

L'éclatement du contentieux social : obstacle à l'effectivité du droit à la santé et à la sécurité des travailleurs

par Morane KEIM-BAGOT, Maître de conférences,
Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne

PLAN

I. L'éclatement du contentieux du droit à la santé et à la sécurité des travailleurs

- A. L'éclatement du contentieux entre les juridictions de la Sécurité sociale
- B. L'éclatement entre les juridictions du travail et les juridictions de la Sécurité sociale

II. Une nécessaire réforme des juridictions sociales

- A. Une solution *a minima* : la suppression du contentieux technique de la Sécurité sociale
- B. L'instauration d'une juridiction sociale unique

Les arrêts *Amiante* du 28 février 2002 (1) ont permis la redécouverte de l'obligation de sécurité de l'employeur dans le droit de la Sécurité sociale. Cette obligation a ensuite été mobilisée dans le droit du travail dès 2005 pour permettre l'affirmation d'un droit à la santé et à la sécurité des travailleurs (2). La Cour de cassation attache à ce droit une exigence d'effectivité. En effet, depuis, les arrêts de la Chambre sociale de la Cour de cassation énoncent que l'employeur « tenu d'une obligation de sécurité de résultat en matière de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs dans l'entreprise doit en assurer l'effectivité » (3). Or, l'effectivité d'un droit nécessite sa justiciabilité et cette effectivité est aujourd'hui considérablement freinée par l'éclatement du contentieux du droit à la santé et à la sécurité.

La loi du 30 octobre 1946 a intégré les accidents du travail et les maladies professionnelles au sein de la Sécurité sociale. Cette intégration a créé une rupture dans les relations entre le salarié et son employeur, dès lors qu'un accident du travail ou une maladie professionnelle a été déclaré à une caisse primaire d'assurance maladie (4). Cette intégration a également créé une division artificielle de la personne du travailleur. Dans ses relations avec l'employeur au travail, la victime est salariée ; dans ses relations avec la caisse primaire en ce qui concerne l'accident du travail, elle est assurée. Le droit à la santé et à la sécurité est ainsi divisé entre le droit des risques professionnels dans le droit de la Sécurité sociale, d'une part, et le droit du travail, d'autre part. Le travailleur qui veut invoquer son droit à la santé devant le juge est alors confronté, d'abord à la dispersion des juridictions de la Sécurité sociale, puis à l'éclatement entre ces dernières et la juridiction du travail. Cette disjonction est devenue encore plus patente depuis que le contentieux de la Sécurité sociale a quitté le giron de la Chambre sociale de la Cour de cassation pour être intégré à la deuxième Chambre civile (5).

Cette division est triplement critiquable. D'abord, du fait de sa technicité, elle rend inintelligible le système des recours pour les justiciables. Elle entraîne, ensuite, un allongement considé-

nable des procédures qui décourage fortement les victimes. Enfin, cet éclatement perpétue la division artificielle de la personne du travailleur entre ses statuts d'assuré social et de salarié.

(1) Cass. Soc., 28 févr. 2002, notamment : n°99-17.201, n°00-11.793, n°99-21.255, n°99-18.389, n°00-13.172, n°99-17.221, Bull. civ. V, n°81, Dr. Ouv. 2002, p.166, n. F. Meyer ; Y. Saint-Jours, La dialectique conceptuelle de la faute inexcusable de l'employeur en matière de risques professionnels, Dr. Ouv. 2003, p.41.

(2) V. Cass. Soc., 29 juin 2005, n°03-44.412, Bull. civ. V, p.192.

(3) V. P. Sargos, L'émancipation de l'obligation de sécurité de résultat et l'exigence d'effectivité du droit, note sous Cass. Soc., 28 févr. 2006, JCP S 2006.1278.

(4) Cette rupture est fréquemment désignée sous le terme de « relation triangulaire ».

(5) Ce transfert a été décidé par une ordonnance du premier président de la Cour de cassation du 6 janv. 2003. Il a pris effet le 1^{er} mars 2003. V. P. Sargos, Le transfert du contentieux de la Sécurité sociale à la 2^e Chambre civile, SSL 2003, p.1111.

Les frontières entre les compétences des différents tribunaux sont d'une complexité byzantine et le justiciable ne sait vers quelle juridiction se tourner pour invoquer son droit. Son parcours devant le juge est transformé en un véritable parcours du combattant. Au-delà de cette complexité, c'est l'effectivité du droit à la santé et à la sécurité qui

est menacée. La présentation de l'éclatement auquel est confronté l'accidenté du travail entre les juridictions de la Sécurité sociale, d'une part, puis entre ces dernières et les juridictions du travail (I), démontrera la nécessité d'engager une réforme de ces juridictions (II).

I. L'éclatement du contentieux du droit à la santé et à la sécurité des travailleurs

Il convient de s'intéresser à l'éclatement entre les juridictions de la Sécurité sociale (A), puis entre celles-ci et les juridictions du travail (B). Les développements qui vont suivre vont s'avérer techniques, mais s'ils sont techniques pour le lecteur et l'auteur de ces lignes, il faut imaginer ce qu'il en est pour le travailleur qui veut invoquer son droit devant le juge.

A. L'éclatement du contentieux entre les juridictions de la Sécurité sociale

Le contentieux de la Sécurité sociale est divisé entre les juridictions du contentieux général et les juridictions du contentieux technique. En vertu du Code de la Sécurité sociale, le Tribunal des affaires de Sécurité sociale (TASS) est compétent, en matière d'accidents du travail, pour connaître de l'étendue des séquelles et de l'état de santé de l'assuré (6). Il peut recourir pour cela à une expertise médicale (7). Le Tribunal du contentieux de l'incapacité (TCI) est compétent pour connaître du taux d'incapacité permanente partielle reconnu à la victime au titre des séquelles qu'elle a conservées (8). Il désigne, pour se déterminer, un médecin-expert.

L'une des difficultés soulevées en matière de taux d'incapacité permanente partielle concerne la question des accidents sans séquelles indemnissables (9). Ce sont des accidents qui ont entraîné des séquelles, mais pour lesquels la caisse primaire considère qu'elles ne justifient pas d'indemnisation. Soit parce que ces séquelles ne figurent pas dans le barème indicatif d'invalidité des accidents du travail et des maladies professionnelles, soit parce que le médecin-conseil estime ces séquelles comme minimales, donc insusceptibles d'ouvrir droit à indemnisation. Dans cette hypothèse, l'assuré reçoit la notifi-

cation d'un taux d'incapacité permanente partielle de 0 % pour absence de séquelles indemnissables (10). La victime se voyant notifier une décision de taux est informée qu'elle peut porter sa contestation devant le TCI ou le TASS, sans plus d'explication. Une confusion est instaurée dans son esprit. Elle ne sait si elle doit contester la décision médicale au moyen d'une demande d'expertise médicale, c'est-à-dire contester les conclusions du médecin-conseil quant à ses séquelles, son état médical, et saisir le TASS (11). Ou doit-elle contester le taux de 0 % attribué devant le TCI ? La victime qui saisirait le TCI serait confrontée non à son incompétence matérielle, mais aux limites de cette compétence : statuer sur la question du taux de 0 % implique de s'interroger sur l'existence de séquelles indemnissables (12). Incidemment se pose la question de l'existence de séquelles imputables à l'accident du travail. Le TCI qui remettrait en cause l'appréciation du médecin-conseil concernant l'absence de séquelles indemnissables se prononcerait *in fine* sur l'existence des séquelles et leur imputabilité à l'accident. Et les questions des séquelles et de leur imputabilité relèvent de la compétence du TASS. Cet exemple des rentes à taux 0 démontre le caractère sibyllin des frontières entre contentieux général et contentieux technique et la complexité qui en découle. Il n'est pas isolé. On retrouve la même difficulté en matière de pension d'invalidité (13). Si la contestation de l'état de santé et de sa stabilisation relève du TASS, la contestation d'un rejet de demande de pension d'invalidité relève du TCI. Enfin, il est des situations où le législateur impose à l'assuré des navettes entre ces différentes juridictions, notamment en matière de reconnaissance de maladies professionnelles « hors-tableau » (14).

(6) CSS, art. L. 142-1.

(7) CSS, art. L. 141-1.

(8) CSS, art. L. 143-1.

(9) V. Direction des risques professionnels, Charte des accidents du travail et des maladies professionnelles, 2001, spéc., p. 50.

(10) L'on peut s'interroger sur les mobiles d'une telle décision, qui institue en quelque sorte un état intermédiaire entre la guérison et la séquelle.

(11) Ce recours aurait pour finalité le recours à une expertise médicale.

(12) La question est rendue plus complexe encore lorsque la caisse justifie le taux de 0 % par une imputabilité des séquelles à un état antérieur de la victime.

(13) CSS art. L. 341-1 et s.

(14) V. notre article : Pour une meilleure reconnaissance des troubles psychosociaux en droit de la Sécurité sociale, RDT 2013, p. 35.

Le contentieux est éclaté entre les juridictions de Sécurité sociale, mais également entre ces dernières et celles du travail.

B. L'éclatement entre les juridictions du travail et les juridictions de la Sécurité sociale

Traditionnellement, les juridictions de la Sécurité sociale traitent de la reconnaissance et de la réparation des lésions professionnelles, tandis que le Conseil de prud'hommes connaît de la prévention du risque et des répercussions de l'incapacité du salarié sur son emploi. Mais le juge du travail opère des incursions sur le terrain de la réparation.

La Cour de cassation permet au salarié victime de la faute inexcusable de son employeur d'agir contre ce dernier en réparation du préjudice subi consécutivement à son licenciement pour inaptitude. Ainsi, dans un arrêt du 17 mai 2006 (15), elle admet que le salarié licencié pour inaptitude, suite à la faute inexcusable de son employeur, peut bénéficier d'une indemnité pour « *perte d'emploi* » (15 bis). Or, cette indemnisation nécessite l'articulation de décisions des juridictions prud'homales et des juridictions de Sécurité sociale et soulève nécessairement des difficultés. En effet, deux événements distincts sont à l'origine de cette indemnisation : la faute inexcusable, qui nécessite une reconnaissance par le Tribunal des affaires de Sécurité sociale (16), et la survenance

d'un licenciement pour inaptitude. Dans la pratique, ces deux événements ne vont pas coïncider dans le temps. La demande d'indemnisation du préjudice de perte d'emploi relève du contentieux du licenciement pour inaptitude, c'est-à-dire de la compétence prud'homale. À ce titre, la demande est soumise aux principes qui gouvernent le procès prud'homal et va buter sur le principe de l'unicité de l'instance (17). Pour l'heure, il semble que les Conseils de prud'hommes saisis de la demande d'indemnisation du préjudice de perte d'emploi décident de surseoir à statuer (18) sur la question dans l'attente d'une décision définitive du Tribunal des affaires de la Sécurité sociale (19). Le recours au sursis à statuer est la solution la plus logique pour articuler les deux contentieux. Toutefois, elle ne permet pas de réduire les délais de procédure. La Cour de cassation a été saisie en 2012 d'un pourvoi contre une décision de sursis à statuer (20). Les faits concernaient un salarié accidenté en janvier 2007 et licencié pour inaptitude le 26 février 2009. Lorsque la Cour de cassation s'est prononcée, en 2012, sur le seul sursis à statuer, la faute inexcusable de l'employeur n'avait pas encore été reconnue, cinq ans après les faits.

Ces divisions du contentieux, ces navettes imposées aux salariés entre les différentes juridictions, leur durée nuisent à l'effectivité du droit à la santé et à la sécurité. Et une réforme des juridictions sociales apparaît impérieuse.

II. Une nécessaire réforme des juridictions sociales

Que faire face à cet éclatement du contentieux ? Une solution *a minima* consiste à supprimer le contentieux technique en le ramenant dans le giron du contentieux général de la Sécurité sociale. Rien ne justifie que cette division persiste (A). Mais cette seule réforme ne permettra pas d'assurer l'effectivité du droit à la santé et à la sécurité au travail. Celle-ci ne peut passer que par un rassemblement de toutes les questions de santé au travail devant un juge unique (B). Ce juge social unique est-il envisageable ?

A. Une solution *a minima* : la suppression du contentieux technique de la Sécurité sociale

Au-delà de l'éclatement entre contentieux général et contentieux technique, deux arguments peuvent être avancés pour justifier la suppression du contentieux technique de la Sécurité sociale : sa composition et son fonctionnement.

L'article L.143-2 alinéa 6 du Code de la Sécurité sociale prévoit que les audiences des tribunaux du

(15) Cass. Soc., 17 mai 2006, n° 04-47.455, Bull. civ. V, n° 176, Dr. Ouv. 2006, p. 505, n. Y. Saint-Jours ; F. Meyer, Droit à la santé : faute inexcusable et licenciement, RDT 2006, p. 103.

(15 bis) D'aucuns considèrent, au vu des derniers développements de la jurisprudence, que la demande d'indemnisation au titre du préjudice de perte d'emploi n'est plus ouverte au salarié devant le conseil de prud'hommes, v. C. Mo, A. Dahan, Faute inexcusable et compétence prud'homale : un imbroglio juridique enfin achevé ?, JSL 2014, n° 372. V. Cass. soc., 29 mai 2013, n° 11-20.074, Bull. civ. V, n° 139.

(16) Sur la compétence des juridictions du contentieux général de la Sécurité sociale en matière de faute inexcusable, v. CSS art. L.142-1.

(17) Sur le nécessaire abandon du principe de l'unicité de l'instance, v. V. Orif, Il ne faut pas sauver la règle de l'unicité de l'instance, Cahiers sociaux, 1^{er} févr. 2014, p. 109 ; Marianne Keller Lyon-Caen, Pour une meilleure pratique de la règle de l'unicité de l'instance prud'homale (en attendant la juridiction sociale du XXI^e siècle), Dr. Ouv. 2014, p. 515.

(18) V. les articles 378 et s. du Code de procédure civile.

(19) V. Cass. Soc., 26 sept. 2012, n° 11-12.184, inédit.

(20) *Ibid.*

contentieux de l'incapacité sont présidées par « *un magistrat honoraire ou une personne qualifiée* » (21). 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 (22), 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, les questions qu'ils ont à connaître deviennent de plus en plus techniques.

Les juridictions du contentieux technique ont fait l'objet d'une réforme d'importance en 2002 (23). Pour autant, on ne peut pas considérer que leur fonctionnement satisfasse les principes d'impartialité et d'indépendance posés par l'article 6 §1 de la CEDH (24), pourtant à l'origine même de ladite réforme (25). La Cour de Strasbourg exige des juridictions une indépendance (26) et une impartialité « *vues de tous, constatables par chacun* ». Il ne suffit pas que la justice soit rendue, il faut que chacun se rende compte qu'elle l'a été.

Malgré la réforme, la « logistique » des tribunaux du contentieux de l'incapacité continue à heurter. 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 juridiction (27) faisant office de greffier (28). 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, les frais de fonctionnement du tribunal sont à la charge des caisses d'assurance maladie. L'article L. 144-5 du Code de la Sécurité sociale prévoit ainsi que les caisses supportent les frais de fonctionnement de la juridiction, sauf en ce qui concerne la rémunération des présidents et des secrétaires (29). Par conséquent, les indemnités dues aux assesseurs, membres de la formation de jugement, sont versées par la caisse c'est-à-dire par le défenseur à l'action (30). 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'institution (31) contre laquelle les décisions sont rendues.

Au regard de ces éléments, la question de l'indépendance de la juridiction continue à se poser, à l'évidence, pour les requérants (32). Il est vrai que les Tribunaux des affaires de Sécurité sociale connaissent les mêmes modalités de fonctionnement et d'organisation (33). Elles sont toutefois « contrebalancées » par le fait que ces juridictions sont présidées par un magistrat professionnel (34) et siègent non pas dans les locaux de la DRJSCS, mais dans ceux du Tribunal de grande instance.

Un autre acteur impose, par son fonctionnement actuel, la suppression du contentieux technique : sa cour d'appel unique, siégeant à Amiens, la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail (CNITAAT). Le principe

(21) 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. CSS art. L. 143-2, al. 3.

(22) V. en ce sens les écrits du professeur Saint-Jours, qui approuvait l'extension de l'échevinage : « *sous réserve qu'il soit procédé à une formation juridique plus poussée des magistrats élus par leurs pairs, et qu'ils puissent disposer d'une disponibilité corrélative aux exigences de leurs fonctions juridictionnelles* », Y. Saint-Jours, Un ordre juridictionnel, pourquoi ?, RF aff. soc. 1993, n°2, p. 96.

(23) V. L. n°2002-73, 17 janv. 2002 de modernisation sociale, JORF 18 janv. 2002, p. 1008, spéc. art. 35 et Décret n°2003-615, 3 juil. 2003 abrogeant diverses dispositions relatives au contentieux de la Sécurité sociale, JORF 5 juil. 2003, p. 11414.

(24) 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 (...)* ».

(25) Cass. Ass. Plén., 22 déc. 2000, pourvoi n°99-11.303, Bull. n°12, Recueil Dalloz 2001, p. 1652, n. Y. Saint-Jours ; Cass., Soc., 17 déc. 1998, n°97-15.389, Bull. civ. V, n°578, concl. P. Lyon-Caen, Dr. Ouv. 1999, p. 141. V. *infra* l'article de D. Roman.

(26) V. CEDH, 17 janv. 1970, *Delcourt c/ Belgique* : L'indépendance d'une juridiction s'attache « *au mode de désignation et à la durée du mandat de ses membres, à l'existence de garanties contre des pressions extérieures, et au point de savoir s'il y a ou non appartenance d'indépendance* ».

(27) V. CSS art. R. 143-36.

(28) V. CSS art. R. 143-39.

(29) V. CSS art. L. 144-5

(30) V. CSS art. R. 144-1.

(31) V. CSS art. R. 141-7 et R. 143-34.

(32) À combien de reprises, lors d'une audience, le président de formation est-il interpellé par le justiciable dans les termes suivants « *vous, la caisse* », ce dernier supputant que la formation de jugement est une simple émanation de la caisse primaire d'assurance maladie ?

(33) Le secrétariat du TASS est assuré par un agent de la DRJSCS, v. l'art. R. 142-15 du Code de la Sécurité sociale, les honoraires des médecins-experts sont régis par les mêmes articles du Code de la Sécurité sociale.

(34) V. CSS. art. L. 142-4.

même d'une cour d'appel unique est critiquable, surtout lorsqu'elle a à connaître d'un contentieux aussi abondant (35). Premièrement, les critiques formulées contre la composition des TCI peuvent être renouvelées ici. Deuxièmement, il faut relever que la CNITAAT peine à faire face au flux continu de recours portés devant elle. Ainsi, elle ne semble plus en mesure de traiter les affaires dans un délai inférieur à cinq ans (36). En 2012, la Cour a rendu 5 682 décisions (37) alors qu'elle recevait 7 468 nouveaux recours (38). Le « stock » des affaires en instance au 31 décembre 2012 (39) était de 10 514 affaires.

La réforme proposée est la fusion du contentieux technique et du contentieux général, par le transfert du contentieux technique au TASS en première instance, et la suppression de la CNITAAT en appel. Pour être complète, cette réforme devrait intégrer le contentieux de la Sécurité sociale dans le giron du ministère de la Justice. Cette nécessité a déjà été soulevée par la Cour de cassation (40), le Conseil d'État (41), l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) (42). Également appelée de ses vœux par de nombreux auteurs, elle est actuellement étudiée par le Garde des sceaux (43).

Les réticences à la suppression du contentieux technique sont 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 Justice (44). Dès lors, la perspective de charges supplémentaires (45) venant grever le budget de la Justice freine considérablement le processus de réforme. S'y ajoute, en deuxième lieu, 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 2012, la CNITAAT était saisie de 7 468 recours (46). 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. 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* » (47), 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 recours (48). Il nous faut objecter que la proximité de la juridiction avec les justiciables est discutable, dès lors que la cour d'appel unique, pour tout le territoire national, se situe à Amiens (49), alors que les recours portés devant la CNITAAT proviennent principalement des régions Ile-de-France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur (50). Certes, les justi-

(35) Pour l'ampleur du contentieux soumis à la CNITAAT, v. CNITAAT, Rapport d'activité 2012, www.cnitaat.fr.

(36) V. M. Voxel, 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, Jcl. Protection sociale Traité, fasc. n° 786. Ces deux auteurs citent les mêmes exemples d'affaires ayant égalé ou excédé ce délai de cinq ans : « Dans un dossier Sté Eurodisney c/ CPAM de Paris, l'arrêt rendu par la CNITAAT le 23 novembre 2005 indique que la cour a été saisie le 6 mars 2001 (57 mois) ; dans un dossier Sté Eurodisney c/ CPAM de Melun, l'arrêt rendu par la CNITAAT le 11 janvier 2006 indique que la cour a été saisie le 2 février 2001 (60 mois) ; dans un dossier Sté Le Progrès c/ CPAM du Rhône, l'arrêt rendu le 23 novembre 2005 indique que la cour a été saisie le 5 avril 2000 (68 mois) ! ».

(37) Sur les 5 682 décisions, 2 552, soit 44,91 % sont des décisions qui constatent l'irrecevabilité, le désistement, la radiation, l'acquiescement de l'appel, v. CNITAAT, Rapport d'activité 2012, op. cit. Ce taux atteint 51,1 % pour les accidents du travail.

(38) V. CNITAAT, Rapport d'activité 2012, op. cit.

(39) Le stock au 31 déc. 2012 équivaut au stock au 31 déc. 2011, auquel sont additionnées les entrées 2012, après retranchement des sorties 2012.

(40) Cour de cassation, *Rapport annuel 2011. Le risque*, www.courdecassation.fr.

(41) J.-M. Belorgey, P.-A. Molina, L'avenir des juridictions spéciales dans le domaine social : étude adoptée le 4 déc. 2003 par l'assemblée générale du Conseil d'État, La Documentation française, 2004.

(42) IGAS, *Les institutions sociales face aux usagers*, La Documentation française, 2001.

(43) V. Réponse ministérielle QE9600, JO Assemblée nationale, 5 mars 2013, p. 2622.

(44) V. l'article L. 144-5 du Code de la Sécurité sociale : « À l'exclusion des rémunérations des présidents des juridictions et de celles de leurs secrétaires, ainsi que de celles du secrétaire général et des secrétaires généraux adjoints de la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail, les dépenses de toute nature résultant de l'application des chapitres II et III du présent titre sont 1°) ou bien réglées directement par la caisse nationale compétente du régime général ou par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (...) ».

(45) Les TASS, TCI et la CNITAAT traitent 150.000 recours par an, ce qui constitue une charge financière significative.

(46) V. CNITAAT, Rapport d'activité 2012, www.cnitaat.fr.

(47) C. Bouscant, Lettre de la Présidente, in CNITAAT, Rapport d'activité 2012, www.cnitaat.fr.

(48) V. C. Bouscant, Lettre de la Présidente, *ibid.*, p. 4.

(49) V. CSS art. R. 143-16.

(50) Le rapport d'activité 2012 de la CNITAAT produit une carte de France de la provenance des appels interjetés devant la CNITAAT. Sur un total de 7 486, ils sont 1 019 en provenance d'Ile-de-France, 638 en provenance de Rhône-Alpes, 507 de la région PACA, *ibid.* Ces chiffres doivent être mis en relation avec le nombre de formations de jugements de chaque tribunal, qui est lui-même fixé en fonction du nombre d'affaires dont il a à connaître.

ciales ne sont pas tenus d'effectuer le déplacement et peuvent déposer un mémoire écrit (51), mais cela, ils peuvent le faire devant n'importe quelle juridiction d'appel (52).

B. L'instauration d'une juridiction sociale unique

La suppression du contentieux technique devient impérative. Elle ne permettrait pas pour autant que le droit à la santé et à la sécurité des travailleurs soit pensé en un lieu unique, soit invoqué devant un juge unique.

Seule une juridiction sociale unique serait à même d'appréhender toutes les questions de santé au travail, de leur prévention à leur réparation. La question de la mise en place d'une juridiction sociale unique revient régulièrement dans le débat. Lorsque le président Laroque l'a soulevée, le premier, en 1954, il visait la création d'un ordre juridictionnel social indépendant de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif (53), à l'instar de l'organisation juridictionnelle allemande (54). Mais cet ordre juridictionnel social ne semble pas souhaité et, si le Conseil d'État considère l'hypothèse « *difficilement envisageable* », le professeur Supiot n'a pas hésité à affirmer que sa mise en place était « *impossible* » (55). La juridiction sociale envisagée dans le giron de l'ordre judiciaire (56) serait le produit de la fusion, en première instance, des TASS et des Conseils de prud'hommes (57), étant entendu que les TCI auront été supprimés. Si la solution ne devait pas modifier la situation au niveau des cours d'appel, qui regroupent déjà les contentieux au sein des chambres sociales, elle permettrait également de réintégrer le contentieux de la Sécurité sociale au sein de la Chambre sociale de la Cour de cassation.

Il est à noter, toutefois, devant la Cour de cassation, que le transfert du contentieux de la Sécurité sociale à la deuxième Chambre civile, en 2003, avait pour finalité de permettre le désengorgement de la Chambre sociale. L'« *effet bénéfique* » de ce transfert avait déjà été effacé l'année suivante (58). Partant, le retour de ce contentieux abondant au sein de la Chambre sociale, qui découlerait nécessairement de la réunion des TASS et des prud'hommes, n'est pas souhaité.

Cette proposition de réforme induit une seconde difficulté profonde, liée à la composition de la juridiction. Les Conseils de prud'hommes sont paritaires, les TASS sont des juridictions échevinales (59). Les assesseurs des Conseils de prud'hommes sont élus, alors que ceux des TASS sont désignés (60) sur proposition de leurs organisations respectives (61). C'est sur cette question qu'il faut impérativement avancer.

Le professeur Supiot écrivait, en 1993 : « *Que les défenseurs du statu quo se rassurent : les victimes principales des imperfections des juridictions sociales, c'est à dire les plus faibles et les plus démunis, n'ont ordinairement pas voix au chapitre. Et les autres ont tous une raison ou une autre de tenir à l'équilibre actuel. Il y a donc fort à parier que rien ne bouge d'important, d'ici longtemps, du côté des juridictions sociales* » (62). Le temps est venu de lui donner tort.

Morane Keim-Bagot

(51) V. CSS art. R.143-26-1° : « *Les parties qui adressent à la cour un mémoire dans les conditions prévues par l'article R.143-25 sont dispensées de se présenter à l'audience, conformément à l'article 446-1 du Code de procédure civile* ».

(52) Dans le respect du principe d'oralité de la procédure.

(53) P. Laroque, *Contentieux social et juridiction sociale*, Dr. soc. 1954, pp. 271 et s ; également Y. Saint-Jours, précit., p. 87.

(54) Contrairement aux croyances sur l'organisation juridictionnelle allemande, elle connaît, certes, un ordre juridictionnel social autonome, mais au sein duquel les juridictions du travail et les juridictions de la Sécurité sociale sont distinctes. Sur l'organisation de l'ordre juridictionnel allemand, v. par ex. J. Villebrun, G.-P. Quétant, *Les juridictions du travail en Europe*, LGDJ, coll. « *Droit des affaires* », 1992.

(55) V. A. Supiot, *L'impossible réforme des juridictions sociales*, RF aff. soc. 1993, n° 1, p. 97.

(56) V. Le rapport du Président Lacabarats, www.justice.gouv.fr/publication/rap_lacabarats_2014.pdf

(57) Dans un souci de cohérence, dès lors que l'on envisage la création d'une juridiction sociale unique, celle-ci devrait intégrer également les compétences qui sont à l'heure actuelle exercées au sein des tribunaux d'instance et tribunaux de grande instance.

(58) V. P. Sargos, *L'organisation et le fonctionnement de la Chambre sociale de la Cour de cassation : la mission normative au péril de l'effet de masse*, Dr. soc. 2006, p. 48.

(59) Les Conseils de prud'hommes deviennent également des juridictions échevinales lorsque l'affaire est envoyée en départage, aux termes de l'article L.1454-2 du Code du travail. Le taux de décisions rendues en départage entre 2006 et 2010 était compris entre 18,3 % (2010) et 20,7 % (2009), v. *Annuaire statistique de la Justice 2011-2012*, La Documentation française, 2012, p. 41.

(60) Dans les autres pays d'Europe pratiquant également l'échevinage dans les juridictions du travail (par ex. Belgique, Danemark, Grande-Bretagne), les juges non professionnels sont également désignés et non élus, ce qui semble constituer une exception française, v. J. Villebrun, G.-P. Quétant, *Les juridictions du travail en Europe*, op. cit, p. 182.

(61) V. CSS. art. L. 142-5.

(62) Préc.