

Eidgenössisches Versicherungsgericht

Tribunal fédéral des assurances

Tribunale federale delle assicurazioni

Tribunal federal d'assicuranzas



**Sozialversicherungsabteilung
des Bundesgerichts**

Adligenswilerstrasse 24
CH-6006 Luzern

τ 041/419 35 55

Fax 041/419 36 69

E-mail evg-kanzlei@evg.admin.ch

Stellungnahme des Eidgenössischen Versicherungsgerichts vom 22. Dezember 2000 zum Entwurf des Bundesgerichtsgesetzes und zum Botschaftsentwurf zur Totalrevision der Bundesrechtspflege

Inhaltsverzeichnis

- I. Grundsätzliche Bemerkungen**
- II. Fusion der beiden Gerichte**
- III. Einheitsbeschwerde**
- IV. Verfahrensvereinheitlichung**
- V. Organisation und Verwaltung**
- VI. Status der Bundesgerichtsjuristen**
- VII. Schlussbemerkung**

I. Grundsätzliche Bemerkungen

(1) In der Sache ist einleitend mit aller Deutlichkeit festzuhalten, dass die vorgeschlagene Totalrevision der Bundesrechtspflege mit den entsprechenden - gut aufeinander abgestimmten - Vorlagen vom Eidgenössischen Versicherungsgericht (EVG) voll unterstützt wird. Sie trägt den wesentlichen Rahmenbedingungen, welche das EVG im Grundlagenbericht vom 20. Juni 2000 zuhanden der Vorsteherin des EJPD formuliert hat, Rechnung:

(2) Die höchstrichterliche Rechtsprechung in Sozialversicherungssachen ist und bleibt Bestandteil der Bundesgerichtsrechtspflege.

(3) Die Rechtspflege in der Sozialversicherung nimmt teil an der mit der Vorlage zu einem Bundesgerichtsgesetz bezweckten Konzentration des Rechtsschutzes auf das Wesentliche. Zwischen den darin vorgesehenen Massnahmen besteht eine Interdependenz.

(4) Das materielle Sozialversicherungsrecht ist kein losgelöster Rechtszweig, sondern ein gewichtiger Teil des Verwaltungsrechts, dessen allgemeine Rechtsgrundsätze anwendbar sind, und weist - eingebettet in die gesamte Rechtsordnung - enge Bezüge und Nahtstellen zum Völkerrecht, zum Verfassungsrecht und zu anderen Rechtsgebieten, insbesondere zum Privatrecht, auf.

(5) Wichtig sind die Einheitlichkeit der Rechtsprechung und die koordinierte richterliche Rechtsfortbildung. Dies sind tragende Reformziele der Totalrevision der Bundesrechtspflege.

(6) Für das Verfahren vor dem neuen Bundesgericht gelten im gesamten Verwaltungsrecht die gleichen Bestimmungen. Die dazu erforderliche Korrektur der bisherigen besonderen Ausgestaltung des Sozialversicherungsprozesses im Bereich der Kognition und der Gerichtskosten ist vorzunehmen.

II. Fusion der beiden Gerichte

(7) Das EVG hält an dem im genannten Grundlagenbericht vertretenen Ziel fest, dass Bundesgericht und EVG zu einem neuen Bundesgericht zu vereinigen sind.

(8) Damit gelten für das gesamte Sozialversicherungsrecht bezüglich Kognition und Kostenpflicht die gleichen verfahrensrechtlichen Regeln wie für das übrige Verwaltungsrecht, wodurch sich nicht nur die Anzahl Verfahren erheblich reduziert, sondern auch deren Erledigungsart ändert. Schliesslich entfallen bei dieser Lösung die jetzt bestehenden Probleme und Unzulänglichkeiten betreffend Koordination der Rechtsprechung, Justizverwaltung und Kommunikation, was - unter dem Gesichtspunkt der Nutzung von Synergieeffekten - nichts anderes bedeutet, als dass organisatorische und kostenmässige Gründe ebenfalls für die Vereinigung der beiden Gerichte sprechen.

(9) Das Bundesgerichtsgesetz (BGG) ist denn auch durchwegs als Fusionsgesetz ausgestaltet. Mit dem BGG wird die institutionelle Vereinigung der beiden höchsten Gerichte Tatsache. Damit wird eine Entwicklung abgeschlossen, die 1917 mit der Schaffung des EVG begonnen hat und über die Zwischenstation des Einbezugs der Sozialversicherung in die Bundesverwaltungsrechtspflege (1969) zur Vereinigung der beiden Gerichte in einem neuen Bundesgericht führt, wie es Art. 188 Abs. 1 BV gebietet (Sägerser, Die Bundesbehörden, S. 493, Rz 1068).

(10) Folgerichtig ist Sitz des Bundesgerichts Lausanne (Art. 4 Abs. 1). Hingegen ist es u.E. nicht

richtig, einen zweiten Sitz in Luzern zu bezeichnen (Art. 4 Abs. 2). Aus der institutionellen Vereinigung folgt, dass im Gesetz für die dezentralisierten Abteilungen nur ein Standort (Luzern) zu bezeichnen ist. In diesem Sinne ist Art. 4 Abs. 2 neu wie folgt zu fassen:

"Eine bis zwei Abteilungen haben ihren Standort in Luzern."

(11) Wenn eine vollständige Integration zur Zeit nicht durchführbar sein sollte, darf daraus nicht abgeleitet werden, dass es nach wie vor zwei eigenständige Bundesgerichte gibt. Entscheidend ist, dass mit der Vorlage Bundesgericht und EVG institutionell zu einem neuen Bundesgericht vereinigt werden (Spira, *Faut-il supprimer le Tribunal fédéral des Assurances?*, SZS 2000, S. 487 ff.).

(12) Die Schaffung zweier vollkommen selbstständiger, voneinander unabhängiger und örtlich getrennter oberster Gerichte mit dem EVG als letztinstanzlichem Fachgericht für die Sozialversicherung (*Status quo ante* [vor 1. Oktober 1969]) fällt schon aus verfassungsrechtlichen Überlegungen (vgl. Rz 9) als Lösungsmodell von vornherein ausser Betracht.

(13) Ebenso klar zu verwerfen ist die Idee, das EVG in ein dem Bundesgericht vorgelagertes Bundessozialverwaltungsgericht mit voller Kognition (und - sehr beschränkter - Weiterzugsmöglichkeit an das Bundesgericht) umzuwandeln:

(14) Die Schaffung eines dem Bundesgericht vorgelagerten Bundessozialverwaltungsgerichts als Zwischeninstanz mit voller Kognition und Kostenfreiheit im Leistungsprozess wäre zwar geeignet, die verfahrensrechtliche Gleichstellung abzufedern und hinsichtlich des Weiterzugs ans Bundesgericht als Filter zu wirken. Zu beachten ist jedoch, dass unter Einbezug des sich zu einem förmlichen Rechtsmittelverfahren entwickelten Einspracheverfahrens, das gemäss Art. 52 des Bundesgesetzes über einen Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) generell eingeführt wird, der rechtsuchenden Person vier Instanzen zur Überprüfung der Streitsache zur Verfügung stehen würden. Die Zwischenschaltung einer zusätzlichen richterlichen Behörde wäre auch etwas Neues im Verwaltungsrecht. Es würde ein Kuriosum darstellen, dem neu zu schaffenden Bundesverwaltungsgericht, welches primär Entscheide der Bundesverwaltung überprüft (vgl. S. 189 der Botschaft und Art. 29 des Entwurfs des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht), generell einen Bereich zuzuweisen, in dem kantonale Verwaltungs- oder Versicherungsgerichte als Vorinstanzen urteilen. Zudem haben die Kantone für Streitigkeiten aus dem Bundessozialversicherungsrecht bereits durchwegs gut funktionierende richterliche Behörden als letzte Instanzen eingesetzt. Sie sind die Visitenkarte der Sozialversicherungsgerichtsbarkeit und würden durch die Einführung einer zusätzlichen Überprüfungsinstanz auf Bundesebene demotiviert. Die Schaffung einer Zwischeninstanz führt schliesslich zu einer zusätzlichen und wesentlichen Verlängerung des Instanzenzugs, welche aufgrund der jüngsten Erfahrungen - basierend wohlgeachtet auf dem Ist-Zustand - sowohl im Hinblick auf Art. 29 Abs. 1 in fine BV als auch unter EMRK-Gesichtspunkten höchst problematisch erscheint. Es gibt keine hinreichenden Gründe, den Prozessweg ausgerechnet in einem Teil des Bundesrechts zu verlängern, in dem ein rasches und einfaches Verfahren zu den allgemeinen Rechtsprinzipien gehört. Daher ist das Mo-

dell, das EVG in ein dem Bundesgericht vorgeschaltetes Bundessozialverwaltungsgericht umzuwandeln, untauglich. Das Gleiche gilt auch für das Modell, die Sozialversicherung letztinstanzlich dem Bundesverwaltungsgericht zuzuweisen, und nur noch Grundsatzfälle ans Bundesgericht zuzulassen.

(15) Aus der institutionellen Vereinigung von Bundesgericht und EVG ergibt sich schliesslich, dass die Bundesversammlung die Richter für das Bundesgericht wählt. Wir begrüssen die damit verbundene Einführung der Freizügigkeit und teilen die überzeugende Begründung in der Botschaft. Die Freizügigkeit entspricht in der Tat der Tatsache, dass alle Bundesrichter oberste Richter des Landes sind, und nicht primär Fachrichter. Es gibt keine sachlichen Gründe, die gegen die Freizügigkeit sprechen.

III. Einheitsbeschwerde

(16) Das EVG bejaht die Einheitsbeschwerde. Sie ist einer der wichtigsten Gegenstände der Totalrevision. Mit ihrer Einführung wird - im Sinne des Fairnessprinzips - das bisherige komplizierte Rechtsmittelsystem wesentlich vereinfacht und bürger näher gemacht.

(17) Der mit der Einführung der Einheitsbeschwerde verbundene Systemwechsel hat zur Folge, dass massgebend ist, welchem Rechtsgebiet die zu beurteilende Frage angehört. Der entscheidende Zuordnungsfaktor ist die Natur des Rechts, das den Streitfall in der Sache regelt.

(18) Daraus folgt, dass bezüglich der Aufteilung der Rechtsmaterien auf die einzelnen Abteilungen des Bundesgerichts verschiedenste Möglichkeiten offen stehen. So liesse sich zum Beispiel eine Zuordnung denken, die anstatt des klassischen Sozialversicherungsrechts das Sozialrecht im umfassenden Sinne vorsieht (vgl. die analogen Hinweise auf S. 84 der Botschaft; ad Art. 16).

IV. Verfahrensvereinheitlichung

(19) Es gibt nach dem Gesagten keinen Grund mehr für einen verfahrensmässigen Sonderfall Sozialversicherungsrecht. Das bringen die überzeugende Struktur und die Logik des BGG zum neuen System der Bundesrechtspflege klar zum Ausdruck. Mit Nachdruck unterstützen wir daher die als Konsequenz der Einheitsbeschwerde vorgeschlagene, sozialpolitisch vertretbare Verfahrensvereinheitlichung auch für das Sozialversicherungsrecht.

(20) Wir pflichten dem Vorschlag ausdrücklich bei, dass die Kognition auch im Bereich des Leistungsrechts der Sozialversicherung nur noch die Rechtskontrolle umfasst.

(21) Im Sinne einer flankierenden Massnahme regen wir an, den in der im Juni 2000 eingesetzten Arbeitsgruppe (Botschaft S. 36 Fussnote 2) diskutierten, in der Botschaft indessen nicht enthaltenen Vorschlag einer differenzierten Kognition für sensible Rechtsgebiete (also nicht nur für

Teile des Sozialversicherungsrechts, sondern z.B. auch für Miet-, Arbeits- und Vormundschaftsrecht sowie die dem Versicherungsvertragsgesetz unterliegenden Zusatzversicherungen) in die Vorlage aufzunehmen. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass Art. 80 Abs. 2 BGG die Schaffung einer zweiten kantonalen - oder gemeinsamen (vgl. Art. 191b Abs. 2 BV) - Instanz in allen Bereichen des öffentlichen Rechts und damit auch auf dem Gebiete der Sozialversicherung nicht ausschliesst. Allerdings würde die Einführung einer zusätzlichen kantonalen Vorinstanz eine Änderung von Art. 57 ATSG nach sich ziehen. Mit dieser Massnahme bleiben zwar die in Rz 14 dargestellten Nachteile bis zu einem gewissen Grad bestehen, dafür werden aber als Filter wirkende und mit umfassender Kognition ausgestattete kantonale oder interkantonale Gerichte dem Bundesgericht vorgeschaltet, ohne dass die Konzeption des vorgesehenen, die eidgenössischen Rekurskommissionen und die Beschwerdedienste der Departemente ablösenden Bundesverwaltungsgerichts in Frage gestellt wird.

(22) Wir sind überzeugt, dass mit der Einführung des generellen Einspracheverfahrens im ATSG (Art. 52) die Beschränkung der Kognition auf die Rechtskontrolle abgefedert wird. Es entspricht einem sinnvollen, effizienten und verfahrensökonomischen Rechtsschutzsystem, Unvollständigkeiten, Unrichtigkeiten, Unklarheiten oder Unsicherheiten in der Sachverhaltsfeststellung schon auf der Stufe des bürgernäheren Verwaltungsverfahrens auszumerzen. Das Einspracheverfahren bringt im Übrigen eine wesentliche Entlastung der kantonalen Versicherungsgerichte, wie die Erfahrungen zeigen.

(23) Das EVG ist ausdrücklich mit der generellen Einführung der Kostenpflicht auch im Leistungsprozess der Sozialversicherung einverstanden.

(24) Die in Art. 61 Abs. 4 BGG getroffene Sonderregelung für Sozialversicherungseleistungen erachten wir als systemfremd, findet sich doch - entsprechend dem Grundsatz der Verfahrensvereinheitlichung - im vorliegenden Entwurf des BGG keine spezielle Norm mehr zur Sozialversicherungsrechtspflege. Der in diesem Absatz vorgesehene tiefe Kostenrahmen lässt generell die Versicherungsträger davon profitieren und berücksichtigt die Tatsache nicht, dass es (neben den Rentenfällen) Bereiche gibt, wo sehr hohe Streitwerte auf dem Spiele stehen (z.B. Freizügigkeitsleistungen im überobligatorischen Bereich der beruflichen Vorsorge). Sodann ist der Gebührenrahmen von 200 - 1000 Franken viel zu eng. Wir halten aus diesen Gründen eine spezielle Regelung für Streitigkeiten über Sozialversicherungseleistungen als nicht notwendig. Es genügt dafür Art. 61 Abs. 2 BGG, wonach sich die Gerichtsgebühr nach der finanziellen Lage der Parteien richtet. Will man aus sozialpolitischen Gründen nicht so weit gehen, drängt sich jedenfalls auf, Absatz vier bei Absatz zwei als lit. c einzufügen, sodass auch in diesen Streitigkeiten über den üblichen Kostenrahmen hinausgegangen werden kann.

V. Organisation und Verwaltung

(25) Das EVG begrüsst die für Organisation und Verwaltung (Selbstverwaltung gemäss

Justizreform Art. 188 Abs. 3 BV) offene Gesetzgebung, die es erlaubt, im Bundesgerichtsreglement flexibel zu reagieren. Insbesondere ist es unter dem Aspekt der Autonomie des Bundesgerichts richtig, dass das BGG die Zahl der Abteilungen nicht nennt und keine Zuteilung der Rechtsmaterien an die Abteilungen vornimmt.

(26) Im Reglement wird nach den zutreffenden Ausführungen in der Botschaft (S. 43) auch zu ordnen sein, ob und inwieweit Teile der Gerichtsverwaltung über eine grössere Selbstständigkeit verfügen sollen.

VI. Status der Bundesgerichtsjuristen

(27) In der Vernehmlassung vom 29. Januar 1998 zum Entwurf der Expertenkommission zu einem Bundesgesetz über das Bundesgericht haben wir uns eingehend mit dem Status der Bundesgerichtsjuristen auseinandergesetzt und verschiedene Anregungen gemacht. Namentlich haben wir ausgeführt, dass heute die Mehrzahl der Fälle selbstständig durch die juristischen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen bearbeitet, der Urteilsentwurf durch den Instruktionsrichter geprüft sowie genehmigt und anschliessend dem Gericht zum Entscheid unterbreitet wird. Diese verantwortungsvolle Tätigkeit der Gerichtsschreiber, die auch im Entwurf der Botschaft (S. 87) zutreffend festgehalten wird, gibt Abs. 2 von Art. 22 nur unvollkommen wieder. In Anlehnung an Art. 7 Abs. 2 des Reglementes des

EVG vom 16. November 1999 (SR 173.111.2) ist die Stellung der Gerichtsschreiber wie folgt zu umschreiben:

"Die Gerichtsschreiber wirken bei der Instruktion der Fälle und bei der Entscheidungsfindung mit. Sie erarbeiten mit oder ohne Anweisung des Instruktionsrichters Referate. Sie haben beratende Stimme."

Angesichts dieser im Rahmen des Spruchkörpers ausgeübten verantwortungsvollen Tätigkeit und im Hinblick auf die unbeeinflusste Abgabe der beratenden Stimme fragt es sich überdies, ob nicht - wie bisher (vgl. Art. 7 Abs. 2 OG) - im Gesetz die feste Amtsdauer für Gerichtsschreiber vorzusehen ist.

(28) Es ist zu bedauern, dass in der Botschaft keine Diskussion über andere Modelle der Mitarbeit und der Laufbahn der Gerichtsschreiber stattgefunden hat, wie wir es in der erwähnten Vernehmlassung vom 29. Januar 1998 angeregt hatten.

(29) Der Terminus Gerichtsschreiber bringt namentlich in der französischsprachigen Fassung ("Greffier") die verantwortungsvolle Stellung und Tätigkeit der Bundesgerichtsjuristen nur ungenügend zum Ausdruck und könnte durch "référénaire" bzw. "Gerichtsreferent" ersetzt werden.

(30) Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass generell die Beschäftigten am Bundesgericht im Unterschied zur heutigen Rechtslage (vgl. Art. 58 Abs. 2 lit. b Ziff. 1 und 2 BtG, SR 172.221.10, sowie Art. 36 Abs. 2 Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000) die einzigen Arbeitnehmenden in der Schweiz sein werden, die in personalrechtlichen Angelegenheiten nicht vor eine aussenstehende Gerichtsinstanz gelangen können (vgl. Art. 29 lit. a und b VGG, Art. 36 Bundespersonalgesetz gemäss Fassung Anhang zum VGG). Auch für das Bundesgerichtspersonal ist eine Beschwerdemöglichkeit an ein externes Gericht zu schaffen.

VII. Schlussbemerkung

(31) Erdrückende Geschäftslast, erheblicher administrativer Aufwand der Gerichtsleitung, Koordinationsaufgaben und Justizverwaltung belasten das Richterkollegium und auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Es besteht daher die latente Gefahr, dass gerade die wesentlichen Aufgaben eines höchsten Gerichts, namentlich die Einheitlichkeit der Rechtsprechung und die koordinierte richterliche Fortbildung des Rechts, nicht mehr befriedigend wahrgenommen werden könnten. Es zeigt sich je länger desto mehr, dass das seit über 30 Jahren herrschende Organisationssystem den Anforderungen der heutigen Zeit nicht mehr genügt und überholt ist. Mit den anlässlich der Justizreform eingefügten neuen Verfassungsbestimmungen besteht nun die einmalige Gelegenheit, die Bundesrechtspflege auf institutioneller, verfahrensmässiger und personeller Ebene neu zu gestalten, das heisst bildlich gesprochen ein neues Haus zu bauen, anstatt das bisherige Flickwerk weiterzuführen oder den Altbau notdürftig zu sanieren. Gesetzesentwurf und Botschaft nehmen diese Chance wahr und tragen unseren Hauptanliegen - Fusion der beiden Gerichte zu einem neuen Bundesgericht und Verfahrensvereinheitlichung - in optimaler Weise Rechnung.

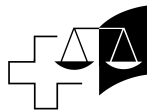
Luzern, 22. Dezember 2000

Eidgenössisches Versicherungsgericht

Tribunal fédéral des assurances

Tribunale federale delle assicurazioni

Tribunal federal d'assicuranzas



**Cour des assurances sociales
du Tribunal fédéral suisse**
Adligenswilerstrasse 24
CH-6006 Lucerne

τ 041/419 35 55
Fax 041/419 36 69
E-mail evg-kanzlei@evg.admin.ch

Prise de position du Tribunal fédéral des assurances du 22 décembre 2000 sur le projet de loi sur le Tribunal fédéral et sur le projet de message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale

Sommaire

- I. Remarques générales**
- II. Fusion des deux tribunaux**
- III. Recours unifié**
- IV. Uniformisation de la procédure**
- V. Organisation et administration**
- VI. Statut des collaborateurs juristes du Tribunal fédéral**
- VII. Remarques finales**

I. Remarques générales

(1) A titre préliminaire, il convient de souligner avec toute la clarté nécessaire que le Tribunal fédéral des assurances (TFA) appuie résolument le projet de révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, ainsi que les projets de lois - judicieusement coordonnés - qui l'accompagnent. La révision tient compte des points essentiels que le TFA a mentionnés dans sa prise de position de principe du 20 juin 2000 à l'intention de la cheffe du Département fédéral de

justice et police :

(2) La jurisprudence suprême en matière d'assurances sociales est et reste de la compétence du Tribunal fédéral.

(3) Les voies de droit dans le domaine des assurances sociales s'insèrent dans le système d'une protection juridictionnelle concentrée sur l'essentiel, ce qui est un des buts visés par la loi sur le Tribunal fédéral. Il existe une interdépendance entre les mesures proposées.

(4) Les assurances sociales ne sont pas un domaine juridique à part. C'est une branche du droit à laquelle s'appliquent les principes généraux du droit administratif dont elle constitue une partie importante; intégrée dans l'ordre juridique général, elle est étroitement liée au droit international, au droit constitutionnel ou à d'autres domaines, notamment le droit privé.

(5) Il importe de garantir l'unité de la jurisprudence et l'évolution coordonnée du droit. Cette garantie est un des buts novateurs et fondamentaux de la révision totale de l'organisation judiciaire.

(6) La procédure devant le nouveau Tribunal fédéral sera soumise à des règles identiques pour l'ensemble du droit administratif. Il s'agit pour cela d'apporter un correctif nécessaire aux particularités actuelles de la procédure en matière d'assurances sociales (pouvoir d'examen et frais de justice).

II. Fusion des deux tribunaux

(7) Le TFA s'en tient à l'objectif, défini dans son rapport susmentionné et selon lequel le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances doivent fusionner pour former un nouveau Tribunal fédéral.

(8) De cette manière, l'ensemble du droit des assurances sociales sera soumis, en matière de pouvoir d'examen et de frais de justice, aux règles de procédure applicables aux autres domaines du droit administratif. Il en résultera non seulement une réduction sensible du nombre des procédures, mais également un changement dans le mode de liquidation des affaires. Finalement, cette solution mettra un terme aux insuffisances et aux problèmes actuels de coordination en matière de jurisprudence, d'administration de la justice et de communication, ce qui veut dire - compte tenu de l'effet de synergie - que des motifs d'économie et d'organisation plaident également en faveur d'une réunion des deux tribunaux.

(9) La loi sur le Tribunal fédéral (LTF) est entièrement conçue comme une loi de fusion. Avec la LTF, la réunion institutionnelle des deux tribunaux suprêmes deviendra réalité. Ainsi prendra fin

un processus qui a été entamé en 1917 par la création du TFA et qui, passé la période intermédiaire de l'intégration du droit des assurances sociales dans l'organisation judiciaire fédérale (dès 1969), aboutira à la réunion des deux tribunaux dans un nouveau Tribunal fédéral, comme le prévoit l'art. 188 al. 1 Cst. (Sägesser, Die Bundesbehörden, p. 493, ch. 1068).

(10) Il est prévu, logiquement, que le siège du Tribunal fédéral se trouve à Lausanne (art. 4 al. 1). En revanche, il n'est pas juste, à notre avis, d'instituer un deuxième siège à Lucerne (art. 4 al. 2). La réunion institutionnelle implique que la loi se borne à indiquer le lieu (Lucerne) où se trouvent les deux cours décentralisées. Aussi bien l'art. 4 al. 2 devrait-il être ainsi rédigé :

«Une à deux cours siègent à Lucerne».

(11) Si, actuellement, une intégration complète ne devait pas être possible, cela ne signifierait pas que deux tribunaux fédéraux autonomes doivent coexister. Ce qui est déterminant, c'est la fusion institutionnelle, consacrée par le projet, du Tribunal fédéral et du TFA en un nouveau Tribunal fédéral (Spira, Faut-il supprimer le Tribunal fédéral des assurances?, RSAS 2000, p. 487 ss).

(12) La création de deux tribunaux suprêmes entièrement séparés, indépendants l'un de l'autre et siégeant en des lieux différents, avec le TFA fonctionnant comme autorité de recours de dernière instance spécialisée dans le domaine de l'assurance sociale (situation existant avant le 1er octobre 1969) est une solution qui, pour des motifs d'ordre constitutionnel déjà, doit être écartée d'emblée (cf. supra ch. 9).

(13) Tout aussi fermement faut-il rejeter l'idée de transformer le TFA en un tribunal administratif fédéral spécialisé en droit des assurances sociales, jouissant d'un pouvoir d'examen étendu et dont les décisions seraient - avec d'importantes limitations - sujettes à recours devant le Tribunal fédéral :

(14) La création d'un tribunal administratif fédéral pour le droit des assurances sociales, fonctionnant comme autorité intermédiaire subordonnée au Tribunal fédéral, avec un plein pouvoir d'examen et la gratuité en matière de prestations d'assurance, serait certes de nature à atténuer les effets de l'uniformisation de la procédure et à opérer un filtrage des causes soumises au Tribunal fédéral. Cependant, si l'on prend en considération la procédure d'opposition, qui s'est développée comme une voie de droit à part entière et dont la généralisation est consacrée à l'art. 52 de la loi sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), le justiciable pourrait alors faire valoir ses moyens devant quatre instances successives. Vouloir intercaler une autorité judiciaire supplémentaire constituerait une nouveauté en droit administratif. Ainsi, il serait pour le moins singulier d'attribuer au nouveau Tribunal administratif

fédéral - appelé à connaître principalement de décisions de l'administration fédérale (cf. p. 184 sv. du message et art. 29 du projet de loi sur le Tribunal administratif fédéral) - des compétences dans un domaine juridique où les décisions des autorités précédentes émanent de juridictions cantonales (tribunaux administratifs ou tribunaux des assurances). En outre, pour les litiges qui relèvent du droit fédéral des assurances sociales, les cantons ont déjà mis sur pied des autorités judiciaires de dernière instance qui fonctionnent bien et qui ont valeur de référence pour le justiciable. Ces juridictions risqueraient d'être démotivées par l'introduction d'une autorité judiciaire supplémentaire au plan fédéral. Enfin, l'instauration d'une autorité de cette nature allongerait encore et de manière importante l'échelonnement des instances, ce qui, compte tenu des expériences récentes, apparaîtrait extrêmement problématique sous l'angle aussi bien de l'art. 29 al. 1 in fine Cst. que des dispositions de la CEDH. Il n'existe pas de motif fondé d'allonger le déroulement de la procédure dans un domaine du droit fédéral où, précisément, la règle de la simplicité et de la rapidité du procès est érigée en principe général. Par conséquent, la transformation du TFA en un tribunal administratif fédéral des assurances sociales, subordonné au Tribunal fédéral, est un modèle d'organisation inadéquat. Vouloir par ailleurs attribuer au Tribunal administratif fédéral la compétence de connaître en dernière instance des litiges dans le domaine des assurances sociales, avec la possibilité d'un recours au Tribunal fédéral pour les seules affaires de principe, est une solution qui apparaît tout aussi inappropriée.

(15) Enfin, en raison de la fusion institutionnelle du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances, l'Assemblée fédérale élira des juges au Tribunal fédéral. La possibilité pour un juge de changer de cour («libre passage») qui en résulte est une mesure dont nous nous félicitons et, sur ce point, nous partageons la motivation convaincante du message. Cette possibilité de libre passage d'une cour à une autre concrétise le fait que tous les juges fédéraux sont les juges suprêmes du pays et non pas, d'abord, des juges spécialisés dans un domaine particulier. On ne voit pas de raison objective qui militerait à l'encontre du libre passage.

III. Recours unifié

(16) Le TFA approuve l'introduction du recours unifié. Il s'agit là d'un des objets les plus importants de la révision. Cette mesure, qui répond à l'exigence d'équité du procès, simplifiera considérablement le régime actuel et complexe des voies de droit et le rendra plus proche du citoyen.

(17) Le changement de système lié à la réglementation du recours unifié introduit une ligne de démarcation en fonction du domaine juridique dont relève la question à trancher. Le facteur de rattachement à un type de recours dépend de la nature du rapport juridique qui est à la base du litige.

(18) Par conséquent, diverses possibilités restent ouvertes pour la répartition des matières

entre les différentes cours du Tribunal fédéral. Par exemple, on pourrait envisager d'attribuer à une cour les affaires relevant du droit social au sens large et pas seulement du droit des assurances sociales au sens traditionnel (cf. la remarque analogue en p. 83 du message, ad art. 16).

IV. Uniformisation de la procédure

(19) On l'a vu, il n'existe plus de raison d'accorder au droit des assurances sociales un statut particulier en matière de procédure. Ce postulat trouve clairement son expression dans la structure, convaincante, et la logique de la LTF. Nous souscrivons dès lors pleinement au système proposé d'uniformisation de la procédure (conséquence de l'introduction du recours unifié), qui englobe le droit des assurances sociales. Du point de vue de la politique sociale, cette solution est tout à fait défendable.

(20) Nous approuvons aussi la proposition de limiter le pouvoir d'examen, également pour les prestations d'assurances sociales, au seul contrôle de l'application du droit.

(21) A titre de mesures d'accompagnement, nous suggérons d'inclure dans le projet la proposition discutée par le groupe de travail constitué en juin 2000 (message, p. 36, note 2 en bas de page), mais qui n'a pas été reprise dans le message. Cette proposition visait à instaurer un pouvoir d'examen différencié pour certains domaines sensibles du droit (donc pas seulement pour certaines parties du droit des assurances sociales, mais aussi, par exemple, en matière de bail à loyer, de droit du travail et de droit de la tutelle, ou encore dans le domaine des assurances complémentaires régies par la loi sur le contrat d'assurance). Dans ce contexte, on rappellera aussi que l'art. 80 al. 2 LTF n'exclut pas l'institution d'une deuxième instance cantonale - ou d'une autorité commune à plusieurs cantons (cf. art. 191b al. 2 Cst.) - pour tous les domaines du droit public et donc aussi pour celui des assurances sociales. L'instauration d'une autorité cantonale supplémentaire impliquerait cependant une modification de l'art. 57 LPG. Cette mesure présenterait en outre, jusqu'à un certain point, les inconvénients signalés sous chiffre 14. Mais la création de tribunaux cantonaux (ou intercantonaux) comme autorités immédiatement subordonnées au Tribunal fédéral, avec un plein pouvoir d'examen, opérerait un filtrage des affaires, sans pour autant remettre en cause la création, telle qu'elle est prévue, d'un Tribunal administratif fédéral appelé à remplacer les commissions fédérales de recours et les services de recours des départements.

(22) Nous sommes convaincus que la généralisation de la procédure d'opposition (art. 52 LPG) atténuera les effets d'une limitation du pouvoir d'examen au contrôle de l'application du droit. Il est dans l'intérêt d'une protection juridictionnelle raisonnable, efficace et économique de pouvoir rectifier un état de fait inexact, peu clair ou imprécis au stade déjà d'une procédure administrative proche du justiciable. Comme le démontre du reste l'expérience, la procédure

d'opposition a un effet de décharge important pour les tribunaux cantonaux des assurances.

(23) Le TFA approuve l'introduction d'une procédure onéreuse pour toutes les causes, y compris les litiges en matière de prestations d'assurances sociales.

(24) La réglementation particulière de l'art. 61 al. 4 LTF pour les prestations d'assurances sociales est une mesure qui, à notre avis, n'a pas sa place dans la systématique du projet de loi, dès lors que - conformément au principe de l'uniformisation de la procédure - ce projet ne contient plus aucune norme spéciale pour le contentieux de l'assurance sociale. Les modestes limites pour la fixation de l'émolument prévues par cette disposition profiteront aussi, de manière générale, aux institutions d'assurance et ne tiennent pas compte du fait qu'il existe (en plus des cas de rente) des domaines où la valeur litigieuse est très élevée (par exemple les prestations de sortie dans la prévoyance professionnelle surobligatoire). Un émolument compris entre 200 fr. et 1000 fr. se situe dans des limites beaucoup trop étroites. C'est pourquoi il ne nous paraît pas nécessaire de prévoir ici une réglementation spéciale pour les litiges relevant des assurances sociales. L'art. 61 al. 2 LTF, selon lequel l'émolument est fixé en fonction de la situation financière des parties, offre une garantie suffisante. Si, pour des motifs de politique sociale, on veut aller plus loin, il est en tout cas nécessaire de faire figurer l'alinéa 4 sous une lettre c de l'alinéa 2, de telle sorte que, pour ce type de litiges également, les montants-limites puissent être majorés.

V. Organisation et administration

(25) Le TFA approuve les dispositions très larges du projet dans le domaine de l'organisation et de l'administration (administration propre dans le sens de la réforme de la justice; art. 188 al. 3 Cst.), qui permettent au tribunal de réagir de manière flexible par la voie de son règlement. En particulier, il est juste, du point de vue de l'autonomie du Tribunal fédéral, que la LTF ne fixe pas le nombre des cours et ne définisse pas non plus les matières qui leur seront attribuées.

(26) Comme le relèvent à juste titre les auteurs du message (p. 43), il appartiendra au tribunal de décider par voie réglementaire si et dans quelle mesure l'administration du tribunal sera fractionnée en unités disposant d'une plus grande autonomie.

VI. Statut des collaborateurs juristes du Tribunal fédéral

(27) Dans notre prise de position du 29 janvier 1998 sur le projet de la commission d'experts concernant une loi fédérale sur le Tribunal fédéral, nous avons largement discuté du statut des collaborateurs juristes du Tribunal fédéral et formulé à ce sujet diverses propositions. C'est ainsi que nous avons exposé que la majorité des cas est aujourd'hui traitée de manière indépendante par les collaborateurs et collaboratrices juristes, lesquels rédigent un projet

d'arrêt qui est soumis à l'examen et à l'approbation du juge délégué, avant d'être transmis au tribunal pour décision. L'art. 22 al. 2 ne reflète pas entièrement l'importance des responsabilités liées à cette activité des greffiers, dont le message se fait pourtant à juste titre l'écho (p. 85). En référence à l'art. 7 al. 2 du règlement du TFA du 16 novembre 1999 (RS 173.111.2), l'activité des greffiers devrait être définie comme suit :

«Les greffiers participent à l'instruction des causes et à leur jugement. Ils élaborent des rapports, avec ou sans instruction du juge délégué. Ils ont voix consultative.»

Compte tenu des responsabilités évoquées ci-dessus dans le cadre du processus de décision du tribunal et du fait que la voix consultative doit s'exercer à l'abri de toute influence, on peut se demander s'il ne conviendrait pas, en outre, de prévoir dans la loi - comme c'est le cas au jourd'hui (art. 7 al. 2 OJ) - une période administrative d'une certaine durée pour les greffiers.

(28) Il est regrettable que le message ne s'exprime pas sur d'autres modèles de collaboration et sur le plan de carrière des greffiers, comme nous l'avons proposé dans notre prise de position du 29 janvier 1998.

(29) Le terme «greffier» ne reflète pas suffisamment la nature de l'activité et la fonction à responsabilités des collaborateurs juristes du Tribunal fédéral; il pourrait être remplacé par le terme de «référénaire» (en allemand : Gerichtsreferent).

(30) Enfin, les collaborateurs du Tribunal fédéral, contrairement à la situation actuelle (cf. l'art. 58 al. 2 let. b ch. 1 et 2 StF, RS 172.221.10, de même que l'art. 36 al. 2 de la loi sur le personnel de la Confédération du 24 mars 2000) seront les seuls salariés en Suisse qui n'auront pas accès à un tribunal indépendant en cas de contestation en matière de droit du personnel (cf. art. 29 let. a et b LTA et art. 36 de la loi sur le personnel de la Confédération selon la version de l'annexe à la LTA). Il convient donc de créer une voie de recours externe au tribunal, également pour le personnel du Tribunal fédéral.

VII. Remarques finales

(31) Un volume de travail écrasant, des tâches administratives importantes qui incombent à la direction du tribunal, des travaux de coordination et d'administration de la justice pèsent aussi bien sur le collège des juges que sur les collaboratrices et collaborateurs du tribunal. Le risque latent existe que les tâches essentielles d'une cour suprême, qui sont notamment de veiller à l'unité de la jurisprudence et à un développement coordonné du droit, ne puissent plus être garanties de manière satisfaisante. Avec le temps, il apparaît de plus en plus que le système d'organisation en vigueur depuis plus de trente ans ne satisfait plus aux exigences actuelles et qu'il est dès lors dépassé. Grâce aux nouvelles dispositions constitutionnelles introduites par la

réforme de la justice, il existe aujourd'hui une occasion unique d'organiser de façon innovatrice la protection juridictionnelle sur les plans institutionnel, procédural et personnel, en d'autres termes et pour prendre formule imagée, de bâtir une nouvelle maison, au lieu de conserver un assemblage disparate ou de rénover un vieil édifice avec des moyens de fortune. Le projet de loi et le message qui l'accompagne nous offrent cette chance et répond de manière optimale à notre préoccupation majeure pour l'avenir : la fusion des deux tribunaux dans un nouveau tribunal et l'uniformisation de la procédure.

Lucerne, le 22 décembre 2000