législatives récentes. Les entrées se sont particulièrement accrues dans les domaines des impôts et autres redevances, de la construction et de l'aménagement du territoire, des œuvres sociales, des actions en responsabilité et de la police des étrangers. Ces domaines, ainsi que les litiges portant sur les rapports de service, représentent aussi la charge principale de la Cour.

2.2.1.2 Sur les 284 cas liquidés, 54 l'ont été sans jugement (par transaction, retrait, acquiescement ou perte d'objet), toutefois souvent après une procédure exigeant beaucoup de temps (audiences, mandats d'expertise, inspections locales, etc.). Sur les 230 cas liquidés par jugements, 34 l'ont été par une chambre de cinq juges, 148 par une chambre de trois juges et 48 par un ou une juge unique. 62 recours, actions et appels ont été admis en totalité ou en partie (= 27%); les autres requêtes ont été rejetées (132), voire jugées irrecevables (36).

A fin 1998, sur les 156 affaires reportées à 1999, 48 étaient suspendues. Les affaires non suspendues sont toutes entrées, à l'exception d'une, en 1998. Dans un cas relativement ancien, le Tribunal a rendu un jugement incident en août et ouvert ainsi la voie à la suite de la procédure.

2.2.1.3 Des délibérations publiques ont été tenues dans 24 affaires. Dans 19 affaires, des audiences d'instruction et d'inspection locale se sont avérées nécessaires. Un juge de la Cour de droit administratif a participé aux jugements de la Cour des affaires de langue française relevant du domaine du droit administratif. Les membres de la Cour de droit administratif ont par ailleurs pris part dans 45 affaires aux jugements de la Cour des assurances sociales; cette dernière a en outre bénéficié d'un poste entier de greffier (ce qui correspond à plus de 20% de l'effectif des greffiers de la Cour de droit administratif). – La juge suppléante et les deux juges suppléants ont rédigé au total huit rapports.

2.2.1.4 Les membres permanents ont tenu neuf séances pour discuter et décider d'affaires de personnel et d'organisation. Le Président de la Cour a en outre mené quatre séances avec les greffiers et greffières et deux avec le personnel de chancellerie ainsi que les entretiens d'évaluation avec toutes ces personnes.

Ont prêté leur concours en qualité de représentants du Tribunal: un juge comme expert aux examens d'avocats, un juge à la Chambre des avocats et à la Commission de rédaction du Grand Conseil, deux juges dans le comité chargé de l'édition de la revue juridique «Jurisprudence administrative bernoise». Le Président de la Cour et le Greffier du Tribunal ont aussi participé au groupe de travail «Surveillance des tribunaux de première instance et gestion autonome des tribunaux» et certains greffiers à divers groupes de travail de l'administration. La Cour de droit administratif s'est chargée de l'élaboration de la plupart des nombreuses prises de position du Tribunal relatives à des projets d'actes législatifs.

2.2.1.5 Les arrêts les plus importants rendus en 1998, ainsi que d'autres remontant à 1997, ont été publiés dans les périodiques «Jurisprudence administrative bernoise» (JAB), «Neue Steuerpraxis» (NStP), «Der Steuerentscheid» (StE) et «Le droit de l'environnement dans la pratique» (DEP) – dans la mesure où ils ne font pas l'objet d'une procédure de recours encore pendante devant le Tribunal fédéral.

2.2.1.6 Le Tribunal fédéral a statué sur 39 recours formés contre des jugements rendus par la Cour de droit administratif. Sept recours ont été admis (18%), les autres ont été soit rejetés, soit déclarés irrecevables. Au 31 décembre, 41 recours introduits contre des jugements rendus par la Cour de droit administratif étaient encore pendants devant le Tribunal fédéral (année précédente: 24).

## 2.2.2 Cour des assurances sociales

2.2.2.1 1365 cas pendants en 1997 ont dû être reportés à 1998 (1330 l'année précédente). 2532 nouveaux cas ont été introduits (2742 l'année précédente). Le nombre de nouveaux cas introduits a donc diminué d'un peu moins de 8 pour cent et l'ensemble des cas à traiter de 4,3 pour cent. La majorité des affaires ressortissait au domaine de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), suivi de celui de l'assurance-chômage (AC), de l'assurance-invalidité (AI), des prestations complémentaires (PC), de l'assurance-accidents (LAA) et de l'assurance-maladie (CM). Dans ces branches d'assurances sociales les plus importantes quantitativement, il faut relever une progression en AVS (+95) – inhérente en partie au début de la période de cotisation qui commence les années civiles paires pour les assurés indépendants – de même qu'en PC (+16) et en CM (+16). A l'inverse, les entrées en AC ont diminué de 295 – ce qui s'explique le plus vraisemblablement par la diminution du nombre des personnes inscrites à l'assurance-chômage et l'introduction d'une procédure d'opposition. Le nombre de cas en AI (-35) et en LAA (-22) accuse également une baisse.

Par ailleurs, les entrées dans le domaine de la prévoyance professionnelle sont restées pratiquement constantes (-1), alors qu'en matière d'allocations cantonales pour enfants, dix cas de plus ont été enregistrés. Les chiffres détaillés figurent dans le tableau en annexe.

2.2.2.2 2545 cas ont pu être liquidés (2706 en 1997), soit 13 cas de plus que le nombre des entrées. Le léger fléchissement constaté dans le nombre d'entrées ne peut malheureusement pas être interprété comme une nouvelle tendance; on peut tout au plus espérer que les affaires vont se stabiliser à ce niveau (très élevé). Les retards restent toujours beaucoup trop importants au vu de la rapidité de procédure prescrite légalement. Ainsi, au

31 décembre, les affaires suspendues exceptées, un cas datant de 1994, 13 de 1995, 33 de 1996 et 132 de 1997 n'avaient pas encore été liquidés. Après l'épuisement de tous les moyens de rationalisation, hormis l'éventualité de mesures législatives fédérales, seule une augmentation sensible de personnel, tant au niveau des juges qu'à celui des greffiers et greffières, permettrait de faire face à cette situation intenable avec quelques espoirs de succès (ce que requièrent les demandes en personnel pendantes).

2.2.2.3 24 séances de chambre ont eu lieu (dont 4 avec audience publique des débats). Les autres cas de la compétence d'une chambre, en partie par manque de temps, ont été liquidés par voie de circulation. En outre, dix audiences d'instruction ont été tenues.

Une conférence élargie des juges permanents a de nouveau été consacrée à des questions juridiques fondamentales. Par ailleurs, des problèmes d'organisation de la Cour ont fait l'objet de quatre conférences.

2.2.2.4 Le Tribunal fédéral des assurances (TFA) a été saisi de 186 recours de droit administratif interjetés contre des jugements rendus par la Cour des assurances sociales. 112 cas reportés de l'année précédente étaient par ailleurs encore pendants devant le TFA. Ce dernier a liquidé 121 affaires concernant le canton de Berne. Il a admis entièrement ou partiellement 25 recours (20,7%), en a rejeté 80 (66,1%), a déclaré trois affaires sans objet (2,5%) et n'est pas entré en matière dans 13 cas (10,7%).

## 2.2.3 Cour des affaires de langue française

### 2.2.3.1 Droit administratif

29 nouveaux cas ressortissant au droit administratif ont été introduits en langue française (contre 31 en 1997). Les litiges les plus nombreux ont été enregistrés dans les domaines des contributions publiques (au sens large), de la police des étrangers, de la construction et des œuvres sociales. 29 cas ont été liquidés et 22 cas ont été reportés à 1999 (dont 3 ont été introduits en 1996, 6 en 1997 et 13 en 1998). Cinq jugements ont fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral. Un recours a été rejeté et un autre déclaré irrecevable. Trois recours de langue française étaient ainsi encore pendants devant le Tribunal fédéral à fin 1998.

Le Président de la Cour a siégé dans une vingtaine de causes de langue allemande jugées par la Cour de droit administratif dans sa composition de cinq juges (art. 15, 3<sup>e</sup> al. du Règlement du Tribunal administratif du 18.4.1995).

### 2.2.3.2 Droit des assurances sociales

Dans ce domaine, 275 nouveaux cas ont été enregistrés (contre 333 en 1997). Cette diminution a presque totalement été enregistrée au cours des mois de juin à août, alors que les chiffres enregistrés au cours des autres mois de l'année étaient comparables à ceux de 1997. La diminution du nombre de cas (globalement de 58 unités) a été particulièrement sensible en matière d'assurance-vieillesse et survivants (-32) et d'assurance-chômage (-24). Le domaine de l'assurance-invalidité a par contre montré une importante augmentation (+27, soit +50%). Les autres domaines font état d'une légère diminution. Si la diminution des cas d'assurance-vieillesse et survivants ne trouve pas d'explication claire, celle enregistrée en assurance-chômage s'explique certainement par la diminution importante du nombre des personnes inscrites à l'assurance-chômage et par la procédure d'opposition. En matière d'assurance-invalidité, on constate une

très nette augmentation des cas où les facteurs psychiques et psychosociaux jouent un rôle important. Enfin, il semble se confirmer que la procédure d'opposition introduite en matière d'assurance-maladie au 1<sup>er</sup> janvier 1996 porte ses fruits, puisque le nombre des nouveaux cas ressortissant à ce domaine reste nettement inférieur à 50 pour cent de celui enregistré en 1995.

Sur les 275 nouvelles affaires, 170 provenaient du Jura bernois, 68 du district bilingue de Bienne et 35 des districts alémaniques du canton. Un cas a été introduit en langue italienne et un autre en langue espagnole en vertu des conventions internationales passées par la Suisse. Si les cas provenant du district bilingue de Bienne sont en augmentation (+8), ceux provenant du Jura bernois (-58) et des districts alémaniques (-9) du canton sont pour leur part en diminution.

271 cas ont été liquidés (contre 380 en 1997) et 140 reportés à 1999 (136 avaient été reportés de 1997 à 1998). Parmi ceux-ci, deux cas (suspendus) remontent à 1995, deux cas (dont un suspendu) à 1996 et neuf cas à 1997. Les 127 cas restants ont été introduits en 1998. 17 jugements ont fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral des assurances (soit 6,3% des affaires liquidées), ce qui a porté à 33 le nombre total de cas pendants devant cette instance (15 ayant été introduits avant 1998). 19 causes ont été jugées par le Tribunal fédéral des assurances, dont 15 ont débouché sur le rejet du recours et quatre sur l'irrecevabilité de celui-ci. 14 cas de langue française restaient ainsi pendants devant le Tribunal fédéral des assurances à fin 1998.

#### 2.2.3.3 Remarques

La diminution des nouvelles affaires en matière d'assurances sociales enregistrée en milieu d'année a permis à la Cour de rattraper quelque peu le retard accumulé au cours des années précédentes. La liquidation de ces affaires, pour la plupart compliquées, ainsi que le traitement des cas complexes toujours plus nombreux, en particulier en matière d'assurance-invalidité, n'ont cependant pas permis à la Cour de diminuer le nombre de cas pendants, malgré la priorité toujours conférée au principe de liquidation. En cours d'année, les collaborateurs et collaboratrices de la Cour se sont en outre attachés à la mise sur pied d'une véritable banque de données des jugements rendus en langue française. Bien qu'un tel outil de travail soit à notre époque indispensable, la Cour avait jusqu'ici dû renoncer à sa mise en œuvre, faute de temps et dans l'optique de l'installation du nouveau système informatique.

### 2.3 Ressources humaines

Au cours de l'année, trois postes de greffiers ou greffières de chambre représentant au total un taux d'occupation de 230 pour cent ont dû être repourvus. En outre, trois postes extraordinaires de greffiers ou greffières de chambre, attribués à la Cour des assurances sociales à titre de mesure provisoire destinée à pallier sa surcharge de travail, ont nouvellement pu être occupés dès le

1<sup>er</sup> juillet. La proportion de femmes occupées dans cette fonction a ainsi augmenté de 31,5 à 50 pour cent.

Lors de sa séance du 16 décembre, le Conseil-exécutif a donné son consentement à la création de deux postes de juges et d'un poste de greffier ou greffière de chambre au sein de la Cour des assurances sociales. Il n'a ainsi pas pleinement suivi l'avis exprimé par la Commission de justice qui préconisait la création de deux postes de juges et deux postes de greffier ou greffière de chambre. On relèvera que cette dernière n'a déjà pas pleinement donné suite à la demande (minimale) présentée par le Tribunal administratif (3 juges et 3 greffiers ou greffières de chambre). L'élection des deux juges devrait intervenir au cours de la session de mars 1999, en même temps que l'élection de la personne appelée à succéder à M. Thomas Merkli, élu Juge au Tribunal fédéral lors de la session d'hiver 1998 de l'Assemblée fédérale. Le Tribunal est d'avis que le maintien des postes de greffiers ou greffières extraordinaires qui lui ont été attribués à titre provisoire au 1<sup>er</sup> juillet (dont l'un deviendra définitif, suite à la décision du Conseil-exécutif) reste indispensable, à tout le moins à titre extraordinaire et dans la phase d'initiation des nouveaux juges dont l'entrée en fonction n'est vraisemblablement pas envisageable avant l'été 1999.

### 2.4 Projets informatiques

En 1998, le Tribunal s'est attaché à la modernisation nécessaire de son système informatique et a pu quitter le logiciel de gestion DOS au profit de Windows 98.

Il est prévu en 1999 d'installer, dans tous les locaux du Tribunal, un nouveau réseau de câbles. Le réseau actuel, étendu à maintes reprises, n'offre en effet plus les garanties suffisantes au bon fonctionnement de l'installation.

### 2.5 Autres projets importants

Suite à l'augmentation de son personnel, le Tribunal administratif se trouve confronté à un déficit sur le plan des locaux (défaut de véritable salle de conférence, bureaux partagés par plusieurs personnes, bibliothèque installée dans le corridor, etc.). S'il a été possible de trouver une solution provisoire afin d'offrir une place de travail à tous les collaborateurs et collaboratrices, cette situation doit véritablement rester provisoire et il conviendra d'y remédier à court terme.

Berne, le 28 janvier 1999

Au nom du Tribunal administratif

Le Président: *Rolli*

Le Greffier: *Matti*

