

Procédure Verfahren

TCVS S3 06 15

ATCA M. V. c. présidente du Tribunal cantonal des assurances du 30 août 2006.

Récusation (art. 10 LPJA) - Impartialité du juge

- Les dispositions de la LPJA, valables pour la procédure devant le Tribunal cantonal, sont applicables par analogie aux recours portés devant la Cour des assurances (art. 3 RTCA).
- Bien que la loi ne prescrive aucun délai pour déposer une demande de récusation, la bonne foi astreint cependant le justiciable à requérir sans retard la récusation d'une autorité ou d'une personne appelée à préparer une décision, faute de quoi il perd son droit de se plaindre de l'inobservation des règles y relatives.
- Une demande de récusation est fondée lorsque les circonstances donnent l'apparence de la prévention et font redouter une activité partielle du magistrat. Seules les circonstances constatées objectivement doivent être prises en considération, les impressions purement individuelles d'une des parties au procès n'étant pas décisives.

Ausstand (Art. 10 VVRG) - Unparteilichkeit des Richters

- Die Bestimmungen des VVRG, welche für das Verfahren vor dem Kantonsgericht gelten, werden auf das Beschwerdeverfahren vor dem Versicherungsgericht analog angewandt (Art. 3 RVG).
- Obwohl das Gesetz keine Frist zur Geltendmachung eines Ausstandsbegehren festsetzt, gebietet es der gute Glauben, dass der Rechtsuchende den Ausstand einer Behörde oder einer einzelnen Person unverzüglich geltend macht. Widrigensfalls verliert er das Recht sich auf die Ausstandsbestimmungen berufen zu können.
- Liegen bei objektiver Betrachtungsweise Gegebenheiten vor, die den Anschein der Befangenheit und die Gefahr der Voreingenommenheit eines Magistraten zu begründen vermögen, so ist das Ausstandsbegehren begründet. Der rein subjektive Eindruck einer Partei reicht dagegen nicht aus.

Faits

A. Dans une prise de position du 5 mai 2004, la Caisse de retraite et de prévoyance du personnel enseignant de l'Etat du Valais (ci-après: CRPE) a refusé à M. V. l'octroi d'une rente mensuelle de retraite anticipée de 6244 francs dès le 1^{er} avril 2004 au motif que ce montant était compensé, mois par mois, depuis cette date et jusqu'à concurrence du montant en capital de 4'035'000 francs correspondant à une partie du dommage causé par celui-ci.

Le 24 mai 2004, M. V. a ouvert action auprès du Tribunal cantonal des assurances (TCA) en concluant principalement à ce que la Cour lui ordonnât de lui verser une rente mensuelle de 6244 francs dès le 1^{er} avril 2004, au besoin à titre de mesures provisionnelles immédiates. Cette requête de mesures provisionnelles fut écartée par décision du 10 septembre 2004, confirmée par le Tribunal fédéral des assurances (TFA) le 7 janvier 2005.

B. Statuant en outre par décision du 30 novembre 2004, la présidente du TCA a suspendu la procédure en cours jusqu'à droit connu sur le recours que M. V. avait interjeté au TFA le 20 septembre précédent. L'assuré a également contesté cette décision au TFA en demandant notamment la récusation de la présidente T. U. au motif qu'elle était la sœur de Me C. U., avocat de la Fédération des magistrats, des enseignants et des fonctionnaires de l'Etat du Valais (FMEF), association qui est partie civile dans une procédure pénale ouverte à son encontre.

Dans un arrêt du 22 février 2005, le TFA a déclaré irrecevable, parce que tardif, le recours de l'assuré.

C. Au terme de l'échange d'écritures concernant le fond du litige, la présidente T. U. a suspendu la procédure pour des raisons d'opportunité et d'économie d'un certain nombre d'investigations, une procédure pénale étant pendante auprès de l'Office du juge d'instruction cantonal.

Saisi d'un nouveau recours de M. V. - lequel réitère en outre sa demande de récusation de T. U. - le TFA a annulé la décision présidentielle précitée par arrêt du 24 mai 2006 et a invité le TCA à reprendre l'instruction de la cause, cette injonction n'excluant pas «une décision de suspension de la procédure si des éléments nouveaux devaient être portés à la connaissance de la juridiction cantonale, par exemple en ce qui concerne l'avancement de la procédure pénale et des mesures d'instruction prises dans ce contexte». Constatant que la demande de récusation était tardive et ne pouvait justifier l'annulation de la décision du 22 septembre (recte: décembre) 2005 en raison du lien de parenté existant entre la présidente du TCA et l'avocat de la FMEF, le TFA n'a toutefois pas examiné la question de la récusation de la présidente du TCA pour la suite de la procédure cantonale au motif qu'elle ne faisait «pas l'objet de la présente procédure» (consid. 2.2 in fine).

D. A réception de l'arrêt précité, M. V. a, le 7 juin 2006, une nouvelle fois requis formellement la récusation de la présidente T. U. en raison de son lien de parenté avec l'avocat de la FMEF et du fait qu'elle «semble avoir d'ores et déjà préjugé la question du dommage allégué par la CRPE, pourtant contesté, puisque la décision de suspension mentionne à deux reprises «le dommage subi» par la CRPE».

La présidente du TCA s'est déterminée le 21 juin 2006 en refusant de se récuser, relevant que la requête du 7 juin 2006 était tardive et qu'aucun des cas de récusation prévus par l'art. 10 LPJA n'était réalisé en l'espèce.

Par jugement du 30 août 2006, le TCA a rejeté la demande de récusation de la présidente T. U.

Droit

1. a) Selon l'art. 3 du règlement du 2 octobre 2001 régissant la procédure devant le Tribunal cantonal des assurances (RTCA), sous réserve de dispositions procédurales spéciales de droit fédéral ou cantonal, les dispositions de la loi sur la procédure et la juridiction administratives du 6 octobre 1976 (LPJA), valables pour la procédure devant le Tribunal cantonal, sont applicables par analogie aux recours portés devant la cour des assurances. Sous réserve de dispositions spéciales de procédure du droit fédéral ou cantonal, les dispositions de la LPJA valables pour la procédure devant le Tribunal cantonal sont applicables par analogie aux actions introduites devant la cour des assurances.

b) Aux termes de l'art. 10 al. 1 LPJA, les personnes appelées à rendre ou à préparer une décision doivent se récuser:

- a) si elles ont un intérêt personnel dans l'affaire;
- b) si elles sont parentes ou alliées d'une partie, en ligne directe, ou jusqu'au troisième degré en ligne collatérale, ou si elles sont unies par mariage, fiançailles ou adoption;
- c) si elles représentent une partie ou ont agi dans la même affaire pour une partie;
- d) lorsqu'un parent ou allié, jusqu'au deuxième degré inclusivement, agit comme avocat, représentant ou mandataire de l'une des parties;
- e) s'il existe des circonstances de nature à faire suspecter leur impartialité.

L'art. 10 al. 2 LPJA précise que le membre d'une autorité collégiale dont le département ou le dicastère a pris la décision attaquée se

récuse lorsque cette autorité statue. En cas d'égalité des voix, celui qui préside tranche.

Enfin, l'art. 10 al. 3 LPJA dispose qu'en cas de conflit sur la récusation d'un membre d'une autorité collégiale, la décision est prise par cette dernière en l'absence de ce membre. Dans les autres cas, la décision est prise par l'autorité ordinaire de recours (art. 42, litt. b).

2. a) La cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est une autorité collégiale au sens de l'art. 10 al. 3 LPJA, composée de trois juges (art. 1 al. 1 RTCA; art. 20 al. 4 let. b et al. 5 ROT). En rédigeant cette disposition, le législateur s'est calqué sur la procédure de récusation telle qu'elle est aménagée dans la législation sur la procédure administrative fédérale (BSGC mai 1975, p. 192; novembre 1990, p. 110). A ce titre, la disposition topique est l'art. 10 al. 2 de la LF du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021) - au terme duquel, si la récusation est contestée, la décision est prise par l'autorité de surveillance ou, s'il s'agit de la récusation d'un membre d'un collège, par le collège en l'absence de ce membre - s'est largement inspirée de l'art. 26 al. 1 OJF. Il convient donc de se référer à l'art. 10 al. 2 PA, subsidiairement à l'art. 26 al. 1 OJ, pour interpréter l'art. 10 al. 3 LPJA, dans la mesure où ils prévoient le même mécanisme (ATC C. du 6 décembre 2005, C2 05 82).

La doctrine est unanime à affirmer que si la demande de récusation concerne un membre d'une autorité collégiale, la décision doit être prise par ce collège, en l'absence du membre concerné (art. 10 al. 2 i.f. PA; Poudret, COJ, vol. I, 1990, art. 26 OJ n° 1.3; Moor, Droit administratif, vol. II, 2002, p. 241; Bovay, Procédure administrative, 2000, p. 123; Grisel, Traité de droit administratif, vol. II, 1983, p. 835; Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 1983, p. 56). Cette solution est justifiée car une autorité collégiale dispose en principe d'un nombre suffisant de membres ou de suppléants pour décider sans la participation des personnes visées (ATF 122 II 471 consid. 3a; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern, 1997, art. 9 n° 24).

b) En l'espèce, la récusation de la présidente du Tribunal cantonal des assurances ayant été demandée, il reste deux membres de cette cour pour statuer, ce qui est suffisant au sens de l'art. 10 al. 3 LPJA.

3. a) Bien que la loi ne prescrive aucun délai pour déposer une demande de récusation, la bonne foi astreint cependant le justiciable à requérir sans retard la récusation d'une autorité ou d'une personne

appelée à préparer une décision, faute de quoi il perd son droit de se plaindre de l'inobservation des règles y relatives (RVJ 1995, 38 consid. 1 citant les ATF 118 Ia 209 consid. 2d et 117 Ia consid. 1c; Knapp, Précis de droit administratif, 1991, n° 649ter) et est réputé avoir tacitement renoncé à s'en prévaloir (ATF 128 V 85 consid. 2b; 119 Ia 228 s.; Egli/Kurz, La garantie du juge indépendant et impartial dans la jurisprudence récente, in: Recueil de jurisprudence neuchâteloise [RJN] 1990 p. 28 s.). En particulier, il est contraire à la bonne foi d'attendre l'issue d'une procédure pour tirer ensuite argument, à l'occasion d'un recours, de la composition incorrecte de l'autorité qui a statué, alors que le motif de récusation était déjà connu auparavant (ATF 124 I 123 consid. 2; 119 Ia 228 s. consid. 5a). Cela ne signifie toutefois pas que l'identité des juges appelés à statuer doive nécessairement être communiquée de manière expresse au justiciable; il suffit en effet que le nom de ceux-ci ressorte d'une publication générale facilement accessible, par exemple l'annuaire officiel. La partie assistée d'un avocat est en tout cas présumée connaître la composition régulière du tribunal (ATF 117 Ia 323 consid. 1c; Egli/Kurz, loc. cit., p. 29).

La composition du Tribunal cantonal, et notamment du Tribunal cantonal des assurances, est régulièrement publiée dans le Bulletin Officiel du canton du Valais (cf. par exemple BO n° 23 du 4 juin 2004, p. 1328, s'agissant de la composition du TCA au début de la présente procédure). Actuellement, cette autorité est composée des juges T. U., présidente, E. L., J.-B. F., L. S. et J.-P. Z. (cf. aussi le site internet de l'État du Valais: www.vs.ch sous la rubrique «pouvoir judiciaire»). Au demeurant, assisté d'un avocat, M. V. était présumé connaître la composition régulière du TCA, et en tout cas le nom de la présidente, dès le dépôt de son action du 24 mai 2004 contre la CRPE.

b) Dans son arrêt du 24 mai 2006 (consid. 2.2), le TFA a rappelé au demandeur les principes jurisprudentiels cités au considérant 3a ci-devant et a constaté que la première demande de récusation de la présidente du TCA datait du 22 décembre 2004 seulement (recours au TFA contre la décision incidente du 30 novembre 2004) alors que M. V., dûment représenté par un avocat, était censé connaître la composition du TCA (et donc le nom de la présidente dont la récusation est demandée) depuis le dépôt de son action du 24 mai 2004. Le TFA a en outre retenu que, par la suite, M. V. n'avait plus soulevé cette question, continuant de s'adresser à «Madame la Présidente du Tribunal cantonal des assurances» en formulant divers griefs sans évoquer la question de sa récusation. Dans ces conditions, il ne pouvait

plus prétendre à l'annulation de la décision incidente du 22 décembre 2005 en raison du lien de parenté existant entre la présidente du TCA et l'avocat de la FMEF.

Il en est de même pour la suite de la procédure cantonale. La Cour ne peut en effet que constater que la demande de récusation de T. U. est manifestement tardive au sens de la jurisprudence qui précède. M. V., dûment représenté par un mandataire connaissant ou devant connaître la composition du Tribunal cantonal des assurances, aurait en effet dû demander la récusation de la présidente de ce tribunal dès le dépôt de son action du 24 mai 2004 contre la CRPE; il ne l'a fait ni à cette date, ni dans ses déterminations subséquentes (notamment des 25 juin, 16 septembre, 13 novembre et 14 décembre 2004) qu'il a adressées à la Cour. Dans ces deux dernières écritures, il s'adresse d'ailleurs à «Madame la Présidente du Tribunal cantonal des assurances, Messieurs les Juges du Tribunal cantonal des assurances» en soulevant moult griefs sur la manière dont la procédure était menée sans évoquer la question de la récusation de l'intéressée. Enfin, dans son recours au TFA du 20 septembre 2004 contre la décision cantonale du 10 septembre précédent, signée par T. U., il n'a pas évoqué la récusation de celle-ci. Ce n'est que dans son recours au TFA du 22 décembre 2004 (alors qu'il savait depuis janvier 2004 que la FMEF, représentée par Me C. U., s'était constituée partie civile dans la procédure pénale) qu'il demande pour la première fois la récusation de la présidente du TCA au motif qu'elle était parente de Me U. Sa requête ne peut donc qu'être considérée comme manifestement tardive et doit être rejetée pour ce motif déjà.

4. a) Il est constant d'autre part que l'art. 10 al. 1 let. a à d LPJA ne trouve pas application en l'espèce. Il n'est en effet ni allégué ni prouvé que T. U. a un intérêt personnel dans la présente cause, qu'elle est parente ou alliée d'une partie, qu'elle représente une partie ou a agi dans la même affaire pour une partie, ou que son frère, C. U., agit comme avocat de l'une des parties.

Certes, celui-ci est avocat de la FMEF, partie civile dans une procédure pénale ouverte contre M. V., mais n'agit pas comme mandataire de l'une des parties dans la présente procédure. C'est au cours d'une instruction pénale complémentaire ouverte d'office contre M. V. le 22 septembre 2003 par le juge d'instruction auprès de l'Office du juge d'instruction cantonal que la FMEF s'est constituée partie civile dans cette procédure, les 7/14 janvier 2004. Celle-ci est toutefois distincte de la procédure qui occupe la Cour de céans et qui concerne le refus de la

CRPE de verser à l'intéressé une rente de retraite anticipée. La procédure pénale porte sur les infractions que M. V. aurait commises en sa qualité de secrétaire général de la FMEF. La présidente du TCA n'est donc pas parente au sens de l'art. 10 al. 1d LPJA d'un avocat agissant comme partie dans la présente procédure.

b) Il reste donc à examiner si T. U. doit se récuser en vertu de l'art. 10 al. 1 let. e LPJA, à savoir s'il existe en l'espèce des circonstances de nature à faire suspecter son impartialité.

L'impartialité d'un juge est également garantie par l'art. 30 al. 1 Cst. - qui, de ce point de vue, a la même portée que l'art. 6 par. 1 CEDH (ATF 128 V 84 consid. 2a; 127 I 198 consid. 2b) -, lequel prévoit que toute personne dont la cause doit être jugée dans une procédure judiciaire a droit à ce que sa cause soit portée devant un tribunal établi par la loi, compétent, indépendant et impartial. Le droit des parties à une composition régulière du tribunal et, partant, à des juges à l'égard desquels il n'existe pas de motif de récusation, impose des exigences minimales en procédure cantonale (ATF 123 I 51 consid. 2b). Cette garantie permet, indépendamment du droit cantonal, d'exiger la récusation d'un juge dont la situation et le comportement sont de nature à faire naître un doute sur son impartialité (ATF 126 I 73 consid. 3a); elle tend notamment à éviter que des circonstances extérieures à la cause ne puissent influencer le jugement en faveur ou au détriment d'une partie. Elle n'impose pas la récusation seulement lorsqu'une prévention effective du juge est établie, car une disposition interne de sa part ne peut guère être prouvée; il suffit que les circonstances donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partielle du magistrat. Seules les circonstances constatées objectivement doivent être prises en considération; les impressions purement individuelles d'une des parties au procès ne sont pas décisives (ATF 127 I 198 consid. 2b, 125 I 122 consid. 3a, 124 I 261 consid. 4a).

Le plaideur est fondé à mettre en doute l'impartialité d'un juge lorsque celui-ci révèle, par des déclarations avant ou pendant le procès, une opinion qu'il a déjà acquise sur l'issue à donner au litige. Les règles cantonales sur l'organisation judiciaire doivent être conçues de façon à ne pas créer de telles situations; ainsi, il est inadmissible que le même juge cumule plusieurs fonctions et soit donc amené, aux stades successifs d'un procès, à se prononcer sur des questions de fait ou de droit étroitement liées. On peut craindre, en effet, que ce juge ne projette dans la procédure en cours les opinions qu'il a déjà émises à propos de l'affaire, à un stade antérieur, qu'il ne résolve les

questions à trancher selon ces opinions et, surtout, qu'il ne discerne pas les questions que se poserait un juge non prévenu (ATF 116 Ia 139 consid. 3b; voir aussi ATF 125 I 122 consid. 3a).

c) En l'espèce, dans sa requête du 7 juin 2006 le demandeur se fonde sur les motifs déjà invoqués précédemment, à savoir sur le lien de parenté existant entre la présidente du TCA et l'avocat de la FMEF, partie civile au procès pénal, et ajoute que la présidente T. U. semble avoir d'ores et déjà préjugé la question du dommage allégué par la CRPE, pourtant contesté, puisque la décision de suspension du 22 décembre 2005 mentionne à deux reprises «le dommage subi» par la CRPE.

L'on a vu ci-devant (consid. 3a) que C. U. n'étant pas l'avocat de l'une des parties dans la présente procédure (art. 10 al. 1 let. d LPJA), T. U. n'avait pas à se récuser pour ce motif.

Quant à la question du «dommage subi» par la CRPE, le TFA a clairement précisé dans l'arrêt du 24 mai 2006 (consid. 2.2, 2^e paragr. in fine) que l'utilisation, dans la décision du 22 décembre 2005, des termes «dommage subi» par la CRPE ne faisait pas apparaître la présidente T. U. pour prévenue, quand bien même l'expression «dommage allégué» eût été plus appropriée. L'expression utilisée ne révèle en effet nullement que la présidente du TCA se serait déjà fait une opinion sur l'issue du litige ou qu'elle ne discernerait pas les questions que se poserait un juge non prévenu. Bien au contraire, en ordonnant la suspension de la présente procédure dans le but de demander l'édition du dossier pénal, elle a démontré vouloir recueillir un maximum d'informations afin d'avoir une bonne intelligence de la cause et de trancher le litige en toute impartialité.

Ce jugement a été confirmé par un arrêt du Tribunal fédéral du 12 juin 2007.