

# Rapport de gestion du Tribunal administratif

Autor(en): **Ludwig / 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): - **(2001)**

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

PDF erstellt am: **30.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-418433>

## **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 2001 à nouveau, 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 recours et actions qui lui ont été soumis. Au cours des dernières années, il a été tenté de limiter le plus possible le nombre d'affaires en suspens, en procédant à des augmentations de personnel et en prenant des mesures internes. Bien qu'en 2001, le nombre de nouveaux cas ait plutôt diminué, la situation globale ne s'est néanmoins pas améliorée. Les cas pendants correspondent toujours à presque sept mois de travail, ce qui est manifestement excessif (à titre de comparaison, le Tribunal fédéral, qu'on qualifie de surchargé, comptait à fin 2000 une réserve de travail d'environ trois mois, et la Cour d'appel et les Chambres pénales de la Cour suprême du canton de Berne de deux mois). Avec une telle charge d'affaires pendantes, la qualité des jugements et la liquidation des cas en temps voulu et conformément à la législation ne peut plus être assurée. L'arriéré de dossiers est principalement dû à la complexité croissante des cas soumis au Tribunal, et aux exigences toujours plus grandes tant du Tribunal fédéral que des justiciables, qui demandent des procédures d'instruction fouillées et des jugements détaillés. Dans ce contexte, il faut souligner que le nombre total d'heures supplémentaires et de vacances en souffrance à fin 2001 s'élevait pour l'ensemble du personnel du Tribunal à un total de 4276 heures, ou 10 jours par personne (sans compter l'étude de dossiers et de la littérature effectuée à domicile par les collaboratrices et collaborateurs). Ceci correspond à deux postes annuels complets. La formation continue du personnel a également à nouveau souffert de cette charge de travail importante. Le soutien personnel des collaboratrices et collaborateurs est insuffisant, ce qui se répercute de manière négative sur l'ambiance de travail.

Au printemps, le Tribunal administratif a formulé une requête auprès de la Commission de justice et de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE), en vue d'obtenir du personnel supplémentaire. Bien que la justification de cette requête ait été admise sur le principe par ces deux instances et que la JCE ait déposé une proposition allant dans ce sens auprès du Conseil-exécutif, aucune réponse positive n'avait encore été donnée en fin d'exercice.

La Cour plénière du Tribunal administratif a tenu trois séances au cours desquelles elle s'est acquittée des tâches administratives qui lui incombent. Elle a ainsi notamment adopté un nouveau règlement concernant l'annualisation du temps de travail et fixé son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2002. La Commission administrative s'est quant à elle réunie à douze reprises. Elle s'est en particulier occupée des questions de personnel et de structures du Tribunal. Un conseiller extérieur lui a prêté main forte pour ce faire; ce dernier a notamment aussi mené des entretiens individuels avec des juges et des greffières et greffiers de chambre. Ces travaux n'étaient pas encore terminés à fin 2001.

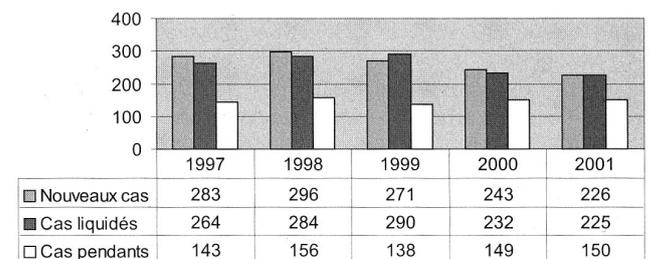
Le Tribunal administratif s'est par ailleurs exprimé lors de nombreuses procédures de consultation relatives à des actes législatifs cantonaux, dont certaines ont demandé des efforts importants. Enfin, certains membres du Tribunal ont en outre participé (de par leur fonction) à plusieurs commissions ou groupes de travail. A l'automne, une délégation du Tribunal a rencontré le comité directeur de l'Association des avocats bernois pour évoquer divers problèmes liés à la procédure judiciaire.

### 2.2 Rapports des Cours

#### 2.2.1 Cour de droit administratif

2.2.1.1 Le 1<sup>er</sup> janvier, une modification de la loi cantonale sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA) est entrée en vigueur, qui permet l'occupation de postes de juges à temps partiel. Lors de la session de mars, le Grand Conseil – en sus d'une élection d'un juge à plein temps en remplacement d'une magistrate démissionnaire – a dès lors élu pour la première fois une juge à la Cour de droit administratif à un degré d'occupation de 50 pour cent. Au cours de l'année, deux juges en fonction ont par ailleurs réduit leur taux d'occupation, de 100 à 80 et 70 pour cent respectivement, de sorte que depuis lors, trois juges se partagent 200 pour cent des 500 pour cent de postes de juge attribués à la Cour de droit administratif. Le nombre de juges occupés dans cette Cour s'est par conséquent accru, passant de cinq à six (trois juges à temps partiel et trois juges à plein temps).

2.2.1.2 En 2001, 226 (en 2000: 243) nouveaux cas (recours, actions et appels) ont été enregistrés. 225 (232) cas ont été liquidés. 150 (149) affaires ont été reportées à l'année suivante, ce qui est excessif (à titre comparatif, en 1998 – année record sur ce point – 156 cas avaient été reportés à l'année suivante) et conduit toujours à des procédures de trop longue durée. La charge principale des nouveaux cas se situe dans les domaines de la construction et de l'aménagement du territoire, des impôts, du droit des étrangers et de l'aide sociale. En outre, bien que d'un nombre plus réduit, les cas relatifs aux domaines des soumissions publiques et de la responsabilité de l'Etat s'avèrent en général très astreignants, et constituent une charge de travail considérable.



La proportion entre le nombre de postes de juge (à 100%) et les postes de greffier de chambre (à 100%) est depuis le 1<sup>er</sup> janvier de 5 à 4,6, ce qui n'est toujours pas suffisant; à un poste de juge devrait au moins correspondre un poste de greffier de chambre (à titre de comparaison, le Tribunal fédéral dispose d'environ trois postes de greffier ou greffière par juge).

En sus du nombre insuffisant de greffières et greffiers de chambre, des changements au niveau du personnel ont également eu un effet sur la liquidation des cas. Au cours de l'année, un nouveau greffier de chambre et une nouvelle greffière de chambre ont en effet pris leurs fonctions; de plus – comme cela a déjà été relevé plus haut – deux nouveaux juges ont commencé leur activité. Tous ces nouveaux collaborateurs et collaboratrices ont dû tout d'abord se familiariser avec la matière.

2.2.1.3 Sur les 225 cas liquidés, 42 l'ont été sans jugement (par transaction, retrait, acquiescement ou perte d'objet), toutefois souvent après une procédure exigeant beaucoup de temps (au-

diances, mandats d'expertise, inspections locales, etc.). Sur les 183 cas liquidés par jugements, 21 l'ont été par une chambre de cinq juges, 131 par une chambre de trois juges et 31 par un juge unique. 52 recours, actions et appels liquidés par un jugement matériel ont été admis en totalité ou en partie (= 29%, ce qui est comparable aux années précédentes); les autres requêtes ont été soit rejetées (115), soit jugées irrecevables (16).

Sur les 150 affaires pendantes à fin 2001, 28 étaient suspendues. Parmi les 123 affaires non suspendues, 22 dataient de plus d'une année.

2.2.1.4 Des délibérations publiques ont été tenues dans six affaires. Dans 30 cas, 32 audiences d'instruction ou 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 droit administratif.

2.2.1.5 Le Tribunal fédéral a statué sur 31 recours formés contre des jugements rendus par la Cour de droit administratif. 7 recours ont été admis entièrement ou partiellement; les autres ont été soit rejetés, soit déclarés irrecevables. Au 31 décembre, 9 recours introduits par la Cour de droit administratif étaient encore pendants devant le Tribunal fédéral.

2.2.1.6 14 séances de la Cour ont été tenues pour discuter et décider d'affaires de personnel et d'organisation ainsi que de questions juridiques de principe. Le Président de la Cour a en outre mené une séance avec les greffières et greffiers de chambre, ainsi que les entretiens d'évaluation avec ces derniers et le personnel de chancellerie.

Ont siégé en dehors du Tribunal administratif: un juge comme experte aux examens d'avocat, un juge à la Commission de rédaction du Grand Conseil et un juge dans le comité chargé de l'édition de la revue juridique «Jurisprudence administrative bernoise». La Cour de droit administratif s'est en outre chargée de l'élaboration de 16 prises de position du Tribunal relatives à des projets d'actes législatifs.

2.2.1.7 Les jugements les plus importants sont publiés dans les périodiques spécialisés «Jurisprudence administrative bernoise» (JAB), «Neue Steuerpraxis» (NSTP), «Der Steuerentscheid» (STE), «Le Notaire bernois» (BN) 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.

## 2.2.2 Cour des assurances sociales

2.2.2.1 2011 nouveaux cas (recours et actions) ont été introduits (année précédente: 2235). 2165 (2237) cas ont été liquidés. 1156 (1300) cas pendants ont dû être reportés à 2002. Ces chiffres comprennent également, pour la première fois, l'activité du Tribunal arbitral des assurances sociales, qui a été intégré au 1<sup>er</sup> janvier à la Cour des assurances sociales du Tribunal administratif.

Déjà perceptible en 2000, la tendance à la complexité accrue des cas, qui doivent de plus en plus être jugés par une chambre de trois juges au lieu du juge unique, s'est accentuée en 2001.

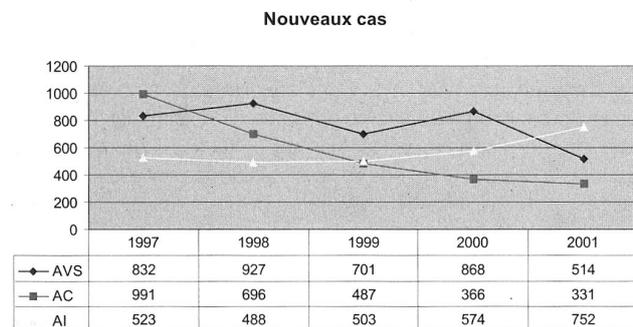
Dans les domaines de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et de l'assurance-chômage (AC), on relève une diminution du nombre des nouveaux cas de l'ordre respectivement de 41 pour cent (de 868 nouveaux cas à 514) et de 10 pour cent (de 366 à 331). La diminution dans le domaine de l'AVS est à mettre sur le compte du passage du système bisannuel de perception des cotisations au nouveau système de fixation des cotisations sur une base actuelle. A l'avenir, il y a lieu de s'attendre dans ce domaine à un nombre constant de nouveaux cas à un niveau encore inconnu. L'évolution des cas dans le domaine de l'AC dépend de la conjoncture économique. Les cas soumis à la Cour consistaient principalement dans

des recours émanant de chômeurs de longue durée, et concernaient des questions de gain assuré et d'aptitude au placement. La diminution du nombre de cas dans les deux domaines en question a également provoqué une baisse de 16 pour cent du nombre de cas liquidés sans jugement en raison d'une perte d'objet (de 979 à 826). Une diminution des nouveaux cas a aussi été observée dans le domaine de l'assurance-accidents (LAA) (de 105 à 75).

Par contre, une augmentation marquée de 31 pour cent a de nouveau été enregistrée dans le domaine de l'assurance-invalidité (AI) (de 574 nouveaux cas à 752). Il en a été de même en ce qui concerne les prestations complémentaires à l'AVS/AI (PC), les nouveaux cas ayant augmenté de 22 pour cent (de 155 à 189).

Dans les autres branches d'assurances sociales, on ne relève pas de modifications importantes, raison pour laquelle il convient de renvoyer pour plus de détails au tableau figurant en annexe.

Le graphique ci-dessous montre l'évolution du nombre de cas dans les domaines les plus importants au cours de ces cinq dernières années.



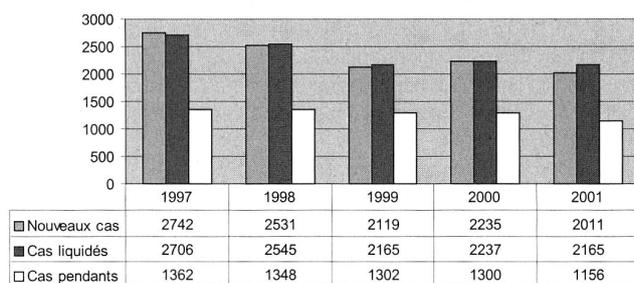
2.2.2.2 L'augmentation croissante du nombre de cas jugés par une chambre composée de trois juges conduit à une charge de travail plus importante des juges de la Cour des assurances sociales. Sur les 1153 jugements matériels rendus, 862 l'ont été par une chambre de trois juges (contre 792, + 9%): Le fait que chaque juge participe à presque 500 jugements (voir le tableau ci-dessous), et que les jugements doivent pratiquement sans exception être rendus par voie de circulation (et non lors de séances de chambre), est, entre autres causes, à l'origine de la requête visant à obtenir du personnel supplémentaire (évoquée au chiffre 2.1).

### Liquidations par juge

Année	Jugements en tant que juge unique ou juge rapporteur d'une chambre	Jugements en tant que membre d'une chambre	Nombre de jugements par juge
2000	280	198	478
2001	271	216	487

Ces circonstances expliquent le recul de 78 cas du nombre d'affaires liquidées (de 2243 à 2165). Cette diminution correspond également à l'augmentation avérée de la charge de travail de chaque poste de juge (participation à 9 jugements supplémentaires pour chaque poste de juge). Grâce à la diminution du nombre de nouveaux cas, le nombre de cas pendants reportés à l'année suivante a cependant pu être réduit.

## Cas pendants et liquidés



2.2.2.3 Le Tribunal arbitral des assurances sociales, intégré à la Cour des assurances sociales depuis le 1<sup>er</sup> janvier, a été saisi de 23 nouvelles requêtes en conciliation, s'ajoutant aux 11 cas déjà pendants. Ces requêtes ont principalement eu pour objet des demandes en restitution émanant des caisses-maladie à l'encontre de médecins qui, selon la méthode de comparaison, présentaient des valeurs supérieures à la moyenne. 19 cas ont pu être liquidés par transaction, grâce à l'arbitrage des juges. 15 affaires pendantes ont dû être reportées en 2002.

Au début de l'année, un colloque a par ailleurs été organisé au Tribunal, avec la participation de représentants de l'Office fédéral des assurances sociales, des médecins et des assureurs-maladie; la grande majorité des 46 juges spécialisé-e-s du Tribunal arbitral a également participé à ce colloque.

2.2.2.4 Comme par le passé, la coordination de la jurisprudence du Tribunal en matière d'assurances sociales a principalement eu lieu par voie de circulation. Le temps a manqué pour procéder à des discussions approfondies. Cinq (3) conférences élargies des juges permanents ont été consacrées à des questions juridiques de principe.

Les jugements les plus importants en matière d'assurances sociales ont été publiés dans la revue spécialisée «Jurisprudence administrative bernoise».

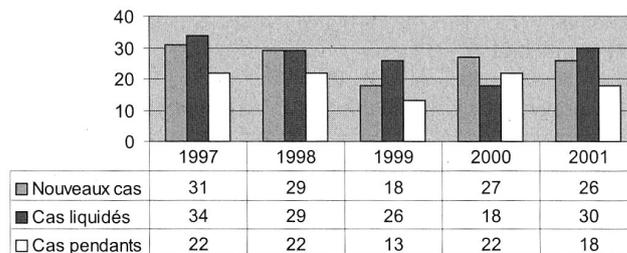
2.2.2.5 Le Tribunal fédéral des assurances (TFA) a été saisi de 212 (193 en 2000) recours de droit administratif. La proportion de jugements contestés devant le TFA est ainsi passée à 9,7 pour cent (8,6). Le TFA a liquidé 184 (211) affaires concernant le canton de Berne, dont 63 (61) par admission partielle ou totale du recours. Les autres recours ont été soit rejetés, soit déclarés irrecevables.

2.2.2.6 Dix (5) conférences de Cour ont été consacrées à des questions de personnel et d'organisation de la Cour des assurances sociales. Il s'agissait en particulier d'analyser et de réorganiser les structures de direction et le mode de fonctionnement interne de la Cour, ainsi que d'organiser la succession des juges qui ont quitté leurs fonctions en 2001.

## 2.2.3 Cour des affaires de langue française

### 2.2.3.1 Droit administratif

26 nouveaux cas ressortissant au droit administratif ont été introduits en langue française (année précédente: 27). 30 cas ont été liquidés (18) et 18 ont été reportés à 2002 (22).



Les litiges les plus nombreux ont été enregistrés dans les domaines du droit des étrangers, des constructions et de la procédure.

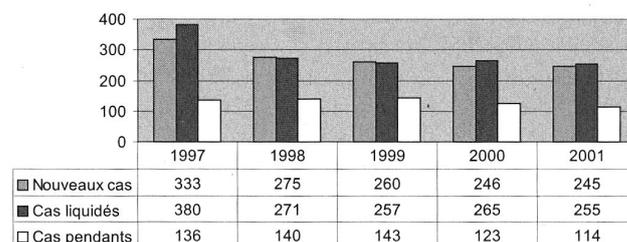
Sur les 30 cas liquidés, 6 l'ont été sans jugement en raison du retrait du recours ou faute d'objet. Sur les 24 cas liquidés par jugements, 7 ont été admis totalement ou partiellement, 9 rejetés et 8 déclarés irrecevables. 18 cas ont été reportés à 2002 (dont 7 ont été introduits en 2000, et 11 en 2001).

Trois jugements ont fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral. L'un a été rejeté et deux restaient pendants devant ce dernier au 31 décembre.

Le Président de la Cour a siégé dans 21 causes de langue allemande jugées par la Cour de droit administratif dans sa composition de cinq juges (Art. 16, al. 3 du règlement du Tribunal administratif du 28 novembre 2000).

### 2.2.3.2 Droit des assurances sociales

Dans ce domaine, 245 nouveaux cas ont été enregistrés (année précédente: 246). 255 cas ont été liquidés (265) et 114 reportés à 2002 (124).



Le domaine le plus concerné a, une deuxième fois, été l'assurance-invalidité (AI). Suivaient l'assurance-chômage (AC), les prestations complémentaires (PC), l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), l'assurance-maladie (AMal), l'assurance-accident (AA) et la prévoyance professionnelle (PP). L'AI (+10), l'AMal (+3) et la PC (+24) ont connu une augmentation des entrées comparativement à 2000, alors que l'AVS (-20), l'AC (-7), l'AA (-6) et la PP (-5) ont enregistré une baisse. Un nouveau cas en langue française a été enregistré au Tribunal arbitral des assurances sociales.

Sur les 245 nouvelles affaires, 139 provenaient du Jura bernois (année précédente: 157), 69 du district bilingue de Bienne (53) et 36 des districts alémaniques du canton (36). Un cas a été introduit en langue étrangère en vertu d'une convention internationale.

Sur les 255 cas liquidés (année précédente: 265), 90 ont pu être rayés du rôle en raison d'un retrait du recours ou faute d'objet et 165 ont fait l'objet d'un jugement. Parmi ceux-ci, 57 ont débouché sur une admission totale ou partielle, 82 sur un rejet et 26 sur un refus d'entrée en matière.

Sur les 114 cas reportés à 2002, 9 font l'objet d'une suspension de la procédure. S'agissant des cas ne faisant pas (ou plus) l'objet d'une suspension, 4 ont été introduits en 1998 et 2 en 2000, les autres l'ayant été en 2001.

14 jugements ont fait l'objet d'un recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral des assurances, ce qui porte à 28 le nombre total des cas pendants devant cette instance (14 ayant été introduits avant 2001). 17 recours ont été jugés, dont 4 admis (par-

tiellement ou totalement); les autres recours ont été rejetés ou déclarés irrecevables. 11 cas de langue française restaient ainsi pendants devant le Tribunal fédéral des assurances à fin 2001.

Le Président de la Cour a participé à cinq séances de la conférence élargie de la Cour des assurances sociales et aux décisions de principe prises par celle-ci par voie de circulation.

### 2.2.3.3 Remarques

Comparativement aux autres Cours, le nombre des affaires incombant au Président de la Cour est toujours trop élevé. Mesurée au nombre des entrées, cette charge équivaut à celle de chacun des juges de la Cour des assurances sociales additionnée à environ 58 pour cent de celle des juges de la Cour de droit administratif. Le Président de la Cour agit certes dans chaque cas comme rapporteur et ne traite ainsi pas d'autres dossiers francophones. Cependant, il faut se rappeler que le Président de la Cour fonctionne en principe dans toutes les causes importantes des cours alémaniques et que la Cour est la seule active dans les deux domaines du droit public dont a à connaître le Tribunal administratif, ce qui génère bien évidemment un surcroît important de travail tant pour le juge rapporteur (et les juges suppléants) que pour les greffières et greffiers.

En outre, les tâches relatives à la gestion de la Cour et du Tribunal dans son ensemble (par exemple, participation aux diverses commissions) ont un impact d'autant plus important qu'elles doivent être assumées par un petit nombre de personnes.

## 2.3 Ressources humaines

Les juges Doris Binz-Gehring, docteur en droit (Cour de droit administratif, CDA), Hans Brönnimann et Alexander Schmid (Cour des assurances sociales, CAS) ont pris leur retraite au cours de la première moitié de l'année. Le Grand Conseil a élu leurs successeurs dans les personnes de Beat Stalder, docteur en droit et avocat (CDA), Christine Stirnimann-Müller, avocate, et Beat Knapp, avocat (CAS). Par ailleurs, le Grand Conseil a élu Susanna Glatthard-Meier, avocate, à un poste de juge à temps partiel, à un taux d'occupation de 50 pour cent (CDA).

Au cours de l'année, une greffière de chambre et un greffier de chambre ont quitté le Tribunal administratif. Par ailleurs, un nouveau poste de greffier de chambre a été accordé au Tribunal au 1<sup>er</sup> janvier. Ainsi, deux nouvelles greffières de chambre et un nouveau greffier de chambre ont été nommés en 2001. De ce fait, la proportion de femmes engagées au niveau des greffes a augmenté, s'élevant à plus de 58 pour cent. Des difficultés de recrutement considé-

rables ont été rencontrées lorsqu'il s'est agi de repourvoir les postes vacants de greffiers et greffières de chambre.

En outre, deux employées expérimentées ont quitté la chancellerie de la Cour des assurances sociales, et ont dû être remplacées. Enfin, comme chaque année, plusieurs avocates et avocats stagiaires ont eu l'occasion d'effectuer un stage au sein des trois Cours du Tribunal administratif.

## 2.4 Projets informatiques

Le nouveau logiciel pour la gestion des affaires, compatible avec Windows, a été mis en service. Les (légers) défauts initiaux de ce logiciel n'ont malheureusement pas encore pu tous être éliminés. Néanmoins, le Tribunal dispose désormais d'un système de contrôle des affaires efficace, répondant à ses besoins et aux exigences de la technique. Les travaux d'élaboration du site internet du Tribunal administratif ont pu avancer de telle manière qu'il sera accessible dans la première moitié de l'année 2002.

## 2.5 Autres projets importants

Le déménagement de la Caisse de l'Etat hors du bâtiment de la Préfecture de Berne a donné lieu à une nouvelle évaluation de la répartition des locaux des bâtiments de la Préfecture et de la Speichergasse. La nouvelle répartition procurera certes au Tribunal administratif des bureaux supplémentaires, mais ne permettra pas de répondre entièrement à ses besoins. L'espace disponible restera insatisfaisant. En outre, les travaux de transformation des locaux et de déménagement vont perturber de manière non négligeable l'activité du Tribunal administratif en 2002.

Le Contrôle des finances a procédé à un contrôle du Tribunal administratif. Comme cet organe ne s'est pas limité à un simple contrôle des comptes, mais a examiné de manière générale le fonctionnement du Tribunal, il a émis des exigences dont le respect impliquera une augmentation considérable de la charge de travail, que le Tribunal – compte tenu des ressources humaines déjà insuffisantes – ne peut assumer.

Berne, le 29 janvier 2002

Au nom du Tribunal administratif

Le Président: *Ludwig*

Le Greffier: *Matti*