

# Rapport de gestion du Tribunal administratif

Autor(en): **Ludwig / Gruner**

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): - **(2000)**

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

PDF erstellt am: **11.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-418402>

## **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

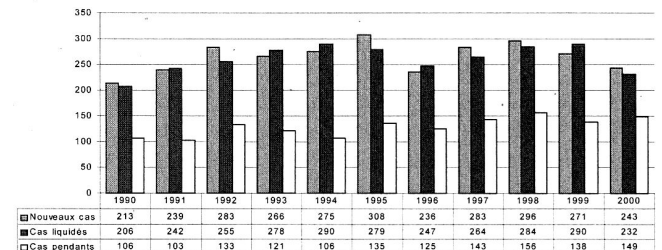
Cette année encore, l'accent principal a été mis par le Tribunal administratif, dernière instance judiciaire cantonale en matière de droit public, sur le traitement en temps opportun et de manière appropriée des cas qui lui ont été soumis. La légère amélioration des conditions de travail résultant des mesures prises au cours des dernières années en matière de personnel et sur le plan interne a malheureusement connu un nouveau contre-coup du fait de la nouvelle augmentation des affaires en matière d'assurances sociales. De plus, la liquidation des affaires de la Cour de droit administratif a été influencée négativement par la cession d'un poste de greffier de chambre à la Cour des assurances sociales. Le nombre des affaires pendantes restant par ailleurs important, l'accent a à nouveau dû être porté sur la liquidation rapide des affaires. De ce fait, il n'a pas été possible de tenir des audiences d'instruction et de délibérations dans la mesure souhaitable, et le renvoi des causes à l'autorité inférieure pour instruction complémentaire est resté la règle en cas d'admission du recours, en particulier en matière d'assurances sociales. Il faut encore une fois souligner que plusieurs révisions législatives auront pour effet d'augmenter dès 2001 la charge de travail des membres du Tribunal administratif (par exemple: intégration du Tribunal arbitral en matière d'assurances sociales, suppression des postes de juges suppléants dans le cadre de la nouvelle législation sur les postes de juges à temps partiel, etc.). Ces nouvelles tâches ne pourront être assumées en temps opportun que moyennant une augmentation des effectifs du Tribunal.

La Cour plénière du Tribunal administratif a tenu deux séances au cours desquelles elle s'est acquittée des tâches administratives courantes qui lui incombent. Elle a ainsi en particulier édicté un nouveau règlement du Tribunal rendu nécessaire par l'intégration du Tribunal arbitral en matière d'assurances sociales et la nouvelle législation en matière de postes de juge à temps partiel. En outre, dans la mesure où elles n'ont pas pu être assumées directement par le Président ou le Greffier du Tribunal, les autres tâches administratives ont été assumées par la Commission administrative, qui a pris les décisions nécessaires. On citera particulièrement l'attribution annuelle des échelons de traitement en fonction de l'évaluation des collaborateurs et des collaboratrices du Tribunal et la mise sur pied d'une commission informatique chargée de préparer à son intention toutes les questions liées à ce domaine. La Commission administrative a également tenu un grand nombre de séances et d'entretiens au cours desquels elle s'est occupée de problèmes personnels et structurels qui s'étaient accentués en cours d'année. Il s'agissait là en bonne partie de conséquences de la surcharge de travail enregistrée par le Tribunal au cours de ces dernières années. Le Tribunal administratif s'est exprimé lors de nombreuses procédures de consultation relatives à des actes législatifs cantonaux et fédéraux. Ses membres ont en outre participé (de par leur fonction) à plusieurs commissions, autorités ou groupes de travail (par exemple: groupe de travail introduction de NOG 2000 dans les tribunaux; groupes de travail révision de la loi sur la procédure et la juridiction administratives, et révision de la loi portant adhésion du canton de Berne à l'accord intercantonal sur les marchés publics).

### 2.2 Rapports des cours

#### 2.2.1 Cour de droit administratif

2.2.1.1 En 2000, 243 (en 1999: 271) nouveaux cas (recours, actions et appels) ont été enregistrés. 232 (290) cas ont été liquidés. 149 (138) affaires ont été reportées à l'année suivante, soit presque autant qu'en 1998, année record à cet égard (156 cas reportés). Ce nombre d'affaires reportées représente une charge de travail d'environ sept mois, ce qui est excessif (à titre de comparaison, le Tribunal fédéral, qu'on qualifie de surchargé, comptait en 1999 une charge de travail en réserve d'environ trois mois et demi, la Cour d'appel et les Chambres pénales de la Cour suprême du canton de Berne présentant quant à elles une réserve de travail respective de deux et trois mois). La charge principale se situe dans les domaines de la construction et de l'aménagement du territoire, des œuvres sociales, des impôts et autres redevances et de la police des étrangers. Le nombre de nouveaux cas dans le domaine des impôts et autres redevances a fortement diminué, ce qui est dû au tarissement de la vague de recours consécutive au réexamen, en 1998/1999, des lieux de taxation par les communes. Par contre, on dénote une augmentation des cas dans les domaines (beaucoup plus astreignants) de la construction et de l'aménagement du territoire, des œuvres sociales et de la responsabilité de l'Etat (actions en responsabilité contre l'Etat).



Le rapport de gestion de 1999 relevait que les cinq juges de la Cour de droit administratif n'étaient assistés que par 3,7 postes de greffiers de chambre, ce qui s'avérait manifestement insuffisant. En 2000, cette proportion n'était que légèrement meilleure (5 juges pour 3,9 greffières et greffiers). Ce n'est que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001 que le Tribunal dans son ensemble dispose d'un poste de greffier de chambre supplémentaire, accordé par le Conseil-exécutif, dont une quote-part de 0,7 poste a été dévolue à la Cour de droit administratif. La proportion entre le nombre de postes de juges et le nombre de postes de greffiers de chambre est depuis lors passée à 5 par rapport à 4,6, ce qui s'avère toujours insuffisant. Pour un poste de juge, il faudrait pouvoir disposer d'au moins un poste de greffier (par comparaison, le Tribunal fédéral dispose de trois postes de greffiers pour un poste de juge).

Outre la dotation insuffisante en postes de greffiers de chambre, des changements au niveau du personnel ont influencé négativement la liquidation des affaires en 2000: un poste de juge s'est trouvé vacant pendant deux mois, en raison de l'élection de Lorenz Meyer à la fonction de juge fédéral (Hansjörg Seiler lui a succédé au Tribunal administratif), et deux nouvelles personnes ont dû se familiariser avec la matière afin de succéder à un greffier de chambre très expérimenté qui poursuit sa carrière dans l'administration fédérale, et à une greffière de chambre, tout aussi expérimentée, élue présidente de Tribunal.

2.2.1.2 Sur les 232 cas liquidés, 60 l'ont été sans jugement (par transaction, retrait, acquiescement ou perte d'objet), toutefois souvent après une procédure exigeant beaucoup de temps (audiences, mandats d'expertise, inspections locales, etc.). Sur les 172 cas liquidés par jugements, 40 l'ont été par une chambre de cinq juges, 106 par une chambre de trois juges et 26 par un juge unique. 57 recours, actions et appels liquidés par jugement ont été admis en totalité ou en partie (= 33%, ce qui est comparable aux années précédentes); les autres requêtes ont été soit rejetées (98), soit jugées irrecevables (17).

A fin 2000, sur les 149 affaires reportées à 2001, 16 étaient suspendues. Quant aux 133 affaires non suspendues, 13 d'entre elles dataient de plus d'une année.

2.2.1.3 Des délibérations publiques ont été tenues dans 12 affaires. Dans 22 affaires, des audiences d'instruction ou d'inspection locale se sont avérées nécessaires. Une juge de la Cour de droit administratif a participé aux jugements de la Cour des affaires de langue française relevant du domaine du droit administratif. La juge suppléante et les deux juges suppléants ont rédigé chacun un rapport. Un juge suppléant a en outre participé à deux audiences publiques. Les postes de juges suppléants à la Cour de droit administratif ont été supprimés avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2001, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 6 juin 2000 sur l'introduction de postes de juge et de procureur ou de procureure à temps partiel. Dès cette date, les trois membres suppléants de la Cour, Christine Bigler, Georg Friedli et Jürg Staudenmann, ont donc dû renoncer à leur fonction. Nous les remercions chaleureusement pour leur collaboration au sein de notre Tribunal pendant de nombreuses années.

2.2.1.4 Le Tribunal fédéral a statué sur 30 recours formés contre des jugements rendus par la Cour de droit administratif. Cinq recours ont été admis entièrement ou partiellement; les autres ont été soit rejetés, soit déclarés irrecevables. Au 31 décembre 2000, 22 recours introduits contre des jugements rendus par la Cour de droit administratif étaient encore pendants devant le Tribunal fédéral.

2.2.1.5 Huit 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 prêté leur concours en qualité de représentants du Tribunal administratif: un juge et une juge comme experts aux examens d'avocat, une juge à la Chambre des avocats et à la Commission de rédaction du Grand Conseil, un juge et un greffier de chambre dans le comité chargé de l'édition de la revue juridique «Jurisprudence administrative bernoise». La Cour de droit administratif s'est chargée de l'élaboration de 17 prises de position du Tribunal relatives à des projets d'actes législatifs. Ces travaux ont impliqué, pour certains d'entre eux, une charge de travail importante, et nécessité à plusieurs reprises la tenue de séances de la Cour plénière relativement longues.

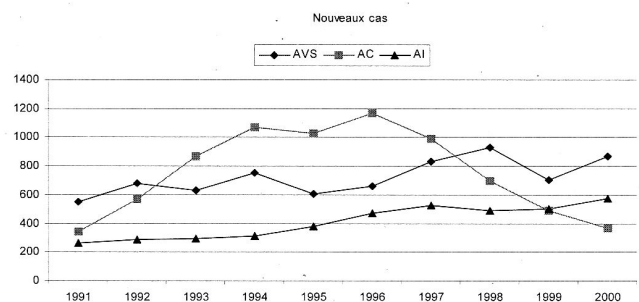
2.2.1.6 Les arrêts les plus importants sont publiés dans les périodiques «Jurisprudence administrative bernoise» (JAB), «Neue Steuerpraxis» (NStP), «Der Steuerentscheid» (StE), «Le Notaire bernois» (BN) et «Le droit de l'environnement dans la pratique» (DEP), dans la mesure où ils ne font pas l'objet d'une procédure de recours encore pendante devant le Tribunal fédéral.

**2.2.2 Cour des assurances sociales**

2.2.2.1 En 2000, 2235 nouveaux cas (recours et actions) ont été introduits (année précédente: 2119; +5%). 2237 (2165) cas ont été liquidés. 1300 (1302) cas pendants ont dû être reportés à 2001.

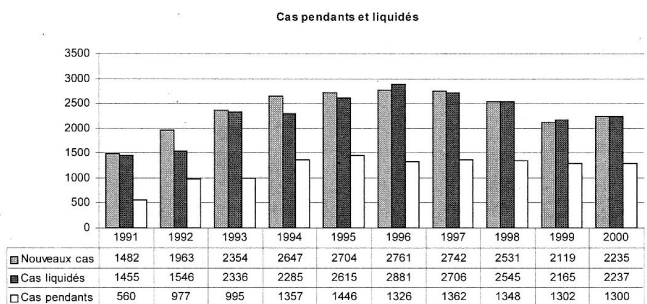
Dans le domaine de l'assurance-chômage (AC), on relève une diminution du nombre des recours, qui a passé de 487 (en 1999) à 366 (-25%). En ce qui concerne les prestations complémentaires à l'AVS/AI (PC), la diminution des affaires se monte à 15 pour cent (de 182 en 1999 à 155). En revanche, une augmentation de 24 pour cent a été enregistrée dans chacune des branches de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et de la prévoyance professionnelle (PP) (AVS: de 701 à 868; PP: de 50 à 62). Dans le domaine de l'assurance-invalidité (AI), l'augmentation s'élève à environ 14 pour cent (passant de 503 à 574 cas). Dans les autres branches d'assurances sociales, aucun changement important n'a été relevé, de sorte qu'il convient de se référer au tableau figurant en annexe.

Le graphique suivant montre l'évolution des dix dernières années dans les domaines d'activité de la Cour les plus importants du point de vue du nombre de cas. Par ailleurs, on soulignera une évolution générale allant dans le sens d'une diminution des procédures de recours relativement simples (AC et PC) et d'une augmentation des procédures plus complexes (AI et PP).



	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AVS	548	680	630	752	803	662	832	927	701	868
AC	340	570	867	1070	1028	1166	991	696	467	366
AI	261	290	296	309	377	469	523	488	503	574

Le traitement de procédures de recours complexes nécessite plus de temps non seulement de la part des juges, mais aussi de toutes les personnes y participant. C'est pourquoi l'augmentation du personnel de la Cour des assurances sociales par la nomination de deux nouveaux juges à partir de juillet 1999 n'a permis, au cours de l'année 2000, que de stabiliser le nombre d'affaires pendantes malgré l'augmentation du nombre de nouveaux cas.



2.2.2.2. Sur les 2237 cas liquidés en 2000, 924 (1026 en 1999) ont pu être rayés du rôle parce qu'ils étaient devenus sans objet, souvent cependant après une procédure d'instruction compliquée. 178 (184) recours ont été déclarés irrecevables. 1085 (955) cas ont fait l'objet d'un jugement matériel; 334 (261) d'entre eux ont abouti à l'admission totale du recours ou de l'action, et 103 (126) à une admission partielle (en particulier en cas de renvoi de la cause à l'instance inférieure pour instruction complémentaire). 648 (568) procédures se sont conclues par un rejet du moyen de droit.

55 (90 en 1999) des 1300 affaires reportées à 2001 consistent dans des procédures suspendues. 230 cas non suspendus reportés à 2001 datent de plus d'une année.

2.2.2.3 Sur les 1085 jugements matériels rendus en 2000, 792 (721 en 1999) l'ont été par une chambre composée de trois juges. En 2000, 30 séances de chambre ont eu lieu (dont deux audiences publiques des débats). Les autres cas de la compétence d'une chambre ont été liquidés par voie de circulation, afin de gagner du temps. En outre, quatre audiences d'instruction ont été tenues. La coordination de la jurisprudence du Tribunal en matière d'assurances sociales a principalement eu lieu par voie de circulation, en vue de gagner du temps. Trois conférences élargies des juges permanents ont à nouveau été consacrées à des questions juridiques fondamentales.

2.2.2.4 Le Tribunal fédéral des assurances (TFA) a été saisi de 193 (220 en 1999) recours de droit administratif interjetés contre des jugements rendus par la Cour des assurances sociales. La proportion de jugements contestés devant le TFA est ainsi passée de 10,1 pour cent en 1999 à 8,6 pour cent en 2000. En 2000, le TFA a liquidé 211 (191 en 1999) affaires concernant le canton de Berne, dont 61 par admission partielle ou entière du recours. Les autres recours ont été soit rejetés, soit déclarés irrecevables.

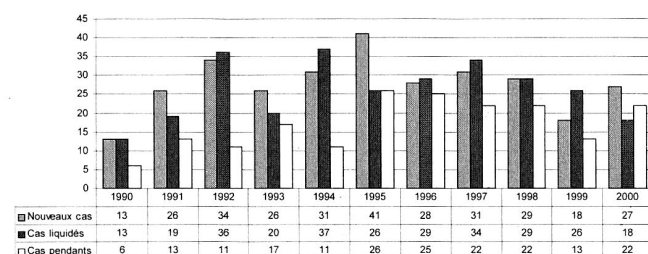
2.2.2.5 Cinq conférences de Cour ont été consacrées à des questions de personnel et d'organisation de la Cour des assurances sociales. Il s'agissait en particulier de la mise en œuvre de la modification de la loi portant introduction des lois fédérales sur l'assurance-maladie, sur l'assurance-accidents et sur l'assurance militaire (LiLAMAM), qui a eu pour effet d'intégrer le Tribunal arbitral cantonal en matière d'assurances sociales au Tribunal administratif, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001. L'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2001 de la loi sur l'introduction de postes de juge et de procureur ou de procureure à temps partiel a par ailleurs impliqué la suppression des trois postes de juges suppléants de la Cour des assurances sociales. Les trois juges suppléants qui ont dès lors quitté leur fonction, Christine Stirnimann, Barbara Bangerter-Beer et Barbara Baumgartner-Wüthrich, ont été remerciées officiellement en décembre pour les services rendus au Tribunal.

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

## 2.2.3 Cour des affaires de langue française

### 2.2.3.1 Droit administratif

27 nouveaux cas ressortissant au droit administratif ont été introduits en langue française (année précédente: 18). 18 cas ont été liquidés (26) et 22 ont été reportés à 2001 (13).



Les litiges les plus nombreux ont été enregistrés dans les domaines des constructions, des contributions publiques (au sens large), des œuvres sociales et de la police des étrangers.

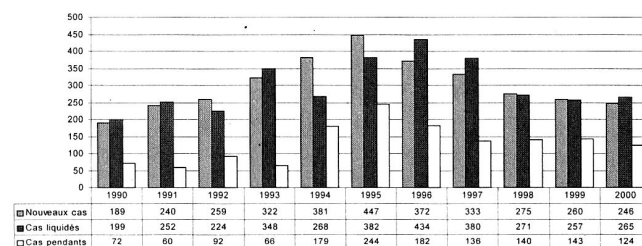
Sur les 18 cas liquidés, 7 l'ont été sans jugement en raison du retrait du recours ou faute d'objet. Sur les 11 cas liquidés par jugements, 4 ont été admis totalement ou partiellement, 3 rejetés et 4 déclarés irrecevables. 22 cas ont été reportés à 2001 (dont 5 ont été introduit en 1999, et 17 en 2000).

Un jugement a fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral. Il s'agit du seul cas pendant devant ce dernier.

Le Président de la Cour a siégé dans 37 causes de langue allemande jugées par la Cour de droit administratif dans sa composition de cinq juges (Art. 15, al. 3 du règlement du Tribunal administratif du 18. 4. 1995).

### 2.2.3.2 Droit des assurances sociales

Dans ce domaine, 246 nouveaux cas ont été enregistrés (année précédente: 260). 265 cas ont été liquidés (257) et 124 reportés à 2001 (143).



Le domaine le plus concerné a été pour la première fois l'assurance-invalidité (AI). Suivaient l'assurance-chômage (AC), l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), les prestations complémentaires (PC), l'assurance-accident (AA), l'assurance-maladie (AMal) et la prévoyance professionnelle (PP). L'AI (+17) et la PP (+2) ont connu une augmentation des entrées comparativement à 1999, alors que l'AC est restée parfaitement stable et l'AVS (-18), les PC (-7), l'AMal (-4) et l'AA (-4) ont connu une baisse.

Sur les 246 nouvelles affaires, 157 provenaient du Jura bernois (année précédente: 161), 64 du district bilingue de Bienne (53) et 36 des districts alémaniques du canton (34). Aucun cas n'a été introduit en langue étrangère en vertu d'une convention internationale. Sur les 265 cas liquidés (année précédente: 257), 70 ont pu être rayés du rôle en raison d'un retrait du recours ou faute d'objet et 195 ont fait l'objet d'un jugement. Parmi ceux-ci, 66 ont débouché sur une admission totale ou partielle (33,8%), 96 sur un rejet et 33 sur un refus d'entrée en matière.

Parmi les 124 cas reportés à 2001, 10 font l'objet d'une suspension de la procédure. Des cas ne faisant pas (ou plus) l'objet d'une suspension, un cas a été introduit en 1996, 7 en 1998 et 6 en 1999. Les autres cas ont été introduits en 2000.

23 jugements ont fait l'objet d'un recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral des assurances, ce qui a porté à 32 le nombre total des cas pendants devant cette instance (9 ayant été introduits avant 2000). 18 recours ont été jugés, dont un admis (5,5%); les autres recours ont été rejetés ou déclarés irrecevables. 14 cas de langue française restaient ainsi pendants devant le Tribunal fédéral des assurances à fin 2000.

Le Président de la Cour a participé à trois 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

Compte tenu de l'ampleur des nouvelles affaires de droit administratif, l'augmentation sensible des nouveaux cas dans ce domaine a plus que compensé la diminution du nombre des cas en droit des assurances sociales. A cela s'ajoute que le domaine de l'assurance-invalidité, dont les dossiers sont généralement volumineux et complexes, a représenté pour la première fois le domaine le plus important de la Cour. Le nombre global de cas pendants est ainsi resté élevé par rapport aux deux cours alémaniques.

### 2.3 Ressources humaines

Lors de la session de septembre 2000, le Grand Conseil a élu Peter Ludwig, jusqu'ici Vice-président, à la fonction de Président du Tribunal administratif pour la période de fonction de 2001 à 2003. Il succède à cette fonction à Bernard Rolli, qui a assumé cette fonction pendant la période de fonction de 1998 à 2000. La Cour plénière du Tribunal administratif a en outre élu Peter Schütz à la fonction de Vice-président du Tribunal administratif pour une période de trois ans. Frédéric Maeder a été élu Président de la Cour de droit administratif, Peter Schütz Président de la Cour des assurances sociales et Bernard Rolli reste Président de la Cour des affaires de langue française.

Lorenz Meyer, élu juge fédéral par l'Assemblée fédérale, a quitté le Tribunal administratif au 30 septembre 2000. Hansjörg Seiler, de Münsingen, élu à sa succession par le Grand Conseil lors de la session de septembre, a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> décembre 2000.

Au cours de l'année, trois greffières de chambre et un greffier de chambre ont quitté le Tribunal. Trois nouvelles greffières de chambre et un nouveau greffier de chambre ont été nommés pour les remplacer. Du fait d'une nouvelle répartition des taux d'occupation, la proportion de femmes engagées au niveau des greffes a augmenté à 54 pour cent.

Le Tribunal administratif occupe toujours, depuis août 1999, une apprentie et, comme chaque année, plusieurs avocates-stagiaires et avocats-stagiaires ont eu l'occasion d'effectuer un stage au sein du Tribunal administratif.

### 2.4 Projets informatiques

La Commission administrative a instauré une commission informatique, chargée de préparer à son intention toutes les affaires liées à ce domaine. Cette commission est actuellement formée d'un juge, du greffier du Tribunal, d'un greffier de chambre et d'une représentante de la chancellerie. Ses principales tâches ont visé la poursuite et la fin de l'adaptation du système informatique au logiciel de gestion Windows 98 (introduit en 1998), le raccordement du Tribunal au système e-mail du canton (BEMAIL), l'introduction définitive d'un nouveau logiciel compatible avec Windows pour la gestion des affaires, ainsi que l'entretien et le renouvellement réguliers du réseau. Elle élabore un projet de site internet du Tribunal administratif.

### 2.5 Autres projets importants

Comme les années précédentes, le Tribunal administratif se trouve toujours confronté à un déficit sur le plan des locaux (défaut de véritable salle de conférence, bureaux partagés par plusieurs personnes, bibliothèque installée dans le corridor, etc.). Cette situation empirera encore avec l'élection de juges à temps partiel prévue dans la première moitié de l'année 2001. Il est indispensable que des solutions satisfaisantes et définitives soient trouvées en temps utile.

Berne, le 30 janvier 2001

Au nom du Tribunal administratif

Le Président: *Ludwig*

Le Greffier e.r.: *Gruner*