

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt: 11 octobre 2001

Messagerie

Projet de loi
modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (E 2 05)
(chambres des assurances sociales)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi sur l'organisation judiciaire, du 22 novembre 1941, est modifiée comme
suit:

Chapitre I du Titre XI de la 1^{re} partie Dispositions
communes (nouveau)

Art. 56 Composition (nouvelle teneur)

¹ Le Tribunal administratif se compose de :

- a) de neuf juges, dont un président et un vice-président;
- b) de neuf suppléants;
- c) de huit juges assesseurs, soit quatre choisis dans les groupements représentatifs des salariés et quatre choisis dans les groupements représentatifs des employeurs, rattachés aux chambres des assurances sociales pour l'examen des contestations en matière d'assurance chômage et d'allocations familiales.

² Les juges réunis en plénum se répartissent les fonctions. Ils se suppléent entre eux.

Art. 56A Plénum et chambres (nouvelle teneur)

¹ Le Tribunal administratif se compose :

- a) des chambres de droit administratif ;
- b) des chambres des assurances sociales.

² Chaque chambre compte cinq juges et peut former deux sections de trois juges. Chaque chambre ou chaque section est présidée par le président du tribunal, par le vice-président ou par le juge désigné par le tribunal.

³ La Chambre de droit administratif délibère en plénum en matière de :

- a) votations et d'élections;
- b) contentieux de la fonction publique;
- c) décisions relatives à l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger;
- d) décisions de l'office cantonal du logement;
- e) décisions de la commission cantonale de conciliation et d'estimation;
- f) décisions des commissions de recours;
- g) décisions du Conseil d'Etat.

⁴ Lorsqu'une section entend se prononcer sur une question de principe, changer de jurisprudence ou amorcer un tel changement, elle ne peut le faire qu'à la suite d'une décision de la Chambre siégeant en plénum.

⁵ Dans les contestations relatives exclusivement à l'assurance-chômage et aux allocations familiales, la Chambre des assurances sociales siège avec un juge et quatre juges assesseurs, soit deux choisis dans les groupements représentatifs des salariés et deux choisis dans les groupements représentatifs des employeurs.

⁶ Les causes jointes en matière d'assurances sociales sont attribuées à une Chambre des assurances sociales siégeant dans sa composition ordinaire.

Art. 56B Conciliation (nouvelle teneur)

¹ Le Tribunal administratif peut en tout temps procéder à une tentative de conciliation.

² Il peut déléguer un de ses membres à cet effet.

Chapitre II Chambres de droit administratif (nouveau)

Art. 56C Recours (nouvelle teneur)

¹ Le Tribunal administratif est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative.

² Le recours au Tribunal administratif est ouvert contre les décisions des autorités et juridictions administratives, au sens des articles 4, 5, 6, alinéa 1, lettre c et 57, de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, sauf exception prévue par la loi.

³ Le recours au Tribunal administratif est également ouvert dans d'autres cas, lorsque la loi le prévoit expressément.

Art. 56D Exclusion du recours (nouvelle teneur)

¹ Le recours au Tribunal administratif n'est pas recevable contre les décisions pour lesquelles le droit fédéral ou une loi cantonale prévoit une autre voie de recours.

² Il n'est pas recevable contre les décisions des instances suivantes :

- a) la commission de recours des fonctionnaires de l'instruction publique;
- b) la commission de recours de l'université;
- c) la commission de recours des fonctionnaires de police et de la prison;
- d) la commission cantonale de recours de police des étrangers, sauf lorsqu'elle statue en matière de mesures de contrainte en vertu du chapitre II de la loi d'application de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, du 16 juin 1988;
- e) la commission de recours établie par la convention intercantonale du 3 juin 1971 sur le contrôle des médicaments;
- f) la commission centrale des améliorations foncières.

³ Il n'est pas non plus recevable contre les décisions suivantes :

- a) décisions portant sur des subventions, crédits, garanties, indemnités et autres avantages ou prestations pécuniaires de droit public auxquels la loi ne confère pas un droit;
- b) décisions relatives à l'approbation d'actes normatifs, de budgets ou de tarifs;
- c) décisions portant sur des remises ou des ajournements d'impôts, d'émoluments ou d'autres contributions publiques;
- d) décisions portant sur le refus de concessions auxquelles la loi ne confère pas un droit;

- e) décisions sur la révocation totale ou partielle d'une décision contre laquelle le recours au Tribunal administratif n'est pas ouvert, sauf dans les cas visés aux lettres a, c et d du présent alinéa.

⁴ Le recours au Tribunal administratif n'est recevable que dans la mesure où une disposition légale, réglementaire ou statutaire spéciale le prévoit contre les décisions suivantes :

- a) décisions concernant le statut et les rapports de service des fonctionnaires et autres membres du personnel de l'Etat, des communes, et des autres corporations et établissements de droit public; toutefois, lorsque ces décisions sont prises en application de l'article 5, alinéa 1, de la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes, du 24 mars 1995, le recours au Tribunal administratif est en tout état de cause ouvert, si aucune autre instance de recours indépendante cantonale ne peut être saisie;
- b) décisions relatives aux examens scolaires et professionnels;
- c) décisions relatives à l'attribution des marchés publics.

Art. 56E Protection civile (nouvelle teneur)

Le Tribunal administratif connaît en instance unique des contestations prévues à l'article 65, alinéa 1, de la loi fédérale sur la protection civile, du 17 juin 1994 et à l'article 15 de la loi fédérale sur les constructions de protection civile, du 4 octobre 1963.

Art. 56F Action pécuniaire

¹ Le Tribunal administratif siégeant au nombre de 5 juges connaît en instance unique des actions relatives à des prétentions de nature pécuniaire fondées sur le droit public cantonal, de même que sur la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes, du 24 mars 1995, qui ne peuvent pas faire l'objet d'une décision au sens de l'article 56A, alinéa 2, de la présente loi, et qui découlent :

- a) des rapports entre l'Etat, les communes, les autres corporations et établissements de droit public et leurs agents publics;
- b) des régimes de retraite des agents publics de l'Etat, des communes et des autres corporations et établissements de droit public;
- c) d'un contrat de droit public.

² Les dispositions sur les recours de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, s'appliquent par analogie aux actions visées à l'alinéa 1.

Chapitre III Chambres des assurances sociales (nouveau)

Art. 56G Contestations en matière d'assurances sociales (nouvelle teneur)

¹ Le Tribunal administratif connaît en dernier ressort :

- a) des contestations relatives aux articles 52, 84 et 91 al. 2 de la loi fédérale sur l'assurance vieillesse et survivants, du 20 décembre 1946;
- b) des contestations relatives à l'article 69 de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité, du 19 juin 1959;
- c) des contestations relatives à l'article 7 de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, du 19 mars 1965;
- d) des contestations relatives à la prévoyance professionnelle opposant institutions de prévoyance, employeurs et ayants droit, y compris en cas de divorce, ainsi qu'aux prétentions en responsabilité (art. 331 à 331e du code des obligations; art. 52, 56a al. 1 et 73 de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité, du 25 juin 1982; art. 142 Code Civil);
- e) des contestations prévues à l'article 86 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 18 mars 1994;
- f) des contestations prévues aux articles 106 et 107 de la loi fédérale sur l'assurance-accidents, du 20 mars 1981;
- g) des contestations relatives aux assurances complémentaires à l'assurance-maladie sociale prévue par la loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 18 mars 1994 et à l'assurance-accidents obligatoire prévue par la loi fédérale sur l'assurance-accidents, du 20 mars 1981;
- h) du recours prévu aux articles 104 et 105 de la loi fédérale sur l'assurance-militaire, du 19 juin 1992;
- i) des contestations prévues à l'article 24 de la loi fédérale sur le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée, dans le service civil ou dans la protection civile, du 25 septembre 1952;
- j) des contestations prévues à l'article 100 de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, du 25 juin 1982;
- k) des contestations prévues à l'article 22 de la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture, du 20 juin 1952.

² Le Tribunal administratif connaît en instance unique :

- a) des contestations prévues à l'article 43 alinéa 1 de la loi cantonale sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et à l'assurance-invalidité, du 25 octobre 1968;
- b) des contestations prévues à l'article 49 alinéa 2 de la loi cantonale du en matière de chômage, 11 novembre 1983;
- c) des contestations prévues à l'article 38 de la loi cantonale sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit, du 18 novembre 1994;
- d) des contestations prévues à l'article 38 alinéa 1 et 2 de la loi cantonale du 1^{er} mars 1996 sur les allocations familiales ;
- e) des contestations prévues à l'article 19 de la loi cantonale sur l'assurance-maternité, du 14 décembre 2000.

Titre X Dispositions finales et transitoires (nouveau)

Art. 162 Dispositions transitoires (nouveau)

¹ Dès la date d'entrée en vigueur de l'article 56G de la loi sur l'organisation judiciaire, du 22 novembre 1941, les demandes ou les recours nouveaux en matière d'assurances et de prestations sociales fédérales et cantonales sont traités par le Tribunal administratif.

² Les causes déjà introduites devant le Tribunal de première instance et de la Cour de justice sont instruites et jugées par ces juridictions.

³ Les décisions relatives aux causes ayant fait l'objet d'une délibération finale devant la commission cantonale de recours en matière d'assurance-vieillesse et survivants, d'assurance-invalidité, d'allocations pour perte de gain et de prestations fédérales ou cantonales complémentaires à l'AVS-AI, la Commission de recours instaurée en application de la loi cantonale du 1^{er} mars 1996 sur les allocations familiales et la Commission de recours en matière de chômage sont notifiées par ces dernières au plus tard dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la loi. Les autres causes pendantes devant ces juridictions sont transférées au Tribunal administratif. Les Commissions sont supprimées au plus tard une année après l'entrée en vigueur de la loi.

Art.2 **Entrée en vigueur**

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art.3 **Modifications à d'autres lois**

¹ La loi en matière de chômage, du 11 novembre 1983 (J 2 20), est modifiée comme suit :

Art. 49, al. 2 **(nouvelle teneur)**

Les décisions prises par l'autorité cantonale, statuant sur réclamation, peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif.

* * *

¹ La loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit, du 18 novembre 1994 (J 2 25), est modifiée comme suit :

Art. 38 **Recours (nouvelle teneur)**

Si l'intéressé ou son représentant légal s'estime lésé par une décision sur réclamation du président du conseil d'administration de l'Hospice général, il peut former un recours, par écrit et dans les trente jours qui suivent la notification de la décision sur réclamation, auprès du Tribunal administratif.

* * *

³ La loi sur l'assurance-maternité, du 14 décembre 2000 (J 5 07), est modifiée comme suit :

Art. 19 **Voies de droit (nouvelle teneur)**

Les décisions prises en vertu de la présente loi par les caisses de compensation peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif.

* * *

⁴ La loi sur les allocations familiales, du 1^{er} mars 1996 (J 5 10), est modifiée comme suit :

Art. 38, al. 1 et 2 (nouvelle teneur)

¹ Les décisions des caisses peuvent, dans les trente jours à partir de leur notification, être portées devant le Tribunal administratif.

² Le Tribunal administratif, saisi par voie d'action directe, statue sur les différends entre caisses d'allocations familiales relatifs à l'application de la présente loi.

Art. 41 (abrogé)

* * *

⁵ La loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 13 décembre 1947 (J 7 05), est modifiée comme suit :

Art. 17 Tribunal administratif (nouvelle teneur)

Le Tribunal administratif statue, en dernière instance cantonale, sur tous les recours dont il est saisi de la part des intéressés, domiciliés dans le canton, contre les décisions prises par les caisses de compensation en vertu des dispositions légales.

Art. 18 à 20 (abrogés)

* * *

⁶ La loi sur les prestations fédérales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité, du 14 octobre 1965 (J 7 10), est modifiée comme suit :

Art. 9, al. 1 (nouvelle teneur)

L'intéressé qui s'estime lésé par une décision sur réclamation de l'office peut former un recours, par écrit et dans les trente jours qui suivent la notification de la décision sur réclamation, auprès du Tribunal administratif.

* * *

⁷ La loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité, du 25 octobre 1968 (J 7 15), est modifiée comme suit :

Art. 43, al. 1 (nouvelle teneur)

L'intéressé qui s'estime lésé par une décision sur réclamation de l'Office peut former un recours, par écrit et dans les trente jours qui suivent la notification de la décision sur réclamation, auprès du Tribunal administratif.

Certifié conforme
Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

I INTRODUCTION

Devant le développement des assurances sociales et du contentieux grandissant qu'elles provoquent, la Confédération et les cantons se sont engagés, ces dernières années, dans un effort d'organisation et de rationalisation.

Ainsi, plusieurs cantons ont créés des Tribunaux cantonaux des assurances sociales, suivant l'exemple de la Confédération et du Tribunal fédéral des assurances.

A Genève, le contentieux relatif aux assurances sociales est traité par plusieurs instances de recours :

- a) le Tribunal administratif connaît des contentieux relatifs à l'assurance-maladie obligatoire, aux assurances-maladie complémentaires, à l'assurance-accident, à l'assurance-militaire et à la prévoyance professionnelle ;
- b) la Commission cantonale de recours en matière AVS-AI-APG-PCF-PCC-RMCAS connaît des contentieux relatifs à l'AVS, à l'AI, aux allocations pour pertes de gain, aux prestations complémentaires, fédérales (PCF) et cantonales (PCC), aux rentes AVS-AI, au RMCAS et à l'assurance-maternité cantonale ;
- c) la Commission cantonale de recours en matière d'allocations familiales ;
- d) la Commission cantonale de recours en matière d'assurance-chômage.

Il est temps aujourd'hui de rendre ce domaine du contentieux des assurances sociales plus clair et plus cohérent en confiant au Tribunal administratif une plénitude de juridiction en matière d'assurances sociales et en créant à cet effet une Chambre des assurances sociales.

Tel est le but de ce projet de loi, qui aura pour effet que le Tribunal administratif aura dorénavant à examiner toutes les contestations relatives aux assurances sociales, fédérales et cantonales, qu'elles soient complémentaires aux assurances fédérales ou créées de manière autonome par le canton, comme c'est le cas pour les allocations familiales et l'assurance-maternité.

II. L'ORGANISATION ACTUELLE DU CONTENTIEUX GENEVOIS EN MATIÈRE D'ASSURANCES SOCIALES

La juridiction genevoise en matière d'assurances sociales repose aujourd'hui sur deux piliers : le Tribunal administratif et les commissions de recours regroupées autour de la Commission cantonale de recours AVS/AI. On peut y ajouter les tribunaux arbitraux instaurés pour trancher les différends entre les assureurs sociaux et les prestataires de soins et de services médicaux, qui ne font pas l'objet du présent projet de loi¹.

1. Le Tribunal administratif

Le Tribunal administratif a repris de la Cour de justice, en 1993, le rôle de Tribunal cantonal des assurances². C'est ainsi qu'il connaît actuellement des contentieux relatifs à l'assurance-maladie ainsi que de ceux relatifs aux assurances complémentaires à la LAMal, à l'assurance-accidents, à l'assurance militaire et à la prévoyance professionnelle (art. 56c LOJ, E 2 05). Ses jugements sont ensuite sujets au recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral des assurances (art. 122 LFOJ).

2. Les Commissions de recours en matière d'assurances sociales

Il existe à Genève trois Commissions de recours qui traitent des domaines de l'assurance sociale ne relevant pas de la compétence du Tribunal administratif.

Il s'agit, premièrement, de la Commission cantonale de recours en matière d'assurance-vieillesse et survivants, d'assurance-invalidité, d'allocations pour perte de gain et de prestations fédérales et cantonales complémentaires à l'AVS-AI, instaurée par la loi d'application cantonale de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (J 7 05). Elle est constituée d'un président titulaire et de présidents suppléants, tous de formation juridique et nommés par le Conseil d'Etat, et d'assesseurs familiarisés avec les questions juridiques,

¹ Il s'agit des tribunaux arbitraux nécessités par les articles 26, al. 4 LAI, 55 et 57 LAA et 89 LAMal.

² Exposé des motifs du Conseil d'Etat à l'appui des PL 7704 modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (réforme de la juridiction administrative); PL 7705 modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (réforme de la juridiction administrative); PL 7706 d'application des diverses ordonnances fédérales sur l'agriculture (réforme de la juridiction administrative), p. 47.

fiscales ou d'assurances sociales, tous nommés par le Grand Conseil à raison de trois par parti représenté au Grand Conseil. Elle siège dans une composition de cinq membres, constituée d'un président titulaire ou suppléant et de quatre assesseurs, qui siègent à tour de rôle. Elle statue, en première instance, sur tous les recours dont elle est saisie de la part des intéressés, domiciliés dans le canton, contre les décisions prises par les caisses de compensation AVS en vertu des dispositions légales. Elle siège avec le concours d'un greffier-juriste ayant voix consultative et qui est chargé de la préparation de ses séances. La commission fait l'objet d'un règlement du Conseil d'Etat (J 7 05.20, du 27 octobre 1993) qui lui confère également la compétence en matière d'assurance-invalidité, d'allocations pour perte de gain et de prestations fédérales et cantonales complémentaires à l'AVS-AI. Elle est également compétente pour examiner les recours fondés sur la loi cantonale, du 18 novembre 1994, sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit (art. 38, J2 25). Enfin, elle est compétente pour examiner les recours relatifs aux décisions prises par les caisses de compensation AVS fondées sur la loi du 14 décembre 2000 sur l'assurance-maternité (art. 19, J 5 07).

Il s'agit, deuxièmement, de la Commission de recours instaurée en application de la loi cantonale du 1^{er} mars 1996 sur les allocations familiales (J 5 10). Cette commission a pour compétence, d'une part, d'examiner les recours relatifs aux décisions des caisses d'allocations familiales et, d'autre part, les différends entre caisses d'allocations familiales relatifs à l'application de la loi (art. 38, al. 1 et 2, J 5 10). Elle comprend un président, quatre membres titulaires et des suppléants. A l'exception du président, les membres et suppléants sont nommés à parts égales sur présentation des associations représentatives des employeurs et des salariés (art. 42, J 5 10). Elle applique les règles de procédure valables pour la Commission cantonale de recours AVS/AI (art. 41, al. 3, J 5 10), qui assume le secrétariat.

Enfin, et troisièmement, il existe une Commission cantonale de recours en matière de chômage, qui examine les décisions prises par l'Office cantonal de l'emploi, en sa qualité d'autorité cantonale de réclamation instaurée par la loi cantonale du 11 novembre 1983 en matière de chômage (art. 49, al. 1, J 2 20). La commission examine tant les contestations relatives à l'application de la loi fédérale sur l'assurance-chômage et indemnités en cas d'insolvabilité (art. 49, al. 1, J 2 20), en tant que dernière instance cantonale, que les recours contre les décisions relatives aux prestations complémentaires cantonales de chômage, en dernière instance (art. 49, al. 2, J2 20). Selon le Règlement

d'exécution de la loi en matière de chômage, du 3 décembre 1984 (J 2 20.01), elle est composée d'un président choisi dans la magistrature judiciaire, assisté de trois représentants des employeurs et de trois représentants des travailleurs ou de leurs suppléants en nombre égal (art. 55, J 2 20.01). Le secrétariat de la commission est assuré par le Tribunal administratif (art. 57, J 2 20.01).

En conclusion, les trois Commissions cantonales de recours statuent, en matière d'assurances sociales relevant du droit fédéral, en dernière instance cantonale. Leurs décisions sont ensuite sujettes au recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral des assurances (art. 122 LFOJ). S'agissant d'assurances ou de prestations sociales relevant du droit cantonal exclusivement, les Commissions de recours statuent en dernière instance, seul le recours de droit public devant le Tribunal fédéral étant ensuite ouvert aux justiciables (art. 84 LFOJ).

III. LES RAISONS DE LA CRÉATION D'UN TRIBUNAL CANTONAL DES ASSURANCES SOCIALES

1. L'évolution au plan fédéral

La naissance et le développement des assurances sociales en Suisse ont beaucoup obéi aux exigences du fédéralisme et de la subsidiarité de l'intervention publique. Il en est résulté un ensemble imposant de lois, de prestations et de systèmes financiers, mais dont les articulations juridiques et administratives étaient relativement peu coordonnées entre elles. Progressivement, toutefois, une tendance à l'homogénéisation des principes applicables dans ce domaine important s'est fait jour. Ainsi, le Tribunal fédéral des assurances s'est vu confier la compétence de tout le contentieux dans le domaine des assurances sociales fédérales, ce qui a permis une certaine clarification jurisprudentielle des notions applicables à l'ensemble des assurances sociales. Par ailleurs, les Chambres fédérales se sont attelées à l'élaboration d'une loi sur la partie générale du droit des assurances sociales, adoptée le 6 octobre 2000. Enfin, plus que par le passé, l'évolution financière des assurances sociales fait l'objet d'une réflexion d'ensemble, ainsi qu'en témoigne le nombre croissant des rapports d'étude dans ce domaine crucial.

2. L'évolution dans les cantons

Parallèlement à cette évolution au plan fédéral, on a assisté, dans nombre de cantons, à un regroupement du contentieux en matière d'assurances sociales devant une juridiction cantonale unique.

Ainsi, le canton de Zurich a adopté, le 7 mars 1993, une loi sur le Tribunal des assurances sociales qui est devenu une instance judiciaire indépendante³. Ce tribunal connaît, en instance judiciaire cantonale unique, de toutes les contestations en matière d'assurances sociales relevant du droit fédéral et, en tant que juridiction de dernière instance, de toutes les contestations relatives aux assurances et prestations sociales de droit cantonal, en matière de prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, en matière de prestations aux chômeurs et d'allocations familiales aux salariés⁴.

Le canton de St-Gall dispose également d'un Tribunal des assurances distinct⁵. Le Tribunal est organisé en six sections. Il est composé de trois juges à plein temps, de trois juges à temps partiel et jusqu'à 24 juges exerçant à titre accessoire⁶. Deux autres cantons ont instauré un Tribunal des assurances distinct. Il s'agit du Tribunal cantonal des assurances des cantons du Tessin⁷ et de Vaud⁸.

D'autres cantons ont créé, au sein du Tribunal administratif cantonal, une Chambre ou Cour des assurances sociales. C'est le cas du canton de Lucerne⁹, la section du droit des assurances sociales de son Tribunal administratif ayant une compétence générale pour toutes les contestations relatives aux assurances sociales cantonales et fédérales, aux allocations familiales et à la prévoyance professionnelle. Le Tribunal administratif du canton de Schwyz dispose d'une Chambre pour examiner les recours et demandes dans le domaine du droit des assurances sociales¹⁰, tout comme les cantons

³ Gesetz über das Sozialversicherungsgericht, du 7 mars 1993, N° 212.81.

⁴ Ibid. chapitre A, al. 2 et 3.

⁵ Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, du 16 mai 1995, art. 40 et 65.

⁶ Verordnung über die Organisation des Versicherungsgerichtes, du 24 février 1998, art. 1 et 2.

⁷ Legge di procedura per le cause davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni, du 6 avril 1961.

⁸ Loi du 2 décembre 1959 sur le Tribunal des assurances.

⁹ Geschäftsordnung für das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern, du 16 mai 1973, art. 1 et 6.

¹⁰ Gerichtsordnung, du 10 mai 1974, art. 31.

d'Obwald¹¹, de Nidwald¹², de Zoug¹³, de Fribourg¹⁴, de Soleure¹⁵ et de Bâle-Campagne¹⁶.

Plusieurs lois cantonales prévoient également l'attribution à la juridiction en matière d'assurances sociales des fonctions de tribunaux arbitraux instaurés par la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI)¹⁷ en matière de privation du droit des médecins, des dentistes et pharmaciens de traiter les assurés ou de les fournir en médicaments¹⁸, par la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA) en matière de litiges entre assureurs et personnes exerçant une activité dans le domaine médical, laboratoires, établissements hospitaliers et établissements de cures¹⁹ et par la LAMal pour les litiges entre assureurs-maladie et fournisseurs de prestations²⁰.

Enfin, le canton de Bâle-Ville vient d'adopter une loi portant création d'un tribunal des assurances sociales et d'un tribunal arbitral en matière d'assurances sociales, entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2002.²¹

3. Création des Chambres des assurances sociales, au sein du Tribunal administratif

Au regard de cette évolution vers une juridiction cantonale unique en matière d'assurances sociales, concomitante avec les efforts d'harmonisation législative, financière et judiciaire en cours au plan fédéral, il paraît nécessaire de faire évoluer la juridiction genevoise en matière d'assurances sociales vers la création d'une juridiction genevoise unique en matière d'assurances

¹¹ Gesetz über die Gerichtsorganisation, du 22 septembre 1996, art. 63; pour toutes les contestations fondées sur la législation fédérale relative aux assurances sociales.

¹² Gerichtsgesetz, du 28 avril 1968, art. 30; Verordnung über die Sozialversicherungsrechtspflege, du 18 novembre 1983.

¹³ Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen, du 1^{er} avril 1976, art. 76 et 77.

¹⁴ Loi du 24 avril 1990 ou loi d'organisation du Tribunal administratif, du 24 avril 1990, art. 1, al. 1 et 2, al. 1, let. c.

¹⁵ Gesetz über die Gerichtsorganisation, du 13 mars 1977, art. 53 à 54 ter.

¹⁶ Gesetz über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung, du 16 décembre 1993, art. 54 à 58.

¹⁷ Art. 26.

¹⁸ Art. 26, al. 4 LAI.

¹⁹ Art. 57 LAA.

²⁰ Art. 89 LAMal.

²¹ Gesetz über das Sozialversicherungsgericht des Kantons Basel Stadt und über das Scheidungsgericht in Sozialversicherungssachen (Sozialversicherungsgerichtsgesetz, SVGG), du 9 mai 2001.

sociales. La technique législative utilisée consiste à créer des Chambres des assurances sociales au sein du Tribunal administratif, et non la création d'un Tribunal des assurances distinct, comme c'est le cas dans le canton de Zurich.

Dans la procédure de consultation, ce choix a été critiqué par certains, notamment les Commissions de recours actuelles, qui donnent leur préférence à la création d'un Tribunal cantonal des assurances entièrement distinct du Tribunal administratif actuel. A l'inverse, la création des chambres des assurances sociales fait craindre au Tribunal administratif la perte dans la polyvalence des juges.

La tendance actuelle va indiscutablement vers un renforcement des spécificités de la procédure en matière d'assurances sociales, à l'instar de ce qui est le cas en matière de litiges de travail. Cela se justifie par la complexité et l'étendue des domaines couverts. D'où la nécessité de créer des Chambres des assurances sociales distinctes, au sein du Tribunal administratif. Celui-ci reste toutefois libre dans la fixation du nombre de chambres et de leur composition, afin de permettre la polyvalence souhaitée. Par contre, il n'est pas nécessaire, à ce stade et vu l'expérience importante déjà accumulée au sein du Tribunal administratif, d'envisager d'ores et déjà la création d'une juridiction entièrement nouvelle, même si la question pourra toujours être réexaminée dans le futur en fonction de l'expérience du fonctionnement de la juridiction unique en matière d'assurances sociales.

Au plan organisationnel, la création d'une juridiction unique des assurances sociales signifie le transfert de l'activité des Commissions de recours en matière d'AVS-AI, d'allocations familiales et d'assurance-chômage au Tribunal administratif. Ce transfert est accompagné, toutefois, du maintien de la présence de juges assesseurs issus des groupements représentatifs des employeurs et des salariés en matière d'allocations familiales et d'assurance-chômage.

Ce maintien a suscité des opinions contrastées : certains y sont favorables, les partenaires sociaux souhaitant même son élargissement au domaine de l'AVS/AI. Par contre, le Tribunal administratif estime nécessaire de renoncer totalement, dans quelque domaine que ce soit, à la participation de juges assesseurs.

Pour des raisons historiques et d'opportunité, le Conseil d'Etat estime nécessaire de maintenir le système des juges assesseurs en matière de contestations relatives à l'assurance-chômage et aux allocations familiales, sans toutefois l'élargir aux domaines plus universels de l'AVS/AI. La participation des juges assesseurs dans ces deux domaines n'est pas

contraire à la Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales du 6 octobre 2000²² qui, du reste, n'est pas encore entrée en vigueur. Selon l'art. 57 LFGPA, chaque canton institue un Tribunal des assurances, qui statue en instance unique sur les recours dans le domaine des assurances sociales. L'art. 61 LFGPA ajoute que, sous réserve de l'art. 1, al. 3, de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative, la procédure devant le Tribunal cantonal des assurances est réglée par le droit cantonal. Aux termes de cette disposition, la procédure doit cependant satisfaire à diverses exigences dont la plus importante est l'instauration d'une procédure simple, rapide et gratuite. Au-delà de ces exigences, le droit fédéral des assurances sociales n'empiète pas sur l'autonomie de l'organisation judiciaire cantonale²³. Dès lors, l'organisation du Tribunal des assurances est laissée au canton, lequel est libre de prévoir le système des juges assesseurs dans des domaines particuliers des assurances sociales, tels que l'assurance-chômage et les allocations familiales.

Il convient, néanmoins, de répondre sur un point à l'exigence d'une juridiction unique formulée par la LFGPA en prévoyant que les causes jointes en matière d'assurances sociales doivent être attribuées à la Chambre des assurances sociales siégeant dans sa composition ordinaire. Il s'agit de permettre, dans une saine économie de procédure, la jonction des contestations ayant trait, d'une part, à l'assurance-chômage et aux allocations familiales et, d'autre part, aux autres branches des assurances sociales.

La question des tribunaux arbitraux instaurés par les lois d'assurances sociales n'est pas traitée. En effet, la matière est déjà traitée exhaustivement par la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal J 3 05)²⁴, à laquelle se réfèrent la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (J 3 20)²⁵ et la loi relative à l'Office cantonal de l'assurance-invalidité (J 3 50)²⁶. Ces tribunaux sont présidés par un juge du Tribunal administratif, juridiction qui assure les fonctions de greffe.

²² LPGA, FF 2000 4657.

²³ La jurisprudence récente du Tribunal fédéral des assurances admet d'ailleurs le contrôle juridictionnel sur les normes de procédure cantonales, mais uniquement dans les limites des prescriptions de procédure relevant du droit fédéral (SZS/RSAS 45/2001, p. 173ss).

²⁴ Art. 39 à 46 J 3 05.

²⁵ Art. 7 J 3 20.

²⁶ Art. 8 J 3 50.

**IV. COMMENTAIRE, ARTICLE PAR ARTICLE, DU PROJET DE LOI
MODIFIANT LA LOI SUR L'ORGANISATION JUDICIAIRE
(CHAMBRES DES ASSURANCES SOCIALES)**

CHAPITRE I Dispositions communes

Art. 56

Le Tribunal administratif se compose actuellement de cinq juges et de cinq suppléants. Ce nombre est porté à neuf juges et neuf suppléants, pour tenir compte de l'accroissement des tâches. Par ailleurs, ce qui est nouveau, huit juges assesseurs sont désignés paritairement par les groupements représentatifs des salariés et des employeurs, rattachés aux Chambres des assurances sociales pour l'examen des contestations en matière d'assurance-chômage et d'allocations familiales. Il s'agit de maintenir le paritarisme qui règne dans les commissions de recours actuelles en matière d'allocations familiales et d'assurance-chômage.

Les juges réunis en plénum se répartissent les fonctions et se suppléent entre eux. La règle est reprise de l'article 29, al. 1 LOJ applicable à la Cour de justice civile, qui connaît également l'institution de plusieurs chambres en son sein.

Art. 56A

Cette disposition est une reprise, avec des modifications, de l'article 56E LOJ actuel. Elle a été placée au début du chapitre consacré au Tribunal administratif car il s'agit d'une disposition générale applicable tant aux chambres de droit administratif qu'à celles des assurances sociales.

Le Tribunal administratif sera dorénavant composé de plusieurs chambres de droit administratif, appelées sections dans la loi actuelle (art. 56E, al. 2 LOJ), des assurances sociales. Le terme de Chambre est repris de la juridiction en matière de baux et loyers et de la juridiction des prud'hommes. Le Tribunal administratif a suggéré celui de Cour, mais cela aurait empêché l'établissement de la distinction entre la juridiction administrative ordinaire et la juridiction des assurances sociales. La distinction se justifie tant à raison de la matière que des futures exigences de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales du 6 octobre 2000, lorsqu'elle sera entrée en vigueur. La Chambre de droit administratif reprend, telles quelles, toutes les compétences attribuées actuellement au Tribunal administratif en matière administrative, selon les articles 56a, 56b, 56d et 56f LOJ actuels.

Chaque chambre sera composée de cinq juges, avec la possibilité de créer des sections de trois juges.

L'alinéa 3 est la reprise du droit actuel (art. 56E, al. 1 LOJ).

Selon l'alinéa 4, en cas de modification de jurisprudence ou de décision de principe par une section, une délibération préalable en chambre plénière est nécessaire, par analogie avec la Cour de justice (art. 33 LOJ) et conformément à la loi actuelle (art. 56E, al. 3 LOJ).

L'alinéa 5 précise que dans les contestations relatives à l'assurance-chômage et aux allocations familiales, le Tribunal administratif siège avec un juge et quatre juges assesseurs, soit deux choisis dans les groupements représentatifs des salariés et deux choisis dans les groupements représentatifs des employeurs. Comme nous l'avons vu plus haut, le maintien d'assesseurs suscite la controverse, mais le Conseil d'Etat y est favorable.

L'alinéa 6 règle la question de la composition de la Chambre des assurances sociales en cas de jonction de causes, ce qui se justifie pour les raisons évoquées plus haut.

Art. 56B

Il s'agit d'une reprise telle quelle de l'article 56G LOJ actuel, déplacé vers le début du chapitre consacré au Tribunal administratif.

CHAPITRE II Chambres de droit administratif

Ce chapitre est nouveau, même si son contenu est identique aux articles 56A, 56B, 56D et 56F LOJ actuels, exception faite des exclusions de recours en matière d'assurances sociales.

Art. 56C

La disposition reprend, tel quel, l'article 56A LOJ actuel.

Art. 56D

La disposition reprend, tel quel, l'article 56B LOJ actuel, en supprimant, toutefois ses lettres e, f et g qui prévoient l'exclusion du recours contre les décisions de la Commission cantonale de recours en matière d'assurance-chômage, de la Commission cantonale de recours en matière d'allocations familiales et de la Commission cantonale de recours en matière d'assurance-vieillesse et survivants, d'assurance-invalidité, d'allocations pour perte de gain et de prestations fédérales et cantonales complémentaires à l'AVS-AI. Dans la mesure où tout le contentieux dans ces domaines est transféré des

Commissions de recours au Tribunal administratif, ces dispositions n'ont plus lieu d'être.

Art. 56E

Cet article reprend, tel quel, l'article 56D LOJ actuel relatif à la protection civile.

Art. 56F

L'article 56F n'est pas modifié, y compris dans sa numérotation.

CHAPITRE III Chambres des assurances sociales

Ce chapitre est le cœur du projet de loi.

Art. 56G

Assurances sociales fédérales

A son premier alinéa, l'article 56G reprend, en l'élargissant, l'article 56C LOJ actuel. En effet, le Tribunal administratif connaît, en dernier ressort cantonal, de toutes les contestations relatives aux assurances sociales fondées sur le droit fédéral. Cela vaut en particulier pour les contestations relatives à l'assurance-vieillesse et survivants, à l'assurance-invalidité, aux prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, à l'assurance militaire, au régime des allocations pour perte de gain et à l'assurance-chômage. Ces domaines relèvent, actuellement, des différentes Commissions cantonales de recours, voire, en première instance cantonale, de l'Office cantonal de l'emploi statuant par sa direction générale, en tant qu'autorité de recours en matière d'assurance-chômage (art. 49 de la loi cantonale en matière d'assurance chômage)²⁷.

Il convient, à cet égard, de relever que l'article 56G, al. 1, let. d prévoit une modification des compétences actuelles du Tribunal administratif en matière de prévoyance professionnelle (art. 56C, let. d LOJ). En effet, cette disposition vise les contestations relatives à des prestations de libre passage conformément à l'article 331C du Code des obligations. L'article 331C, dans sa teneur visée par l'article 56D LOJ actuel, a été supprimé par la Loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LFLP). En effet, la LFLP a repris toutes les dispositions de la LPP et du Code des obligations relatives au libre passage. Or, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances, les contestations entre institutions de libre passage, employeurs et ayants droit ne font pas l'objet, actuellement, d'une disposition de droit fédéral ouvrant la voie de l'action judiciaire prévue par l'article 73 LPP²⁸. Toutefois, dans le cadre de la première révision de la LPP en cours devant les Chambres fédérales, il est prévu d'attribuer la compétence pour ces contestations au tribunal instauré par l'article 73 LPP. Par ailleurs, la juridiction cantonale compétente, selon l'article 73 LPP, statue sur les prétentions en responsabilité dirigées contre les organes de l'institution de prévoyance (art. 52 LPP) ou par le Fonds de

²⁷ ATFA du 24 octobre 2000, cause C 135/00 RI, consid. 2a).

²⁸ ATF 122 V 320.

Garantie contre les personnes responsables de l'insolvabilité de l'institution (art. 56a LPP). Enfin, le juge selon l'article 73 LPP est également chargé d'examiner les litiges relatifs au partage des prestations de sortie en cas de divorce (art. 142 CCS).

L'article 56G, al. 1, let g, confère au Tribunal administratif l'ensemble du contentieux en matière d'assurances complémentaires privées, tant dans le domaine de l'assurance-maladie que dans celui de l'assurance-accidents. Cette réforme vise à améliorer la situation des assuré(e)s qui, en cas de litige avec un assureur privé portant sur des prestations complémentaires à l'assurance-maladie sociale ou à l'assurance-accident obligatoire, pourront désormais saisir le Tribunal administratif. Ainsi, le problème actuel du dédoublement des voies procédurales est écarté. Par ailleurs, les assurés bénéficieront d'une procédure cantonale de première instance plus simple dans laquelle le juge établit d'office les faits, apprécie librement les preuves et statue gratuitement. Ces allègements procéduraux pour l'ensemble du contentieux en matière d'assurances complémentaires ne constituent en réalité qu'un simple prolongement de l'art. 47 al. 2 et 3 de la Loi fédérale du 23 juin 1978 sur la surveillance des institutions d'assurances privées (LSA) qui impose déjà aux cantons de prévoir une procédure simple, rapide et gratuite pour les contestations relatives aux assurances complémentaires à l'assurance-maladie sociale. Enfin, il est important de préciser que cette réforme est conforme au droit fédéral. En effet, l'art. 47, al. 1 LSA, lequel est applicable, contrairement à l'art. 47, al. 2 et 3 LSA, tant au domaine de l'assurance-maladie qu'à celui de l'assurance-accident, exige uniquement qu'un « juge » statue sur les contestations de droit privé qui s'élèvent entre institutions d'assurance ou entre celles-ci et les assurés. Dès lors, le droit fédéral n'impose pas aux cantons d'attribuer les contentieux relevant respectivement du droit public et du droit privé à des juridictions distinctes. Le Tribunal fédéral a d'ailleurs expressément affirmé que « les cantons restent libres dans la désignation de cette autorité. Rien ne s'oppose, en particulier, à ce que le droit cantonal de procédure prévoie une attraction de compétence en faveur du juge des assurances sociales (...) ».²⁹

L'article 56G, al.1, let. a, b, c, h, i, j et k consacre les compétences nouvelles attribuées au Tribunal administratif.

Prestations sociales cantonales

²⁹ ATF 125 III 461

L'article 56G, al. 2 institue le Tribunal administratif comme instance unique pour connaître des contestations en matière de prestations et d'assurances sociales relevant du droit cantonal. Il s'agit des contestations relatives aux prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et à l'assurance-invalidité (art. 56G, al. 2, let. a), à la loi cantonale en matière de chômage (art. 56, al. 2, let. b), aux prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droits (art. 56, al. 2, let. c), aux allocations familiales (art. 56, al. 2, let. d) et, enfin, à l'assurance-maternité cantonale (art. 56, al. 2, let. e). Les Chambres des assurances sociales statuent sur ces contestations en instance unique, le recours de droit administratif au Tribunal fédéral des assurances, voire du recours en réforme au Tribunal fédéral pour les contestations relatives aux assurances complémentaires privées, n'étant pas ouvert pour les contestations qui ne relèvent pas du droit fédéral. Le recours de droit public au Tribunal fédéral pour violation des droits constitutionnels est ouvert (art. 84 LOJ).

V DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Il y a lieu de prévoir des dispositions transitoires pour les procédures dans le domaine des assurances et prestations sociales fédérales et cantonales en cours, lors de l'entrée en vigueur de la présente loi, auprès d'autres juridictions.

Les demandes introduites devant la Cour de justice et le Tribunal de première instance seront liquidées par ces instances.

Les causes introduites devant les Commissions de recours seront également transférées d'office au Tribunal administratif. La seule exception a trait aux causes ayant déjà fait l'objet d'une délibération finale avant l'entrée en vigueur de la présente loi, alors que l'envoi de la décision formelle correspondante n'est pas encore intervenu. Il faut donc maintenir les Commissions de recours pendant une année après l'entrée en vigueur de la loi pour que cette notification puisse avoir lieu.

VI MODIFICATIONS À D'AUTRES LOIS

Les modifications n'appellent pas de commentaire spécifique, la seule modification étant le transfert des compétences juridictionnelles des trois Commissions de recours genevoises au Tribunal administratif. On relèvera,

cependant, que la modification de la loi d'application de la Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 13 décembre 1947 (J 7 05) entraîne l'abrogation de ses dispositions relatives à la Commission de recours AVS/AI.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.