

Le contentieux technique de la Sécurité sociale : un contentieux en péril ?

Par Morane KEIM-BAGOT,

Maître de conférences en droit privé à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, ancienne présidente de formation de jugement, TCI de Strasbourg.

Morane Keim-Bagot est maître de conférences, en droit privé, spécialisée en droit du travail et en droit de la sécurité sociale à l'École de droit de la Sorbonne et ancienne présidente de formation de jugement du TCI de Strasbourg. Elle est l'auteur d'une thèse intitulée : « De l'accident du travail à la maladie : la métamorphose du risque professionnel » parue à la Nouvelle Bibliothèque des thèses Dalloz.

Évoquer le contentieux technique de la Sécurité sociale équivaut quasiment toujours à percer un mystère. Souvent représenté comme réduit à une dimension purement médicale, il est plongé dans la confidentialité la plus totale. Méconnu des juristes, il traite pourtant des difficultés qui touchent les justiciables les plus précaires. Cette confidentialité associée à une grande complexité explique qu'aujourd'hui, mis sur la sellette, sa suppression soit envisagée.

I- Un contentieux complexe à l'organisation particulière

Depuis la mise en place de la Sécurité sociale, son contentieux est divisé entre les juridictions du contentieux général et celles du contentieux technique. Le contentieux technique est composé des tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) en première instance et de la Cour Nationale de l'Incapacité et de la Tarification de l'Assurance des Accidents du Travail (CNITAAT). Leur compétence est vaste et a trait à un contentieux complexe. Leur organisation, hors du Ministère de la Justice, laisse perplexe.

1- Les vastes compétences du contentieux technique

La compétence matérielle du contentieux technique est développée à l'article L. 143-1 du Code de la Sécurité sociale. C'est un contentieux vaste et complexe. Le contentieux technique connaît des recours en matière de législation des personnes invalides, des litiges en matière de pension d'invalidité. Il connaît également des décisions prises par les Commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées. Le tribunal connaît enfin, des décisions concernant pour les adultes, le bénéfice de l'allocation aux adultes handicapés, du complément de ressources, de la carte d'invalidité et d'une prestation compensatoire de handicap.

Dans toutes ces matières, la formation de jugement devra manier ce qui peut être qualifié d'homonymes juridiques c'est-à-dire des notions aux sonorités proches, mais aux définitions et contours différents : invalidité, incapacité, inaptitude et handicap¹. Dans chacune de ces matières, elle devra se prononcer sur des taux : taux d'incapacité, taux d'inaptitude..., le taux déterminant si le seuil à partir duquel un droit est ouvert à l'assuré, est atteint. Et, pour ajouter à la complexité de la tâche : à notions différentes, barèmes différents, c'est-à-dire échelles de valeur très différentes. Ce qui suscite l'incompréhension des assurés toujours, des praticiens du droit, souvent.

1 - V. P.-Y. VERKINDT, M. CARON, Inaptitude, Invalidité, Handicap : l'image du manque en droit social, RDSS 2011, p. 862



En matière d'accidents de travail et de maladies professionnelles, le Tribunal se prononce sur la question du taux d'incapacité reconnu par la CPAM à la victime du risque professionnel au titre des séquelles qu'elle a conservées². Toutefois, il n'est pas compétent pour connaître de l'étendue des séquelles du salarié ou leur imputabilité à l'accident qui font l'objet du contentieux de l'expertise médicale³ devant le Tribunal des Affaires de la Sécurité Sociale (TASS). Le juge du TCI est privé de la possibilité de remettre en question l'étendue des séquelles, mais également le caractère professionnel de celles-ci. Ces recours peuvent être introduit pas la victime de l'accident du travail ou de la maladie professionnelle, mais également par l'employeur, dans la mesure où ce taux lui sera opposable dans le calcul ultérieur du taux de cotisation auquel il sera assujéti au titre de la tarification.

En matière d'invalidité le juge connaît des recours contre les décisions des CPAM portant sur l'état et de la catégorie d'invalidité de l'assuré⁴. L'invalidité nécessite, pour sa reconnaissance, d'entraîner une réduction de la capacité de gain ou de travail de l'assuré de l'ordre de 66,6%.

Le contentieux de l'inaptitude est également évoqué devant la juridiction mais il faut immédiatement préciser qu'il n'a aucun lien avec l'inaptitude médicale telle que visée par le Code du travail. Il concerne la seule question des pensions de retraite. En effet, l'assuré dont l'inaptitude est reconnue bénéficie, dès l'âge légal de départ à la retraite, du taux plein de retraite quelle que soit sa durée de cotisation⁵. Cette inaptitude nécessite une incapacité au travail constatée médicalement définitive⁶ et d'au moins 50%⁷. L'assuré qui souhaite bénéficier de ce régime doit en faire la demande à la CARSAT. Face à une décision de refus de cette dernière, il revient alors au juge de déterminer si le taux de 50% est atteint par le justiciable.

En ce qui concerne le contentieux des décisions de la CDAPH, le juge connaît des recours portant sur la carte d'invalidité, l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés, l'octroi d'une prestation de compensation du handicap. Mais il ne se prononce ni sur la question des cartes de stationnement ni sur la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé.

Enfin, si les TCI ont été, pendant longtemps, compétents pour connaître du contentieux des décisions des CRAV (devenues CARSAT) en matière de majoration de pension de vieillesse pour conjoint à charge. Cette dernière ayant été abrogée par la loi du novembre 2010, ils traitent actuellement leurs derniers dossiers en la matière.

En ce qui concerne la compétence territoriale du tribunal du contentieux de l'incapacité, l'article R. 143-3 du Code de la Sécurité sociale prévoit que « Le tribunal du contentieux de l'incapacité compétent est celui du lieu où demeure le demandeur. Si le demandeur ne demeure pas en France, le tribunal compétent est celui dans le ressort duquel l'organisme de sécurité sociale ou de mutualité sociale agricole, dont relève ou relevait le demandeur, a son siège ».

2 - CSS, art. L. 143-1.

3 - CSS, art. R. 141-1s.

4 - CSS, art. L. 341-1 s.

5 - CSS, art. L. 351-8

6 - CSS, art. L. 351-7

7 - CSS, art. R. 351-21

Les compétences de la CNITAAT sont de deux ordres : juridiction d'appel des décisions des TC18, elle connaît également en premier et dernier ressort des contestations portant sur les décisions des Caisses d'Assurance Retraite et de la Santé Au Travail (CARSAT) et des caisses de mutualité sociale agricole, concernant la tarification des accidents du travail agricoles et non agricoles⁹.

Ce contentieux de la tarification prend une importance croissante dans l'activité de la Cour : ainsi s'il ne représentait, en 2010, que 8,28% des recours portés devant la CNITAAT, cette proportion s'élève en 2013 à 34,21%. Le contentieux du handicap connaît une tendance inverse passant entre 2008 et 2013 de 41,13% à 14,77% des recours.

À titre indicatif, en 2013, la CNITAAT a rendu 6 278 décisions. Parmi elles, 41,56% portaient sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, 19,47% concernaient le handicap, 24,67% relevaient du contentieux de la tarification, 6,31% de l'invalidité, et 6,55% de l'inaptitude.

2- Le procès dans le contentieux technique de la Sécurité sociale

Les formations de jugement du TCI comprennent un président, un assesseur représentant les travailleurs salariés et un assesseur représentant les employeurs et les travailleurs indépendants¹⁰. Qui sont les présidents ? L'article L. 143-2 alinéa 6 du Code de la Sécurité sociale prévoit désormais que les audiences sont présidées par « un magistrat honoraire ou une personne qualifiée »¹¹ ; Une personne qualifiée étant une « personnalité présentant des garanties d'indépendance et d'impartialité, et que sa compétence et son expérience dans les domaines juridiques qualifient pour l'exercice de ces fonctions » La durée de leurs mandats est de trois ans renouvelables¹². Le nombre de formations de jugement au sein de chacun des vingt-six tribunaux du contentieux de l'incapacité est fixé par arrêté. Le tribunal de Marseille compte 29 formations de jugement, celui de Paris, 17, celui de Strasbourg en compte 10¹³. Le plus petit tribunal du contentieux de l'incapacité est celui de Cayenne qui compte une formation de jugement unique.

La CNITAAT, cour d'appel unique du contentieux technique, est présidée par un magistrat émanant de la Cour d'appel d'Amiens, son siège¹⁴. Elle est divisée en sections : accidents du travail, invalidité, inaptitude, tarification, agricole et personnes handicapées. Chacune de ces sections est désormais composée d'un magistrat du siège et de deux assesseurs¹⁵.

Le Tribunal doit être saisi dans les deux mois à compter de la date de notification de la décision litigieuse de la caisse. Lors de l'audience, les parties comparaissent en personne. Elles se défendent elles-mêmes ou peuvent être représentées comme devant le TASS soit par un avocat, soit par un défenseur auquel elles auront donné un pouvoir spécial : conjoint, ascendant ou descendant, représentant d'une organisation syndicale¹⁶... La procédure est orale.

La formation de jugement va s'appuyer, pour trancher le litige, sur l'éclairage indispensable d'un médecin, un expert judiciaire, commis en vertu de l'article R. 143-13 du Code de la Sécurité sociale. Il peut procéder

8 - CSS, art. L. 143-3

9 - V. ensemble les articles L. 143-4 et L. 143-1 4° du Code de la Sécurité sociale.

10 - CSS, art. L. 143-2

11 - CSS, art. L. 143-2 al. 3

12 - CSS, art. L. 143-2 al. 9

13 - v. Arrêté du 14 août 2003, annexé au Code de la Sécurité sociale.

14 - CSS, art. R. 143-26 1°

15 - CSS, art. L. 143-3 Pour la désignation des assesseurs CSS, art. L. 143-5.

16 - CSS, art. L. 144-4.



à l'expertise « sur le champ » du justiciable et il fait « immédiatement » part au tribunal de ses conclusions, en présence des parties. Le caractère immédiat du rapport n'est pas sans soulever de difficultés dès lors que le justiciable va devoir assister à l'étalage de ses difficultés médicales, parfois des plus intimes, devant la formation de jugement mais également devant le représentant de la caisse de Sécurité sociale, généralement un agent administratif. Outre l'inconfort indéniable de la situation, que penser dans ce cas du respect du secret médical ? Ces difficultés pourraient être encore accrues alors que les audiences du tribunal du contentieux de l'incapacité sont publiques.

Effet heureux de la confidentialité du contentieux et de la taille de ses salles d'audience, souvent réduites à la portion congrue, le public est rarissime, marginalisant la survenance de ces situations délicates. L'omniprésence de l'expert médical explique, par ailleurs, la réputation des juridictions du contentieux de l'incapacité, dans lesquelles ce serait au médecin qu'il reviendrait de trancher le litige. Toutefois, contrairement aux idées reçues, le juge ne se contente pas d'entériner un avis médical, cet avis permettant seulement d'éclairer le débat médico-légal.

En appel des jugements du TCI, la CNITAAT doit être saisie dans le délai d'un mois à compter de la date de notification de la décision. Juge de la tarification, elle doit être saisie dans les deux mois à compter de la date de réception de la notification de la décision de la CARSAT.

À nouveau, les parties peuvent se défendre elles-mêmes ou se faire représenter dans les mêmes conditions que devant le TCI. La procédure devant la CNITAAT est également orale. Toutefois, les parties qui adressent à la Cour un mémoire sont dispensées de se présenter. Cette dispense est heureuse dans la mesure où la CNITAAT siège à Amiens la rendant difficile d'accès pour l'ensemble des justiciables a fortiori pour ceux-ci, qui hors le contentieux de la tarification, sont généralement diminués physiquement et psychologiquement.

II- Vers une suppression des juridictions du contentieux technique ?

En 2014, le contentieux technique de la Sécurité sociale a fait l'objet d'une abondante publicité négative avec la parution de l'ouvrage de Pierre Joxe : « Soif de Justice : au secours des juridictions sociales¹⁷ ». Ce dernier plaçait sous les projecteurs l'indigence d'une juridiction parfois réduite, faute de domicile fixe, à tenir ses audiences dans un gymnase municipal, les expertises étant effectuées dans les toilettes des dames. La nécessité de supprimer le contentieux technique avait déjà été soulevée par la Cour de cassation¹⁸, le Conseil d'État¹⁹, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS)²⁰ et par de nombreux auteurs²¹. Évidemment, il ne s'agit pas de remettre en cause l'existence du contentieux technique mais la légitimité de son traitement par des juridictions différentes de celles du contentieux général.

Une première salve a été portée aux juridictions du contentieux technique en 1998 en raison de leurs modalités d'organisation. Elle a entraîné une réforme profonde du contentieux technique en 2002. Cette réforme n'a pas suffi à faire taire les critiques à l'encontre de ce contentieux. Depuis

17 - Fayard, 2014.

18 - Cour de cassation, Rapport annuel 2010 et 2011. www.courdecassation.fr.

19 - J.-M. BELORGEY, P.-A. MOLINA, L'avenir des juridictions spéciales dans le domaine social : étude adoptée le 4 décembre 2003 par l'assemblée générale du Conseil d'État, La Documentation française, 2004.

20 - IGAS, Les institutions sociales face aux usagers, La Documentation française, 2001.

21 - V. M. VOXEUR, « Faut-il supprimer la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification et les tribunaux du contentieux de l'incapacité ? », JCP S 2006. 1634 ; M. DEL SOL, J.-Cl. Protection sociale Traité, fasc. n° 786.

qu'a été engagée la réforme des juridictions du 21^{ème} siècle, celle-ci se fait plus nourrie encore.

Le contentieux technique de la Sécurité sociale a connu une histoire mouvementée. Tout d'abord, de la compétence du juge administratif, il était organisé en commission régionale d'invalidité, au premier degré et en Commission nationale technique en appel. Ces deux degrés de juridiction ont été, depuis, le théâtre d'importants bouleversements.

En première instance, les commissions régionales d'invalidité deviennent commissions régionales de l'incapacité et sont judiciairisées par l'ordonnance du 22 décembre 1958. Il faudra attendre la loi du 18 janvier 1994 pour voir apparaître les tribunaux du contentieux de l'incapacité. Toutefois, si cette loi modifiait le nom des commissions, leur fonctionnement demeurerait le même, le décret d'application de la loi n'ayant jamais été adopté. Or, leur composition heurtait les principes d'indépendance et d'impartialité du procès²², notamment tels qu'ils sont énoncés à l'article 6§1 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH)²³. Réminiscence de leur nature administrative initiale, ils étaient présidés, selon le litige, soit par le directeur régional des affaires sanitaires ou sociales, soit par le chef de service régional de l'inspection du travail de l'emploi et de la politique sociale agricole. La formation de jugement était composée de sept membres désignés par le président : un médecin expert, un médecin désigné par le requérant, le médecin conseil de la caisse dont la décision était contestée, un représentant du directeur régional du travail et de l'emploi, un assesseur représentant les salariés et un assesseur représentant les employeurs. Cette composition devait être contestée. En effet, le directeur régional de l'action sanitaire et sociale exerçait la tutelle des caisses primaires de Sécurité sociale de sa circonscription. Son impartialité était nécessairement contestable au regard des principes posés par la CEDH. La Cour de Strasbourg exige des juridictions une indépendance²⁴ et une impartialité apparentes « vue de tous, constatable par chacun ». Cet impératif est exprimé par l'adage anglais « Justice must not only done, it must also be seen to be done », c'est-à-dire qu'il ne suffit pas que la justice soit rendue, il faut que chacun se rende compte qu'elle l'a été. Dans un arrêt du 17 décembre 1998, la chambre sociale de la Cour de cassation retient que la composition du TCI est de nature « à faire naître dans l'esprit du justiciable des doutes légitimes » sur son impartialité²⁵. Elle réitère cette affirmation en 2000²⁶.

Le fonctionnement de la juridiction d'appel du contentieux technique va connaître un sort similaire. Depuis la loi du 18 janvier 1994, elle se composait de magistrats honoraires, d'assesseurs représentant les salariés d'une part, les employeurs, de l'autre, et de fonctionnaires honoraires ou en activité²⁷. Les mandats des membres de la CNITAAT n'étaient pas limités dans le temps, de sorte qu'il pouvait y être mis fin, à tout moment, par les autorités de nomination. Cette situation était critiquable. Dans un premier temps, la Cour de cassation a considéré que la Cour nationale constituait « un tribunal indépendant et impartial »²⁸. Elle alertait toutefois le législateur, dans son rapport annuel pour 1998, des difficultés soulevées par l'organisation de la juridiction. En l'absence de réaction législative, l'Assemblée plénière, reprenant les difficultés visées dans le rapport de 1998, a censuré les décisions de la CNITAAT, par cinq arrêts du 22 décembre 2000²⁹. Elle considérait, d'abord, que sa composition méconnaissait les principes posés par l'article 6§1.

22 - V. P. LYON-CAEN, « Les tribunaux de contentieux de l'incapacité ne sont pas des juridictions indépendances et impartiales au sens de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales », Dr. ouvrier 1999. 141.

23 - V. l'article 6§1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle (...) ».

24 - V. CEDH 17 janv. 1970, Delcourt c/ Belgique

25 - Soc. 17 déc. 1998, n° 97-15.389, Bull. civ. V, n° 578

26 - Soc. 9 mars 2000, n° 98-22.435, Bull. civ. V, n° 97.

27 - V. l'ancien article L. 143-3 du Code de la Sécurité sociale.

28 - V. Soc. 28 févr. 1998, Bull. civ. V, n° 280.

29 - V. Cass., ass. plén., 22 déc. 2000, n° 99-11.303, n° 99-11.615, n° 98-19.376, n° 98-15.567, n° 98-21.238, Bull. ass. plén., n° 12. V. . ROMAN, « Le contentieux technique de la Sécurité sociale à l'épreuve du procès équitable », Dr. soc. 2001. 734.



Elle relevait, ensuite, que la Cour ne communiquait pas aux parties les résultats de l'examen préalable du dossier par un médecin qualifié, empêchant ainsi les parties de discuter les pièces présentées au juge. Enfin, elle censurait le fait que la CNITAAT ne convoquait pas l'appelant et n'organisait pas d'audience publique.

Dans le prolongement de ces décisions, la réforme du contentieux technique est intervenue par la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale³⁰.

Mais la réforme n'a pas empêché une nouvelle remise en cause actuelle des juridictions du contentieux technique qui est fondée d'une part, sur la question de la légitimité d'un tel contentieux dès lors qu'existe également un contentieux général de la Sécurité sociale. Elle s'appuie, d'autre part, sur le fait que, malgré leur réforme, le fonctionnement tant des Tribunaux du Contentieux de l'incapacité et que de la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail demeure contestable.

La question de la légitimité de la coexistence des contentieux technique et général doit être posée. Il convient de relever que les frontières entre les compétences des différentes juridictions peuvent apparaître comme byzantines³¹ et engendrent une complexité excessive pour les justiciables.

Par ailleurs, y a-t-il véritablement une spécificité du contentieux technique qui nécessite qu'il soit confié à une formation particulière ? Certes le contentieux technique appelle un certain savoir médical, mais c'est un savoir qui est, en grande partie, éclairé par l'intervention d'un médecin technicien, spécialiste. Dans le contentieux général, ce recours à l'expert est également possible, d'une part aux termes de l'article L. 141-1 du Code de la Sécurité sociale qui consacre l'expertise médicale, mais également de l'article 232 du Code de procédure civile, qui permet au juge de solliciter l'avis d'un technicien³². La seule barrière véritable, celle de la connaissance médicale, cède ainsi très facilement. Le fait que la CNITAAT soit dorénavant présidée par un magistrat de la cour d'appel d'Amiens, démontre que « tous les magistrats de toutes les cours d'appel » seraient en mesure de connaître des affaires qui sont actuellement de sa compétence³³. Il est à noter que les chambres sociales des cours d'appel connaissent déjà des contestations concernant les taux d'incapacité permanente partielle accordés par le régime agricole³⁴. Pour ces recours, il ne leur a pas été opposé la technicité de la question pour contester leur aptitude à en connaître.

Remise en cause des juridictions du contentieux technique

S'ajoute à cette première critique, une interrogation concernant les compétences des présidents de formation de jugement des tribunaux³⁵. En effet, l'article L. 143-2 alinéa 6 du Code de la Sécurité sociale prévoit désormais que les audiences sont présidées par « un magistrat honoraire

30 - Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, JORF 18 janv. 2002, p. 1008, spéc. art. 35. ; Décret n° 2003-615 du 3 juillet 2003 abrogeant diverses dispositions relatives au contentieux de la sécurité sociale, JORF 5 juill. 2003, p. 11414.

31 - V. notre article, L'éclatement du contentieux social: obstacle à l'effectivité du droit à la santé et à la sécurité des travailleurs, Droit ouvrier 2014, p. 707.

32 - « Le juge peut commettre toute personne de son choix pour l'éclairer par des constatations, par une consultation ou par une expertise sur une question de fait qui requiert les lumières d'un technicien ».

33 - V. M. DEL SOL, J.-Cl. Protection sociale Traité, fasc. 786, Contentieux technique de la Sécurité sociale.

34 - CSS, art. R.142-28 et R. 142-34.

35 - V. M. VOXEUR, « Faut-il supprimer la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification et les tribunaux du contentieux de l'incapacité ? », JCP S 2006. 1634.

ou une personne qualifiée »³⁶. Il ne s'agit donc pas nécessairement de magistrats professionnels. Ce fait, seul, ne permettrait pas de critiquer le fonctionnement des TCI, si les juges choisis parmi des personnes qualifiées bénéficiaient d'une formation de qualité, leur permettant d'appréhender les questions de droit auxquels ils sont confrontés. Or, c'est précisément cette dernière condition qui persiste à faire défaut aux tribunaux du contentieux de l'Incapacité. Il n'existe aucune disposition du Code de la Sécurité sociale qui prévoit une formation quelconque de ces juges. Pourtant, avec le développement du contentieux de l'inopposabilité, les questions qu'ils ont à connaître deviennent de plus en plus techniques. D'aucuns ont pu dès lors considérer que des « magistrats professionnels et en particulier ceux des TASS seraient mieux armés »³⁷.

Malgré la réforme de 2002, l'organisation des tribunaux du contentieux de l'incapacité continue à heurter les principes d'impartialité et d'indépendance posés par l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. Les Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) fournissent aux tribunaux les locaux, et désignent le secrétaire de la juridiction³⁸ faisant office de greffier³⁹. Au sein d'un tribunal du contentieux de l'incapacité, logé dans les locaux de l'Administration, et non dans le palais de Justice, le secrétaire d'audience est ainsi généralement issu de la caisse primaire d'assurance maladie, voire de la CARSAT contre laquelle le recours est formé. Plus troublant encore, l'article L. 144-5 du Code de la Sécurité sociale, prévoit que les caisses supportent les frais de fonctionnement de la juridiction, sauf en ce qui concerne la rémunération des présidents et des secrétaires⁴⁰. Par conséquent, les indemnités dues aux assesseurs, membres de la formation de jugement, sont versées par la caisse c'est-à-dire par le défendeur à l'action⁴¹. Il en est de même en ce qui concerne les honoraires du médecin auquel un éclairage médical est demandé par la juridiction qui est également rémunéré par l'institution⁴² contre laquelle les décisions sont rendues. Pour ce dernier, le Code de la Sécurité sociale a prévu une garantie d'indépendance. Ainsi, les fonctions d'expert ne peuvent pas être remplies par « le médecin qui a soigné la maladie, un médecin attaché à l'entreprise, un médecin appartenant au conseil d'administration de la caisse intéressée à l'instance ni par le médecin participant au service du contrôle médical fonctionnant auprès de la caisse intéressée »⁴³. Ce texte n'interdit pour autant pas de recourir à un médecin qui a anciennement exercé les fonctions de médecin-conseil auprès de la caisse. Au regard de ces éléments, la question de l'indépendance de la juridiction continue à se poser, à l'évidence, pour les requérants. Il est vrai que les tribunaux des affaires de Sécurité sociale connaissent les mêmes modalités de fonctionnement et d'organisation⁴⁴. Elles sont toutefois atténuées par le fait que ces juridictions sont présidées par un magistrat professionnel⁴⁵ et siègent non pas dans les locaux de la DRJSCS mais au siège du tribunal de grande instance.

En ce qui concerne la CNITAAT, le principe même d'une cour d'appel unique est critiquable, surtout lorsqu'elle a à connaître d'un contentieux aussi abondant. Premièrement, la CNITAAT, cour d'appel unique, est de facto, l'unique cour d'appel de renvoi après cassation de ses arrêts. Or, l'un des corollaires au principe du procès équitable consiste dans l'interdiction faite au juge de connaître à nouveau d'une affaire dans laquelle il est déjà intervenu. Certes, la Cour européenne des droits de l'homme a déjà admis, après cassation que la juridiction de

36 - Une personne qualifiée est une « personnalité présentant des garanties d'indépendance et d'impartialité, et que sa compétence et son expérience dans les domaines juridiques qualifient pour l'exercice de ces fonctions », v. l'article L. 143-2 alinéa 3.

37 - M. DEL SOL, op.cit.

38 - CSS, art. R. 143-36

39 - V. CSS art. R. 143-39 ; également Circulaire DSS/Agriculture/2003/N°350 du 15 juillet 2003 relative à la réforme du contentieux technique de la sécurité sociale et aux tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI), <http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/dgfar20035028z.pdf>

40 - CSS, art. L. 144-5

41 - CSS, art. R. 144-11

42 - CSS, art. R. 143-34

43 - CSS, art. R. 143-34 2°

44 - CSS, art. R. 142-15 du Code de la Sécurité sociale

45 - CSS, art. L. 142-4 du Code de la Sécurité sociale



renvoi soit composée des mêmes magistrats⁴⁶. Toutefois, notre Code de l'organisation judiciaire prévoit qu'après cassation la cour d'appel de renvoi doit être autrement composée⁴⁷. La CNITAAT persiste pourtant à ne pas respecter cette règle⁴⁸. Deuxièmement, il faut relever que la CNITAAT peine à faire face au flux continu de recours portés devant elle. Ainsi, la section accidents du travail ne semble plus en mesure de traiter les affaires dans un délai inférieur à cinq ans⁴⁹. En 2012, la Cour a rendu 6 278 décisions alors qu'elle recevait 8 355 nouveaux recours. Le « stock » des affaires en instance au 31 décembre 2013⁵⁰ dépassait les 12 000 dossiers⁵¹ soit près de 2 000 dossiers de plus qu'en 2012.

Enfin, les critiques portées à l'encontre de l'organisation et du fonctionnement du tribunal du contentieux de l'incapacité peuvent être, en partie, renouvelées. Ainsi, le secrétaire général de la Cour est nommé par arrêté conjoint des ministres chargés de la Sécurité sociale et de l'agriculture⁵². Les émoluments des assesseurs et des médecins sont réglés par la caisse⁵³.

Les réticences à la suppression des juridictions du contentieux technique

Plusieurs modalités de suppression des juridictions du contentieux technique ont été envisagées. La première, proposée par la fusion totale des contentieux technique et général, La réforme permettant la fusion des TASS et des TCI devrait, pour être complète, intégrer le contentieux de la Sécurité sociale dans le giron du Ministère de la Justice. La deuxième consiste en la fusion des contentieux en première instance et le maintien de la CNITAAT pour le seul contentieux de la tarification ; la dernière par le maintien du contentieux technique pour seulement certains contentieux.

Cette suppression se heurte à de très fortes réticences, de trois ordres.

Elles sont, en premier lieu, avant tout, économiques. En effet, pour l'heure, les dépenses liées au contentieux technique de la Sécurité sociale ne sont pas supportées par le Ministère de la Justice⁵⁴. Or, les TASS, TCI et la CNITAAT traitent 150 000 recours par an, ce qui constitue une charge financière significative. Dès lors, la perspective de charges supplémentaires venant grever le budget de la Justice freine considérablement le processus de réforme.

S'y ajoute, en deuxième lieu un argument organisationnel en raison de l'ampleur du contentieux technique, qui ne cesse de croître. Il y avait en 2000 plus de 69 000 recours portés devant les tribunaux du contentieux de l'incapacité. En 2013, la CNITAAT était saisie de 8 355 recours.

L'intégration de ce contentieux au sein des tribunaux de la Sécurité sociale et des chambres sociales des cours d'appel nécessiterait d'augmenter considérablement leurs moyens, pour faire face à cette inflation du contentieux.

46 - CEDH, 5e sect., 18 déc. 2008, Vaillant c/ France, req. n° 30609/04, Procédures 2009, comm. n° 49, N. Fricero.

47 - COJ, art. L. 431-4.

48 - V. récemment, Civ. 2°, 30 mai 2013, n° 12-19.888, inédit.

49 - M. DEL SOL, op. cit. V. M. Voixeur, op. cit.

50 - Le stock au 31 décembre 2013 équivaut au stock au 31 décembre 2012 auquel sont additionnées les entrées 2013, après retranchement des sorties 2013.

51 - CNITAAT, Rapport d'activité 2013, www.cnitaat.fr

52 - CSS, art. R. 143-37

53 - CSS, art. R. 144-11

54 - CSS, art. L. 144-5

Une dernière réticence est exprimée, enfin, par la présidente de la CNITAAT, qui justifie le maintien de ces juridictions par les caractéristiques des justiciables amenés à les saisir. Rappelant que « le contentieux technique de la Sécurité sociale s'adresse à une catégorie de justiciables touchée dans son intégrité physique ou mentale dès la naissance ou au cours de la vie personnelle ou professionnelle », elle en tire la justification de l'existence du contentieux technique. Ces juridictions, plus proches des justiciables seraient les plus à même de connaître de leurs recours⁵⁵. Mais quelle est la proportion de justiciables faisant réellement le déplacement jusqu'à Amiens ? Cette proximité de la juridiction avec les justiciables est d'autant plus discutable dès lors que les recours portés devant la CNITAAT, proviennent principalement des régions Ile-de-France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-D'azur. Certes, les justiciables ne sont pas tenus d'effectuer le déplacement et peuvent déposer un mémoire écrit, mais cela, ils peuvent le faire devant n'importe quelle juridiction d'appel.

Que les partisans des juridictions du contentieux technique se rassurent toutefois. La révolution des conseils de prud'hommes annoncée par la Justice du 21^{ème} siècle n'a pas - encore ?- eu lieu. Et la réforme du contentieux de la Sécurité sociale ne représente aucunement une priorité politique. Gageons que le contentieux technique de la Sécurité sociale a encore de beaux jours devant lui.

55 - V. C. BOUSCANT; Lettre de la Présidente, Rapport CNITAAT 2012, op. cit.