

Union internationale des magistrats

**Réunion annuelle à Valle de Bravo, Mexique
31 octobre – 4 novembre 2004**

Quatrième commission d'étude:

Caractéristiques des autorités ou entités compétentes dans le règlement des conflits en droit du travail et de la sécurité sociale et leurs justifications

Rapport de l'Association suisse de la magistrature

1. Quelles sont les autorités ou entités légales et/ou judiciaires de votre pays compétentes pour connaître du règlement des conflits en droit du travail et de la sécurité sociale?

Remarque préliminaire

Le droit du travail (individuel, collectif, public) et le droit de la sécurité sociale ne font pas tout à fait partie du même domaine du droit. Le deuxième fait partie du droit administratif, le premier du droit privé et/ou du droit administratif. Pour cette raison déjà, ce ne sont pas les mêmes autorités qui sont compétentes pour connaître des conflits.

Droit du travail

Vu les différentes classifications juridiques mentionnées sous lettre a, le rapport se limite au droit du travail individuel privé où se situent – dans un système où la Constitution garantit la liberté économique - les plus nombreux conflits. On ne traitera donc pas en détail des tribunaux arbitraux qui sont convenus dans les contrats entre organisations des employeurs et des employés, des procès devant les tribunaux administratifs en matière de la protection des travailleurs, des offices de conciliation en matière des litiges fondés sur une discrimination à raison du sexe, etc.

Bien que le droit du travail individuel privé est réglé, en ce qui concerne le droit matériel, par la loi fédérale, la compétence pour l'organisation judiciaire – à l'exception de la dernière instance – relève des cantons. Environ la moitié des cantons soumet ces litiges à la juridiction ordinaire. L'autre moitié - avec 80 % des justiciables - a instauré des juridictions spécialisées du travail. Ce phénomène s'est passé dès la fin du 19^{ème} siècle, il est lié à la révolution industrielle et à ses conséquences sociales et économiques.

A l'encontre des arrêts de première instance est ouverte la voie de droit devant une deuxième instance cantonale qui est compétente pour tous les autres litiges de droit civil.

Le Tribunal fédéral est la dernière instance judiciaire, compétent, au niveau fédéral, pour tous les litiges à l'exception de ceux en matière des assurances sociales. Les litiges en matière de droit du travail ne sont pas traités par une chambre spécialisée dans ce seul domaine juridique.

Sécurité sociale

En raison de la complexité de l'organisation administrative et judiciaire, on se limitera à exposer la réglementation des conflits – qui constituent de loin la majorité des conflits dans ce domaine du droit - entre personnes qui prétendent des prestations d'assurance sociale ou qui sont tenues de cotiser d'une part et assureurs d'autre part. On ne parlera donc pas en détail des tribunaux arbitraux compétents pour les litiges entre assureurs et fournisseurs de prestations, des Commissions fédérales de recours comme entités juridictionnelles de première instance au niveau fédéral, etc. Et on ne mentionnera pas non plus les procédures en matière d'aide sociale, etc.

Les assureurs (de plusieurs types dans les différentes branches de l'assurance sociale) rendent des décisions. En cas de désaccord la personne concernée peut les attaquer par voie d'opposition auprès de l'assureur lui-même, qui examine les griefs et rend une décision sur opposition.

Les décisions sur opposition sont sujettes à recours devant le tribunal des assurances du canton.

La voie de droit devant le Tribunal fédéral des assurances siégeant à Lucerne est ouverte contre les décisions des tribunaux cantonaux en matière de droit des assurances sociales fédérales. Créé en 1917, ce tribunal était à l'origine une entité complètement séparée du Tribunal fédéral dont le siège se trouve à Lausanne. Aucune autre matière du droit ne connaît comme dernière instance un tribunal fédéral spécialisé. Dans un premier pas d'unification, le Tribunal fédéral des assurances tient lieu, depuis 1968, de cour des assurances sociales du Tribunal fédéral, organisée de manière autonome, avec, à quelques exceptions, la même procédure et le même statut pour ses membres, tous juristes d'ailleurs. Les exceptions procédurales sont au nombre de trois: dans la mesure où la décision attaquée concerne l'octroi ou le refus de prestations d'assurance, le recourant peut aussi invoquer l'inopportunité de la décision attaquée; la constatation de l'état de fait ne lie pas le tribunal qui peut s'écarter des conclusions des parties; enfin le tribunal ne leur impose pas de frais de procédure.

2.a. Si votre pays dispose de juridictions chargées du règlement des conflits en droit du travail et de la sécurité sociale, sont-elles des entités séparées ou une partie du système judiciaire général?

Droit du travail

Les tribunaux du travail (de première instance) sont des tribunaux spécialisés qui font partie du système général.

Droit des assurances sociales

Les tribunaux cantonaux des assurances sociales (première instance judiciaire) font partie de l'organisation judiciaire cantonale. Dans quelques cantons, il s'agit de tribunaux séparés des tribunaux compétents pour le droit civil et pénal ou administratif, dans d'autres cantons, le tribunal des assurances est intégré dans un des tribunaux nommés.

Le Tribunal fédéral des assurances (deuxième instance judiciaire) fait partie du système judiciaire général; il s'agit d'un des deux tribunaux supérieurs, l'autre – le Tribunal fédéral – étant compétent pour tous les domaines du droit à l'exception des assurances sociales.

2.b. Si votre pays ne dispose pas de juridictions spécialisées dans le règlement des conflits en droit du travail et de la sécurité sociale, qu'existe-t-il pour résoudre lesdits conflits?

-

3.a. Si votre pays dispose d'un système de juridiction chargé du règlement des conflits précités, quelles sont les caractéristiques structurelles du système?

Droit du travail

Comme mentionné sous ch. 1, les vingt-six cantons sont compétents pour l'organisation judiciaire, ce qui vaut aussi – à l'exception des quelques normes du droit fédéral – pour la réglementation de la procédure judiciaire. On constate cependant des réglementations similaires: Les tribunaux du travail sont composés de représentants des travailleurs et des employeurs (juges non professionnels), répartis en groupes professionnels, siégeant aux côtés d'un président (en général juriste).

En ce qui concerne la procédure, le droit fédéral prescrit aux cantons – avec ou sans juridiction spécialisée – de soumettre à une procédure simple et rapide tous les litiges résultant du contrat de travail dont la valeur litigieuse ne dépasse pas 30 000 francs suisses (somme équivalant à 20 000 Euro). Dans ces litiges, les parties n'ont à supporter ni émoluments ni frais judiciaires (la mise des dépens à la charge de la partie qui succombe n'est pas exclue), et le juge établit d'office les faits. Généralement les règles du droit cantonal sont les suivantes: procédure orale avec comparution personnelle des parties; admission – aujourd'hui – des mandataires professionnels; première audience avec tentative obligatoire de conciliation.

Droit des assurances sociales

L'organisation judiciaire de première instance relève normalement, de par la Constitution, de la compétence des vingt-six cantons. Toutefois, pour garantir un standard commun et pour tenir compte des spécificités du droit des assurances sociales, la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales prescrit aux cantons, dans le domaine de l'assurance sociale, d'instaurer un seul tribunal pour toutes les branches de l'assurance sociale. Avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale, des cantons connaissaient plusieurs instances de recours pour les différentes branches. Par tribunal unique, on entend aussi que les cantons n'ont pas le droit d'instaurer une deuxième instance judiciaire, ceci à l'encontre de traditions cantonales et des réglementations dans d'autres domaines du droit administratif. Pour le reste, les cantons restent libres pour régler l'organisation. Ainsi on constate aujourd'hui qu'une grande partie des tribunaux des assurances sont composés par des magistrats juristes, bien qu'ils existent encore des tribunaux avec des juges non-juristes, par exemple des médecins, ceci en vue de l'impor-

tance des faits de l'ordre médical. La participation de juges appartenant aux milieux des partenaires sociaux (tribunaux paritaires sous la présidence de juges-juristes) n'est guère répandue.

En plus, la procédure devant les tribunaux cantonaux – réglée en principe par le droit cantonal - doit satisfaire à plusieurs exigences spécifiques du droit fédéral, notamment: la simplicité, la rapidité et la gratuité pour les parties (mise des dépens à la charge de la partie recourante qui succombe également exclue); l'établissement des faits déterminants par le tribunal (avec la collaboration des parties); les conclusions des parties ne lient pas le tribunal.

On constate la similitude des règles procédurales ordonnées par le législateur fédéral pour les juridictions cantonales en matière de droit du travail ou du droit des assurances sociales.

3.b. Quels en sont les avantages et les inconvénients?

Droit du travail

Encore que les connaissances particulières des représentants des employeurs et employés concernant la situation professionnelle des parties semblent avoir perdu d'importance dans la juridiction des tribunaux du travail, on peut constater que les règles de procédure rendent plus facile l'accès à la justice des employés.

Droit des assurances sociales

Le droit des assurances sociales est réputé être un domaine qui exige des connaissances juridiques très spécialisées. De ce point de vue, la concentration de la juridiction en un seul tribunal par canton se justifie. Sont aussi justifiées des règles spécifiques de procédure puisqu'une partie non négligeable des personnes qui prétendent à une prestation ne disposent pas des compétences intellectuelles ou financières pour obtenir leurs droits dans une procédure administrative ou judiciaire suivant les règles procédurales ordinaires. Tandis que cette conviction est largement partagée en ce qui concerne le niveau judiciaire cantonal (première instance judiciaire), les opinions divergent au sujet du niveau fédéral (deuxième et dernière instance judiciaire).

4.a. Y a-t-il une volonté d'augmenter ou de remplacer le système judiciaire visé aux questions 1 et 2?

Droit du travail

Les règles fédérales de procédure ne sont pas contestées du tout, ce que démontre aussi l'avant-projet d'une loi fédérale sur la procédure civile qui reprend les règles procédurales contenues jusqu'ici dans le droit matériel concernant le contrat individuel de travail. A signaler que si la nouvelle Constitution fédérale de l'an 2000 confère la compétence pour la procédure civile à la Confédération, l'organisation relève toujours de la compétence des cantons.

Droit des assurances sociales

La loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales qui contient les normes d'organisation et de procédure valable pour toute la Suisse et pour toutes les branches des assurances sociales (cf. ch. 3) vient d'entrer en vigueur, au début de l'an 2003, ceci après un processus législatif qui a duré une vingtaine d'années. Il est donc peu probable que le système change très prochainement quoique des révisions ultérieures sont déjà proposées.

L'organisation judiciaire fédérale est en révision depuis une quinzaine d'années. Le gouvernement propose, entre autre, l'intégration institutionnelle du Tribunal fédéral des assurances dans le Tribunal fédéral bien que la cour des assurances reste à Lucerne. Le Tribunal fédéral des assurances est favorable à l'intégration parce que les raisons historiques de l'existence de deux tribunaux séparés ont perdu toute importance. La proposition du gouvernement d'abolir les règles procédurales spécifiques (cf. ch. 1) provoque en revanche beaucoup de discussions. La motivation du gouvernement était basée sur le fait que la protection des droits des parties a été sensiblement améliorée par la création de tribunaux cantonaux des assurances sociales (cf. ch. 3b). En plus, la tâche du tribunal supérieur (intégré) doit – toujours selon le gouvernement - être la même dans tous les domaines du droit, raison pour laquelle des règles spécifiques pour les assurances sociales ne se justifient plus. Les organisations des handicapés et les partis de la gauche s'opposent vivement à cette manière de voir les choses. De leur point de vue l'importance des prestations sociales pour les personnes qui se trouvent privées d'autres revenus comme moyens d'existence justifie toujours le plein pouvoir d'examen de la deuxième instance judiciaire. D'autre part, en ce qui concerne les frais judiciaires, il faut éviter que ces personnes renoncent à faire valoir leurs droits par crainte de charge financière. Si le parlement ne trouve pas une solution pour ces questions procédurales en matière du droit des assurances sociales qui satisfait les milieux touchés, la révision comme telle risque de finir par un échec en la votation populaire, si celle-ci a lieu.

4.b. Si un système judiciaire spécialisé dans le règlement des conflits en droit du travail et de la sécurité sociale n'existe pas dans votre pays, croyez-vous qu'il soit utile d'en développer un?

-

4.c. Existe-t-il des mouvements ou un besoin tendant au changement du système existant?

Cf. ch. 4a

Rédigé par Susanne Leuzinger-Naef, docteur en droit, juge au Tribunal fédéral des assurances, Lucerne/Suisse.
susanne.leuzinger-naef@evg.admin.ch

UIM Mexique 04-4ieme commission-rapport suisse