Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Cour des assurances sociales
du Tribunal fédéral

Cause
{T 7}
U 127/04

Arrêt du 20 octobre 2005
IIIe Chambre

Composition
MM. les Juges Lustenberger, Kernen et Seiler.
Greffier : M. Beauverd

Parties
Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents, Fluhmattstrasse 1, 6004 Lucerne, recourante,

contre

D._____, intimée, représentée par Me Stéphane Zen-Ruffinen, avocat, boulevard de Saint-Georges 72, 1205 Genève

Instance précédente
Tribunal cantonal des assurances sociales, Genève

(Jugement du 7 avril 2004)

Faits:
A.
Par décision du 14 février 2003, la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA) a supprimé, à partir du 31 mars 2003, le droit de D._____ à une indemnité journalière et à la prise en charge du traitement médical pour un accident survenu le 1er décembre 2000.

Saisie d'une opposition, la CNA l'a rejetée par décision du 16 mai 2003.
B.
Par écriture du 15 septembre 2003, D._____ a recouru contre cette décision sur opposition devant le Tribunal cantonal des assurances sociales du canton de Genève. Dans sa réponse au recours, la CNA a fait valoir notamment que le recours était tardif.

Statuant par la voie incidente le 7 avril 2004, la juridiction cantonale a déclaré le recours recevable.
C.
La CNA interjette recours de droit administratif contre ce jugement, en concluant à son annulation en ce qu'il déclare recevable le recours formé devant la juridiction cantonale.

L'intimée conclut, sous suite de dépens, au rejet du recours, ce que propose également l'Office fédéral de la santé publique (OFSP).

Considérant en droit:
1.

1.1 Selon l'art. 128 OJ, le Tribunal fédéral des assurances connaît en dernière instance des recours de droit administratif contre des décisions au sens des art. 97, 98 let. b à h et 98a OJ, en matière d'assurances sociales. Quant à la notion de décision pouvant faire l'objet d'un recours de droit administratif, l'art. 97 OJ renvoie à l'art. 5 PA (cf. aussi l'art. 49 al. 1 LPGA; ATF 130 V 391 consid. 2.3). Selon le premier alinéa de cette disposition, sont considérées comme décisions les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral (et qui remplissent encore d'autres conditions, définies plus précisément par rapport à leur objet).
En ce qui concerne les décisions incidentes, l'art. 5 al. 2 PA renvoie à l'art. 45 PA, de sorte que le recours de droit administratif n'est recevable - séparément d'avec le fond - que contre les décisions de cette nature qui peuvent causer un préjudice irréparable au recourant. Il faut, au surplus, conformément à l'art. 129 al. 2 en liaison avec l'art. 101 let. a OJ, que le recours de droit administratif soit également ouvert contre la décision finale (ATF 128 V 201 consid. 2a, 124 V 85 consid. 2 et les références).
1.2 La jurisprudence admet l'existence d'un préjudice irréparable lorsque le refus d'entrer en matière sur un recours de droit administratif dirigé contre un jugement cantonal incident obligerait éventuellement le recourant à supporter un long procès sur le fond en instance cantonale, sans qu'il puisse en être indemnisé, même en obtenant gain de cause. En outre, l'admission du bien-fondé d'un grief formel seulement au moment du procès sur le fond irait à l'encontre du principe d'économie de la procédure (art. 61 let. a LPGA). En effet, le Tribunal fédéral des assurances examine d'office les conditions dont dépend la qualité pour recourir et les conditions formelles de validité et de régularité de la procédure administrative, soit en particulier le point de savoir si c'est à juste titre que la juridiction cantonale est entrée en matière sur le recours ou sur l'action (ATF 125 V 23 consid. 1a, 122 V 322 consid. 1). Ainsi, le refus d'entrer en matière sur le recours dirigé contre un jugement incident obligerait la juridiction cantonale à rendre un jugement sur le fond, avec le risque que celui-ci soit ensuite annulé par le Tribunal fédéral des assurances pour le motif formel qui a fait l'objet de la procédure incidente (arrêt Z. du
26 août 2005, U 268/03, prévu pour la publication dans le Recueil Officiel, consid. 1.3, qui confirme la jurisprudence de l'arrêt SVR 1998 UV no 10 p. 26 consid. 1b).

Dès lors, le recours de droit administratif est recevable séparément d'avec le fond.
2.
La décision litigieuse n'ayant pas pour objet l'octroi ou le refus de prestations d'assurance, le Tribunal fédéral des assurances doit se borner à examiner si les premiers juges ont violé le droit fédéral, y compris par l'excès ou par l'abus de leur pouvoir d'appréciation, ou si les faits pertinents ont été constatés d'une manière manifestement inexacte ou incomplète, ou s'ils ont été établis au mépris de règles essentielles de procédure (art. 132 en corrélation avec les art. 104 let. a et b et 105 al. 2 OJ).
3.
3.1 La loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales du 6 octobre 2000 (LPGA) est entrée en vigueur le 1er janvier 2003. Cette loi coordonne le droit fédéral des assurances sociales, notamment en fixant les normes d'une procédure uniforme et en réglant l'organisation judiciaire dans ce domaine (art. 1er let. b LPGA). Les dispositions générales de procédure se trouvent au chapitre 4. La section 2 de ce chapitre (art. 34 ss LPGA) contient les règles de procédure en matière d'assurances sociales et règle à l'art. 38 le calcul et la suspension des délais. Aux termes de l'alinéa 4 de cette disposition, les délais en jours ou en mois fixés par la loi ou par l'autorité ne courent pas :
a) du 7ème jour avant Pâques au 7ème jour après Pâques inclusivement;
b) du 15 juillet au 15 août inclusivement;
c) du 18 décembre au 1er janvier inclusivement.
A la section 3 du chapitre 4 de la LPGA, on trouve les règles sur le contentieux, notamment l'art. 60 LPGA. Selon cette disposition, le recours doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (al. 1). Les art. 38 à 41 sont applicables par analogie (al. 2).
3.2 D'après l'art. 1er al. 1 LAA, dans sa version en vigueur depuis le 1er janvier 2003, les dispositions de la LPGA s'appliquent à l'assurance-accidents, à moins que la LAA ne déroge expressément à la LPGA. Elles ne s'appliquent pas aux domaines énumérés à l'art. 1er al. 2 LAA, lesquels n'entrent toutefois pas en considération dans la présente affaire. Sous le titre « délai de recours spécial », l'art. 106 LAA dispose, dans sa teneur valable dès le 1er janvier 2003, qu'en dérogation à l'art. 60 LPGA, le délai de recours est de trois mois pour les

décisions sur opposition portant sur les prestations d'assurance.
Selon la jurisprudence, les nouvelles dispositions de procédure sont applicables, sauf dispositions transitoires contraires, à tous les cas en cours, dès l'entrée en vigueur du nouveau droit (ATF 129 V 115 consid. 2.2 et les références; arrêt Z. du 26 août 2005, U 268/03, déjà cité, consid. 3.3). L'art. 82 al. 2 LPGA règle la procédure du point de vue du droit transitoire. Il prévoit que les cantons doivent adapter leur législation à la LPGA dans un délai de cinq ans à partir de son entrée en vigueur. Dans l'intervalle, les dispositions cantonales en vigueur restent applicables.

Les dispositions de procédure qui ont été introduites par la LPGA et celles de la LAA qui ont été modifiées ensuite de l'introduction de la LPGA sont applicables en l'occurrence (arrêt Z. du 26 août 2005, U 268/03, déjà cité, consid. 3.3).
4.
4.1 La juridiction cantonale a considéré que l'art. 106 LAA, qui déroge à l'art. 60 LPGA, concerne seulement la fixation du délai de recours prévu à l'alinéa 1 de cette disposition, à l'exclusion du renvoi aux art. 38 à 41 LPGA, prescrit à l'alinéa 2. Selon les premiers juges, cette interprétation s'impose non seulement en raison du texte même de l'art. 106 LAA, dont le titre est « délai de recours spécial », mais également au regard des travaux préparatoires de la LPGA. Aussi, la suspension des délais prévue à l'art. 38 al. 4 LPGA s'applique-t-elle aussi au délai de recours fixé à l'art. 106 LAA.

De son côté, la recourante fait valoir que la dérogation introduite à l'art. 106 LAA ne concerne pas seulement le délai de recours fixé à l'art. 60 al. 1 LPGA mais l'art. 60 LPGA dans son ensemble. Il s'ensuit que le renvoi prévu à l'art. 60 al. 2 LPGA - en particulier en ce qui concerne la suspension du délai (art. 38 al. 4 LPGA) - n'a pas cours dans la procédure de recours contre des décisions sur opposition portant sur des prestations d'assurance.
Quant à l'intimée, elle fait valoir que la dérogation introduite par l'art. 106 LAA concerne exclusivement le délai de recours, de sorte que la réglementation sur les féries prévue par la LPGA est applicable en matière de recours contre les décisions sur opposition portant sur des prestations de l'assurance-accidents.

Dans ses déterminations sur le recours de droit administratif, l'OFSP est d'avis que l'exception introduite par l'art. 106 LAA ne concerne pas la suspension des délais prévue à l'art. 38 al. 4 LPGA. Cette conception repose sur une interprétation littérale de la loi, à savoir que l'art. 106 LAA est intitulé « délai de recours » et non pas « calcul et suspension du délai ». En outre, une interprétation téléologique permet d'inférer que le législateur ne voulait pas créer, dans le domaine de l'assurance-accidents, une exception au principe général des féries, applicable dans l'ensemble du droit des assurances sociales.
4.2 Tout récemment (arrêt Z. du 26 août 2005, U 268/03, déjà cité, consid. 4.3 à 4.7), le Tribunal fédéral des assurances a jugé que la réglementation de la suspension des délais selon l'art. 38 al. 4 LPGA s'applique également à un délai fixé en mois. Il a considéré que l'interprétation, selon laquelle la dérogation introduite par l'art. 106 LAA ne concerne pas la suspension des délais prévue à l'art. 38 al. 4 LPGA, repose en particulier sur les travaux préparatoires de la LPGA. En outre, elle est conforme au but de cette loi qui consiste à uniformiser les règles de procédure (cf. art. 1er let. b LPGA) et à généraliser la règle de la suspension des délais par le biais de l'art. 60 al. 2 LPGA, indépendamment de leur mode de calcul (en jours ou en mois). Au demeurant, cette interprétation est partagée par la doctrine, selon laquelle la computation du délai fixé à l'art. 106 LAA doit tenir compte des périodes de suspension prévues à l'art. 38 al. 4 LPGA (voir les auteurs cités au consid. 4.4 de l'arrêt Z. du 26 août 2005, U 268/03, déjà cité).
5.
5.1 L'art. 89C de la loi cantonale genevoise sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA; E 5 10), applicable à la prise de décision par le Tribunal cantonal des assurances sociales (art. 1er en liaison avec l'art. 6 al. 1 let. b LPA), a la teneur suivante :

Les délais en jours ou en mois fixés par la loi ou par l'autorité ne courent pas :
a) du 7e jour avant Pâques au 7e jour après Pâques inclusivement;
b) du 15 juillet au 15 août inclusivement;
c) du 18 décembre au 1er janvier inclusivement.

5.2 La recourante fait valoir que, si la LPGA ne devait rien modifier à la pratique en vigueur jusque-là, c'est le délai de recours de trois mois prévu à l'art. 106 LAA qui serait applicable et la réglementation cantonale serait déterminante pour le calcul de ce délai.

De son côté, l'intimée fait valoir que l'art. 89C LPA règle la suspension des délais de la même façon que l'art. 38 al. 4 LPGA, de sorte que, par ce biais-là également, la réglementation sur les féries est applicable en matière de recours contre les décisions sur opposition portant sur des prestations de l'assurance-accidents.
5.3 L'art. 82 al. 2 LPGA dispose que les cantons doivent adapter leur législation à la LPGA dans un délai de cinq ans à partir de son entrée en vigueur et que, dans l'intervalle, les dispositions cantonales en vigueur restent applicables.

Dans son arrêt Z. du 26 août 2005, U 268/03, déjà cité (consid. 5.2), le Tribunal fédéral des assurances a considéré qu'en vertu de l'art. 82 al. 2 LPGA, les dispositions de procédure cantonales peuvent demeurer applicables au-delà du 1er janvier 2003 et que la procédure de recours reste régie par le droit cantonal jusqu'à ce que le canton adapte sa législation, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2007. Cela signifie que l'applicabilité des art. 56 ss LPGA sur le contentieux est restreinte sur le plan transitoire, dans la mesure où les cantons peuvent, en vertu de l'art. 82 al. 2 LPGA, continuer d'appliquer les règles de procédure cantonales, même si elles divergent des dispositions de la LPGA sur le contentieux.

Toujours dans le même arrêt (consid. 5.2), le Tribunal fédéral des assurances a considéré que les « dispositions cantonales en vigueur » (« die bisherigen kantonalen Vorschriften »; « le prescrizioni cantonali in vigore precedentemente ») sur le contentieux, au sens de l'art. 82 al. 2 LPGA, englobent la réglementation cantonale non seulement positive mais aussi négative. Un canton peut en effet légiférer sur une institution juridique en l'inscrivant dans un texte ou un l'excluant expressément; il peut également ne pas mentionner cette institution juridique, ce qui permet d'inférer qu'elle n'existe pas dans la réglementation en question. Dès lors, s'il n'existe pas de disposition concernant la suspension des délais légaux dans une législation cantonale (p. ex. le canton de Bâle-Campagne), on doit considérer que celle-ci ne connaît pas cette institution (réglementation dite négative). Cette réglementation demeure donc applicable au plus tard jusqu'au 31 décembre 2007 (ou, plus tôt, jusqu'à l'adaptation du droit cantonal aux exigences de la LPGA). C'est pourquoi le juge cantonal qui, avant l'expiration du délai fixé à l'art. 82 al. 2 LPGA, appliquerait les règles de la LPGA sur la suspension des délais, quand bien même le droit
cantonal ne prévoit pas cette institution, appliquerait à tort le droit fédéral au lieu du droit cantonal, ce qui constitue une violation du droit fédéral (ATF 116 Ib 171 consid. 1 et la référence; arrêt Z. du 26 août 2005, U 268/03, déjà cité, consid. 5.3).

Certains cantons (par ex. Zurich) ne prévoient la suspension que pour les délais fixés en jours. Cela signifie que le droit cantonal en question ne connaît pas cette institution pour les délais calculés en mois, comme celui qui est prévu à l'art. 106 LAA. Cette réglementation (négative) prime donc, au plus tard jusqu'au 31 décembre 2007, la règle de la LPGA sur la suspension des délais en ce qui concerne les recours contre des décisions sur opposition portant sur des prestations de l'assurance-accidents au sens de l'art. 106 LAA (arrêt M. du 26 août 2005, U 308/03, prévu pour la publication dans le Recueil Officiel, consid. 4.2 à 4.4).
5.4 En l'occurrence, l'art. 89C LPA prévoit la suspension des délais fixés aussi bien en mois qu'en jours. Cette réglementation cantonale est semblable à celle qui est prévue à l'art. 38 al. 4 LPGA, de sorte que cette disposition du droit cantonal demeure applicable sans réserve à la procédure de recours formé devant le Tribunal cantonal des assurances sociales du canton de Genève contre des décisions sur opposition portant sur des prestations de l'assurance-accidents (ATF 130 V 320 consid. 2.1).
5.5 Comme l'ont constaté les premiers juges - d'une manière qui lie la Cour de céans (cf. consid. 2) -, la décision sur opposition du 16 mai 2003 a été notifiée à l'assurée le 19 mai suivant. Dans un premier temps, la date de l'expiration du délai de trois mois pour recourir contre cette décision doit être fixée au 19 août 2003. On ajoute ensuite le nombre de jours de suspension écoulés, soit 32 jours (du 15 juillet au 15 août inclusivement), ce qui reporte l'expiration du délai au samedi 20 septembre 2003 (cf. ATF 125 V 39 consid. 4a; arrêt Z. du 26 août 2005, U 268/03, déjà cité, consid. 4.6). Celle-ci doit encore être reportée au premier jour utile (cf. art. 38 al. 3 LPGA; art. 17 al. 3 en liaison avec les art. 1er et 6 al. 1 let. b LPA), soit lundi 22 septembre 2003. Dans la mes-

ure où il a été formé devant la juridiction cantonale le 15 septembre 2003, le recours a été déposé en temps utile.

Le jugement entrepris n'est dès lors pas critiquable et le recours se révèle mal fondé.
6.
La procédure n'est pas gratuite (art. 134 OJ a contrario). La recourante, qui succombe, supportera les frais de justice (art. 156 al. 1 OJ).

L'intimée, qui est représentée par un avocat, a droit à des dépens pour l'instance fédérale (art. 159 al. 1 en liaison avec l'art. 135 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral des assurances prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
Les frais de justice, d'un montant de 500 fr., sont mis à la charge de la recourante et sont compensés avec l'avance de frais qu'elle a versée.
3.
La recourante versera à l'intimée la somme de 1'500 fr. (y compris la taxe sur la valeur ajoutée) à titre de dépens pour l'instance fédérale.
4.
Le présent arrêt sera communiqué aux parties, au Tribunal cantonal des assurances sociales du canton de Genève et à l'Office fédéral de la santé publique.
Lucerne, le 20 octobre 2005
Au nom du Tribunal fédéral des assurances

Le Juge présidant la IIIe Chambre: Le Greffier: