

Appui à l'organisation du transfert du contentieux des TASS, TCI et CDAS vers les nouveaux pôles sociaux des TGI

RAPPORT

Établi par

Sabine FOURCADE

Nicole COMBOT

Vincent REYMOND

Thierry MILOUA

Laurence PECAUT-RIVOLIER

Membres de l'Inspection générale des
affaires sociales

Membres de l'Inspection générale des
services judiciaires



N°2015-126R



N°12-16

- Février 2016 -

SYNTHESE

Par lettre du 19 août 2015, la ministre de la justice et la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes ont mandaté l'IGSJ et l'IGAS pour effectuer une mission d'appui au projet de transfert du contentieux des TASS (contentieux général de la sécurité sociale), des TCI (contentieux technique de l'incapacité) et d'une partie des CDAS (contentieux de l'aide sociale) vers les nouveaux pôles sociaux des TGI.

Ce transfert doit permettre de mettre fin au caractère hybride de ces juridictions, présidées par des magistrats judiciaires relevant du ministère de la justice, mais dont le secrétariat est assuré par des agents issus des caisses de sécurité sociale ou du ministère des affaires sociales.

La mission, sans revenir sur l'objet de la réforme visant à mettre un terme à cette dyarchie, déjà largement documenté, dresse dans un premier temps un **état des lieux détaillé et actualisé de la situation de ces juridictions** qui met en exergue leurs difficultés de fonctionnement.

On observe en particulier une hausse des stocks d'affaires qui, même si elle concerne essentiellement les TASS, est préoccupante, le nombre d'affaires en cours étant passé dans ces juridictions de 119 000 en 2010 à 166 000 en 2014, soit une hausse de plus de 39 % pour des stocks nécessitant deux ans d'activité pour être résorbés

Cet accroissement des stocks ne s'explique pas par une hausse du nombre d'affaires nouvelles qui apparaît relativement stable en période longue, autour de 150 000 dossiers par an pour les TASS et les TCI.

Il s'explique par une combinaison de difficultés, variable selon les juridictions, mêlant :

- ✓ une absence de pilotage ;
- ✓ des difficultés de gestion du régime social des indépendants (RSI) qui contribuent à emboliser les juridictions ;
- ✓ des procédures inadaptées ;
- ✓ un manque de personnels, y compris de magistrats.

La baisse des effectifs concerne surtout les agents des TCI qui sont passés de 222 à 193 ETP entre 2007 et 2014, tandis que le personnel des TASS est resté plus stable, passant de 359 à 349 ETP sur la même période. En tout état de cause, ces baisses peuvent être ressenties durement par les agents dans la mesure où elles concernent des petites structures (68 TASS sur 115 ont, au plus, 2 ETP).

Le nombre d'ETP de magistrats en exercice affecté aux TASS s'élève à 60 en 2014. Il est relativement stable et apparaît chroniquement insuffisant pour couvrir les besoins des juridictions sociales, même si des magistrats honoraires ou des personnalités qualifiées permettent de pallier en partie ces insuffisances.

La perspective du transfert du contentieux des juridictions sociales vers le ministère de la justice se traduit par une inquiétude forte des personnels, qui ne bénéficient à ce stade d'aucune information précise sur la possibilité de rejoindre le ministère de la justice ou de réintégrer leurs structures d'origine.

Les moyens de fonctionnement apparaissent en revanche correctement calibrés même si la mission a pu relever, d'une part, le caractère vétuste et inadapté de certains locaux, d'autre part, l'absence de solution informatique performante.

Au total, le montant des dépenses consacrées aux juridictions sociales s'élève à 46 M€ y compris les dépenses de personnel (d'un montant de 36 M€ en incluant les indemnités versées aux assesseurs).

Après avoir montré la fragilité de ces juridictions, la mission propose **un schéma de transfert d'ensemble vers les pôles sociaux des TGI**.

Au plan méthodologique, la mission s'est appuyée sur un groupe de travail interministériel réunissant l'ensemble des directions concernées pour élaborer un scénario partagé.

Elle s'est également fondée sur des principes structurants permettant de guider ses travaux :

- être à tout moment vigilant quant à l'acceptabilité sociale de la réforme, compte tenu de la complexité inhérente au transfert d'agents provenant pour leur grande majorité du secteur privé ;
- garantir la plus grande neutralité budgétaire possible, notamment en évitant le fonctionnement en doublon de deux juridictions pendant la période transitoire ;
- faire de la réforme un levier pour l'amélioration du service public de la justice en matière de contentieux social.

Dans ce cadre, elle a fait le choix de ne pas retenir un scénario de transfert séparé des stocks et des flux d'affaires consistant à affecter les personnels actuellement en fonction dans les juridictions sociales à l'extinction des stocks tandis que des agents nouvellement recrutés par le ministère de la justice auraient pris en charge les nouveaux dossiers. Un tel schéma, outre son coût, risquait de priver les agents des TASS et des TCI de tout débouché professionnel.

La mission propose d'opérer un transfert en une seule fois, au premier janvier 2019, tant de l'activité que des personnels, vers les pôles sociaux. Pour y parvenir, elle considère qu'il est nécessaire d'utiliser au mieux le calendrier en déclinant trois phases :

➤ Préparation active 2016-2018

La première étape, qui commence dès à présent et court jusqu'au 31 décembre 2018, est consacrée essentiellement à la résorption des stocks accumulés dans les TASS, impulsée et suivie par un comité de pilotage national et des comités locaux, sachant que le groupe de travail a fixé à un an d'activité, soit environ 100 000 dossiers, le stock maximal avant transfert.

Elle permet également de préparer dans de bonnes conditions le transfert de moyens de fonctionnement, notamment immobiliers et informatiques.

Elle doit aussi permettre d'organiser dans les meilleurs délais une communication à l'attention de l'ensemble des acteurs visant à expliciter les objectifs de la réforme et les modalités de mise en œuvre, en particulier les possibilités d'intégration au sein du ministère de la justice et de retour dans les structures d'origine.

➤ Période transitoire 2019-2020

La deuxième étape, qui débute le 1er janvier 2019 et se poursuit jusqu'à la fin 2020, marque la naissance des pôles sociaux et se traduit par deux événements concomitants dont la bonne articulation constitue un enjeu fort :

- ✓ transfert des agents et du contentieux du ministère des affaires sociales vers le ministère de la justice ;
- ✓ entrée en vigueur des nouvelles procédures.

Pendant ces deux années, l'ensemble des agents, jusque-là affectés dans les TASS et les TCI, sont mis à disposition des pôles sociaux des TGI.

➤ Stabilisation de l'activité et des personnels 2021-2026

La troisième phase se met en place à partir de 2021. Elle doit permettre de rompre les derniers liens entre les nouvelles juridictions et la sécurité sociale. La transition du statut des personnels doit être progressive afin d'éviter tout retour massif des personnels vers les affaires sociales qui ne présenterait que des inconvénients : les administrations devraient réintégrer en surnombre des personnels dans le même temps où l'administration de la justice devrait recruter et former de nouveaux greffiers.

Dans ce cadre, la mission propose que les agents des caisses et fonctionnaires se voient offrir des passerelles permettant de se porter candidats aux emplois de greffier ou d'adjoint administratif des services judiciaires. Elle préconise également de prolonger les possibilités de mise à disposition des agents jusqu'en 2026, compte tenu de l'importance des départs en retraite qui devraient intervenir durant cette période.

Enfin, au-delà de ce schéma de transfert, **la mission formule plusieurs recommandations qui doivent permettre aux pôles sociaux d'offrir une justice de qualité, proche des citoyens.**

S'agissant de la cartographie des pôles sociaux, le projet de loi J21 prévoit de créer au moins un pôle par département. La question de réserver la compétence en matière de contentieux technique à quelques pôles régionaux a été soulevée, mais la mission préconise de privilégier les objectifs de lisibilité et d'accessibilité de la justice en départementalisant ce contentieux, même s'il est actuellement traité à l'échelon régional. De même, la mission préconise de ne pas précipiter la fusion des TASS infra départementaux, au nombre de 12, sauf pour quelques cas bien identifiés, caractérisés par une faible activité et des effectifs inférieurs à deux ETP.

S'agissant de la composition des formations de jugement au sein des pôles sociaux, la mission considère que l'échevinage doit être maintenu et qu'il existe un intérêt réel à permettre aux magistrats honoraires de continuer à présider ces formations.

Par ailleurs, la mission estime indispensable d'harmoniser des procédures qui sont aujourd'hui très disparates :

- Il conviendrait, en premier lieu, en amont de la phase judiciaire, de généraliser et d'harmoniser le recours gracieux préalable. La diversité des modes amiables de règlement des conflits rend actuellement le système peu lisible. Les exigences de rationalité et d'efficacité pour le justiciable conduisent la mission à préconiser la généralisation d'un recours obligatoire amiable (ROA) préalable aux procédures contentieuses relevant des pôles sociaux. Ce ROA serait étendu et adapté au contentieux technique, en créant un recours médical préalable, qui devrait être de nature à répondre aux demandes des requérants qui portent essentiellement sur un nouvel examen médical du degré d'incapacité, et qui en conséquence pourrait réduire sensiblement les recours contentieux
- En second lieu, les principes directeurs du procès doivent préserver un accès simplifié et peu coûteux au juge, notamment en conservant l'oralité des débats et l'absence de représentation obligatoire par avocat des parties, en première instance.

En outre, la mission se prononce sur l'avenir de deux juridictions spécifiques : les CDAS d'une part ; la CNITAAT d'autre part.

Dès lors que le projet de loi prévoit de confier le contentieux de la CMU-C et de l'ACS aux pôles sociaux, la mission considère que les CDAS, dont l'organisation a été censurée par le conseil constitutionnel, et qui ne possèdent plus la taille critique, ne peuvent plus poursuivre leurs missions. Dans ces conditions, elle propose une répartition du contentieux résiduel entre le juge judiciaire et le juge administratif sur la base de blocs cohérents.

La CNITAAT, qui connaît à la fois du contentieux relatif à la fixation des taux de cotisation des entreprises en matière d'accidents du travail en premier et dernier ressort, et du contentieux d'appel des TCI ne pourra être maintenue sous sa forme actuelle, compte tenu de la compétence de droit commun des cours d'appel qui devrait logiquement s'étendre aux contentieux sociaux. En revanche, il apparaît possible de maintenir le contentieux de la tarification dans une juridiction unique qui continuerait d'être située à Amiens, siège de l'actuelle CNITAAT. Un plan de reclassement des autres agents est en conséquence indispensable.

Enfin, la mission insiste sur la nécessité de fournir le plus rapidement possible à tous les agents une information qui leur permette d'être éclairés sur leur avenir professionnel.

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	3
INTRODUCTION.....	11
1 DES JURIDICTIONS SOCIALES ISOLEES, CONFRONTEES A UNE BAISSSE DES EFFECTIFS ET A UN ACCROISSEMENT DES STOCKS D'AFFAIRES.....	14
1.1 Le contentieux des juridictions sociales, de quoi parle-t-on ?	14
1.1.1 Le contentieux de la sécurité sociale, un contentieux partagé entre deux juridictions échevines : TASS et TCI.....	14
1.1.2 Le contentieux de l'aide sociale, une compétence générale des commissions départementales d'aide sociale (CDAS), qui connaît des exceptions de plus en plus nombreuses.....	15
1.2 Une hausse constante des stocks en dépit d'une volumétrie d'affaires nouvelles stable....	18
1.2.1 Les TASS : un nombre d'affaires nouvelles stable, mais des stocks qui ne cessent d'augmenter	18
1.2.2 Les TCI: un volume de contentieux stable, des stocks maîtrisés	21
1.2.3 Les CDAS : un contentieux en très forte diminution, un stock peu important	21
1.2.4 La CNITAAT : un nombre d'affaires nouvelles relativement stable mais un stock préoccupant	22
1.3 Une perspective d'évolution du contentieux globalement stable.....	23
1.4 Des personnels, isolés et d'origine disparate, en diminution constante.....	24
1.4.1 Un manque de juges professionnels partiellement compensé par des magistrats honoraires	24
1.4.2 Une particularité : des assesseurs issus des organisations syndicales et patronales	27
1.4.3 Des secrétariats isolés qui subissent des baisses d'effectifs régulières.....	29
1.5 Des moyens de fonctionnement adaptés mais des systèmes d'information obsolètes.....	36
1.5.1 Des moyens de fonctionnement correctement calibrés.....	36
1.5.2 Des systèmes d'information hétérogènes et inadaptés	38
1.5.3 Des dépenses significatives en matière d'expertise et d'affranchissement.....	40
1.6 Une absence de pilotage national des juridictions sociales.....	43
1.6.1 Un défaut d'évaluation de l'activité des magistrats.....	43
1.6.2 Une performance hétérogène des agents des greffes	43
1.7 Le financement des juridictions sociales : un circuit complexe, pour un montant total de 46M€	46
1.7.1 Des modalités de financement complexes.....	46
1.7.2 Les dépenses consacrées aux juridictions sociales s'élèvent à 46 M€.....	47
1.8 L'évidence de la réforme et l'inquiétude des acteurs.....	47
2 UN TRANSFERT COMPLET EN 2019 NECESSITANT UNE PREPARATION RIGOUREUSE ET UNE MISE EN ŒUVRE ECHELONNEE.....	49
2.1 Un processus de réforme consensuel élaboré en étroite collaboration avec les ministères concernés	49
2.2 Des principes directeurs structurants pour une mise en œuvre en trois phases.....	49
2.2.1 Trois principes assurant l'équilibre et la qualité des opérations de transfert.....	49
2.2.2 La définition d'une cible de performance pour déterminer le nombre nécessaire de magistrats et d'agents	51
2.2.3 Une mise en œuvre en trois phases.....	52
2.3 Phase 1 : préparation active de la réforme (2016-2018)	53
2.3.1 Un comité de pilotage interministériel.....	53

2.3.2 Des comités de pilotage locaux dans chaque département, regroupés par ressort de cours d'appel.....	54
2.3.3 Une action prioritaire : la résorption des stocks	54
2.3.4 Une préparation globale des différents aspects du transfert.....	58
2.4 Phase 2 : réussir la transition (2019-2020)	60
2.4.1 Le transfert du pilotage des greffes et de la gestion des effectifs au ministère de la justice	61
2.4.2 Le transfert des moyens de fonctionnement et immobiliers	63
2.4.3 L'entrée en vigueur de la nouvelle procédure.....	63
2.5 Phase 3 : Après 2021, stabiliser la réforme et en tirer les bénéfices	64
2.5.1 Une clarification totale des financements en 2021	64
2.5.2 Une transition progressive du statut des personnels	65
3 CREER DES POLES SOCIAUX AU SERVICE DES JUSTICIABLES.....	68
3.1 Optimiser l'organisation et le fonctionnement des pôles sociaux.....	68
3.1.1 Une cartographie des pôles sociaux par principe départementale	68
3.1.2 La composition des formations de jugement au sein des pôles sociaux : un maintien de l'échevinage et des magistrats honoraires	70
3.2 Des procédures disparates et peu formalisées à harmoniser	73
3.2.1 Un constat : des procédures précontentieuses hétérogènes.....	73
3.2.2 Généraliser et rendre obligatoire le recours amiable	76
3.2.3 Des principes directeurs du procès à unifier devant le pôle social	80
3.3 Une nécessaire répartition du contentieux résiduel des CDAS et de la CNITAAT pour une bonne administration de la justice	83
3.3.1 Une répartition des contentieux résiduels de la CDAS entre juge judiciaire et juge administratif rendant plus lisible l'architecture judiciaire	83
3.3.2 Le sort de la CNITAAT.....	86
CONCLUSION	89
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	91
LETTRE DE MISSION.....	95
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	99
ANNEXES.....	107
ANNEXE 1 : LOGIGRAMME DU TRANSFERT.....	109
ANNEXE 2 : PREVISIONS DE DEPARTS EN RETRAITE 2015-2026	111
ANNEXE 3 : POSSIBILITES D'ACCES AUX CORPS DES SERVICES JUDICIAIRES	113
ANNEXE 4 : TABLEAU ANALYTIQUE DES DEPARTEMENTS COMPORTANT PLUSIEURS TASS	117
ANNEXE 5 : LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DES CRA.....	119
ANNEXE 6 : DES PROCEDURES DE CONCILIATION ET DE MEDIATION INEGALEMENT DEVELOPPEES	121
SIGLES UTILISES.....	123
LISTE DES PIECES JOINTES	125

PIECE JOINTE N°1 : PROJET DE LOI J 21.....	127
PIECE JOINTE N°2 : PROJET DE LOI ADOPTE PAR LE SENAT.....	129
PIECE JOINTE N°3 : SIEGE ET RESSORT DES TASS.....	135
PIECE JOINTE N°4 : EVOLUTION DES EFFECTIFS DES JURIDICTIONS SOCIALES DE 2010 A 2014.....	141
PIECE JOINTE N°5 : POSITION DE LA DSS SUR UNE PROCEDURE DE RECOURS AMIABLE OBLIGATOIRE DANS LE CHAMP DU CONTENTIEUX TECHNIQUE.....	143
ANNEXE 1 DE LA PIECE JOINTE N°5 : PRESENTATION SYNTHETIQUE DE L'UTILISATION DE L'EXPERTISE MEDICALE DANS LE CADRE DU CONTENTIEUX GENERAL ET DU CONTENTIEUX TECHNIQUE DE LA SECURITE SOCIALE	145
ANNEXE 2 DE LA PIECE JOINTE N°5 : COUT DE FONCTIONNEMENT PREVISIONNEL DE LA MISE EN PLACE D'UN RECOURS MEDICAL PREALABLE.....	147
PIECE JOINTE N°6 : POSITION DU PRESIDENT DE LA CCAS, M. JEAN-MICHEL BELORGEY.....	149

INTRODUCTION

La réforme des juridictions sociales a été inscrite à l'agenda politique par le Président de la République dans son discours aux corps constitués du 20 janvier 2015 : « La justice de tous les jours, celle qui est familière à nos compatriotes, et qui est pour eux le visage même du droit, doit évoluer. Je prendrai un exemple, auquel j'attache une grande importance : les juridictions sociales. Quelque 250 000 personnes font appel à elles chaque année. Cette justice de l'aide sociale, du handicap, des pensions, des allocations familiales, doit être plus simple, plus accessible. L'ensemble de ces contentieux sera regroupé en une seule juridiction ».

Afin de répondre à cet engagement, le projet de loi pour la justice du 21^{ème} siècle (J21), présenté en conseil des ministres le 31 juillet 2015 (pièce jointe n°1), prévoit la fusion des contentieux de sécurité sociale au sein de pôles sociaux qui seront créés dans les tribunaux de grande instance (TGI), au plus tard le 1^{er} janvier 2019.

Ce projet de loi a été profondément modifié par le Sénat qui a substitué à ces pôles sociaux, des « tribunaux des affaires sociales » (pièce jointe n°2), contre l'avis du Gouvernement qui souhaite revenir à l'esprit initial du texte dans le cadre de son examen à l'Assemblée nationale.

Le contentieux de la sécurité sociale est actuellement réparti, en première instance, entre les tribunaux des affaires sociales (TASS) compétents pour le contentieux général de la sécurité sociale, les tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI), juges du contentieux technique et les commissions départementales d'aide sociale (CDAS), qui traitent notamment des litiges portant sur la protection complémentaire en matière de santé des personnes à faibles ressources (couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS)).

Ces juridictions, qui ont en charge un contentieux de masse, près de 150 000 affaires nouvelles par an, reposent sur une organisation complexe, source de difficultés :

- d'une part, ces juridictions possèdent un caractère hybride. Elles sont composées de magistrats qui relèvent du ministère de la justice tandis que les fonctions du greffe sont assurées par un peu plus de 700 agents, toutes juridictions confondues y compris les CDAS, qui relèvent, pour les uns, du ministère chargé des affaires sociales, pour les autres, des caisses de sécurité sociale, et sont gérés de manière autonome ; ce double rattachement ministériel crée des difficultés de pilotage.
- D'autre part, cette organisation se traduit par un morcèlement du contentieux, difficilement lisible pour les usagers, contraints pour un même litige de porter leur demande devant trois juridictions distinctes et organisées selon des procédures hétérogènes.

Le transfert des juridictions sociales est un projet en germe depuis près de 15 ans. En 2003, le Conseil d'Etat évoquait déjà l'« *écartèlement* » du contentieux et l'hétérogénéité des juridictions sociales¹. A compter de 2007, les ministères en charge des affaires sociales et de la justice ont commencé à échanger sur les conditions d'un transfert du contentieux social. En 2010, un rapport commun de l'IGAS, de l'IGSJ, de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux² soulignait « *la fragilité de l'organisation actuelle des juridictions sociales* » et la nécessité d'une réforme urgente.

¹ L'avenir des juridictions spécialisées dans le domaine social, rapport du Conseil d'Etat, 2003.

² «La réforme des juridictions spécialisées dans le domaine social», juillet 2010.

La fusion de ces contentieux soulève plusieurs questions importantes. Sur le fond, elle nécessite de prévoir une harmonisation des procédures, aujourd'hui très disparates. Au plan organisationnel, elle suppose de déterminer les conditions de ce transfert en intégrant l'ensemble des volets concernés : immobiliers, informatiques, budgétaires. Sur le plan fonctionnel, elle doit veiller à maintenir une justice accessible à des personnes souvent démunies. Enfin, sur le plan social, elle doit prendre en compte les différences de statut, de conditions de travail et de culture professionnelle entre les agents actuels des juridictions sociales et les personnels des greffes relevant du ministère de la justice.

Par ailleurs, cette réforme est susceptible d'entraîner des répercussions multiples, singulièrement sur l'organisation de l'appel et le sort des contentieux sociaux résiduels, non traités par le projet de loi.

Actuellement, l'appel du contentieux social est réparti entre trois juridictions : la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail (CNITAAT) qui traite le contentieux technique de la sécurité sociale, la Commission centrale d'aide sociale (CCAS) qui se prononce sur les décisions des CDAS, et les cours d'appel qui sont compétentes pour le contentieux général de la sécurité sociale. L'harmonisation des conditions d'appel, et par voie de conséquence, le sort réservé aux juridictions spécialisées, sont deux questions qui doivent être clairement examinées dans le cadre du transfert proposé.

La réforme des juridictions sociales est également susceptible d'interroger le périmètre de compétence des pôles sociaux qui seront constitués au sein des TGI : si les contentieux administratifs, en particulier ceux du revenu de solidarité active (RSA) et de l'aide personnalisée au logement (APL), sont exclus du champ de la réflexion, en revanche, le sort du contentieux de l'aide sociale pris en charge par les CDAS est posé, au regard notamment de la fragilité de ces structures qui sera encore accentuée par la baisse d'activité résultant des transferts de la CMU-C et de l'ACS.

Compte tenu de ces enjeux et du caractère interministériel des modalités du transfert, les directeurs de cabinet de la Garde des sceaux, ministre de la justice et de la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, ont missionné l'IGAS et l'IGSJ pour établir « *un état des lieux actualisé* » et proposer un « *schéma d'ensemble du transfert* ».

La mission a, dès son lancement, mi-septembre 2015, installé et animé un groupe de travail réunissant, chaque semaine, des représentants des directions d'administration centrale concernées, avec un double objectif : établir un diagnostic partagé, croisant les données établies par les deux ministères, et construire un schéma de transfert le plus consensuel possible.

La mission a rencontré les principaux acteurs nationaux, notamment la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), principal employeur des agents mis à disposition des juridictions, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) sur les problématiques statutaires, le Conseil d'Etat, la Fédération nationale des accidentés de la vie (FNATH), et l'Association nationale des membres des tribunaux de la sécurité sociale et du contentieux technique (ANTASS). Elle a également entendu plusieurs personnalités qualifiées notamment Anne Caron-Deglise³, Raymonde Tailleur⁴ et Pierre Joxe⁵.

Elle a effectué des déplacements en région afin de recueillir le point de vue des acteurs de terrain : magistrats, secrétaires en titre, agents des caisses de sécurité sociale, assesseurs, médecins experts ; elle s'est ainsi rendue à Lille, Douai, Valenciennes, Montpellier, Nîmes et Amiens ainsi qu'à Versailles et Paris.

³ Ancienne chargée de mission au ministère de la justice.

⁴ Ancienne directrice de projet à la DSS.

⁵ Auteur de « Soif de justice - Au secours des juridictions sociales », Fayard, 2014.

Pour établir ses propositions, la mission s'est appuyée sur trois principes structurants susceptibles d'innover l'ensemble de la réforme :

- répondre aux attentes du justiciable en favorisant une organisation judiciaire plus lisible tout en restant accessible;
- offrir les meilleures garanties possibles aux agents concernés et apporter des réponses à leurs inquiétudes ;
- veiller à la maîtrise des coûts, à chaque étape du transfert, sans occulter les améliorations qu'il convient d'apporter pour assurer une justice efficace.

Au terme de ses investigations, la mission est en mesure de dresser un état des lieux précis et actualisé de l'organisation et du fonctionnement de ces juridictions sociales, qui met en exergue leur hétérogénéité et leur complexité (I), de proposer un schéma d'ensemble du transfert approuvé par les représentants des directions concernées (II) et de formuler des recommandations sur la structuration des futurs pôles sociaux (III).

1 DES JURIDICTIONS SOCIALES ISOLEES, CONFRONTEES A UNE BAISSSE DES EFFECTIFS ET A UN ACCROISSEMENT DES STOCKS D’AFFAIRES

1.1 Le contentieux des juridictions sociales, de quoi parle-t-on ?

Dans son acception large, le contentieux social concerne trois domaines : celui du droit du travail (pris en charge par les conseils des prud’hommes - CPH), celui de la sécurité sociale, et celui de l’aide sociale. Il ne sera évoqué ici que le contentieux de la sécurité sociale et celui de l’aide sociale, seuls concernés par le projet de transfert.

1.1.1 Le contentieux de la sécurité sociale, un contentieux partagé entre deux juridictions échevines : TASS et TCI

Le contentieux de la sécurité sociale se partage entre contentieux général et contentieux technique⁶.

➤ Le contentieux général de la sécurité sociale

Il englobe, d’une part, tous les contentieux qui mettent en jeu l’application des législations et réglementations de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole qui ne relèvent pas par leur nature d’un autre contentieux (article L. 142-1 du code de la sécurité sociale (CSS)), d’autre part, le contentieux du recouvrement des cotisations d’assurances sociales, d’accident du travail, des allocations familiales dues par les employeurs (article L. 213-1 du CSS).

Les contentieux opposent donc une des caisses de sécurité sociale du régime général (URSSAF, CAF, CPAM, Caisse d’assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT)) ou des autres régimes (Mutualité sociale agricole (MSA), Régime social des indépendants (RSI), etc.) et les assurés sociaux et cotisants (salariés, employeurs ou travailleurs indépendants).

Les litiges portent essentiellement sur :

- l’affiliation (inscription à une caisse de sécurité sociale) ;
- le calcul et le recouvrement des cotisations de sécurité sociale ;
- les prestations familiales (allocations familiales, allocations pour le jeune enfant, ...) ;
- les prestations versées en cas de maladie, maternité (remboursement des frais médicaux, ...) ;
- les prestations liées à la retraite (régime de base obligatoire de l’assurance-vieillesse des salariés et travailleurs indépendants) ;
- les prestations versées au titre de la législation sur les accidents du travail et les maladies professionnelles ;
- les prestations versées au titre du capital-décès de la sécurité sociale ;
- la reconnaissance de la faute inexcusable de l’employeur.

⁶ Hormis le contentieux du contrôle technique des professions de santé, qui relève des sections des assurances sociales des ordres professionnels.

Ce contentieux général est de la compétence des TASS, juridictions échevines créées en 1946, au nombre de 115 (pièce jointe n° 3)⁷. Toutefois, les réclamations contre les décisions des organismes de sécurité sociale doivent être soumises dans un premier temps à une commission de recours amiable (CRA). Ce recours précontentieux est obligatoire avant de pouvoir saisir le TASS. Dans le cas contraire, ce dernier déclarera le recours irrecevable et renverra l'assuré devant la CRA⁸.

En appel, le contentieux des TASS est jugé par les cours d'appel de l'ordre judiciaire. Pour mémoire, en deçà du montant de 4000 €, les TASS jugent en premier et dernier ressort (R. 142-25 du CSS)⁹.

➤ Le contentieux technique de l'incapacité

Il concerne principalement les accidents du travail et les maladies professionnelles. Il règle les litiges relatifs à l'état ou au degré d'invalidité, l'état d'incapacité au travail, l'état d'incapacité permanente au travail et le taux de cette incapacité (art. L. 143-1 du CSS).

Ce contentieux est de la compétence des TCI qui ont été créés en 1994, en remplacement des commissions régionales de l'incapacité. Ils sont au nombre de 26 en France, le choix ayant été fait d'en limiter le nombre pour permettre des audiences plus fréquentes, au regard du volume du contentieux. Depuis 2005, les TCI traitent également le contentieux des décisions relatives au handicap prises par les Commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) au sein des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

En appel, le contentieux des TCI relève de la CNITAAT. La décision du TCI est toujours susceptible d'appel, quel que soit le taux d'incapacité retenu, et n'est pas susceptible d'opposition (R. 143-14 du CSS).

Enfin, il faut mentionner le contentieux de la tarification de l'assurance des accidents du travail pour lequel la CNITAAT statue, en premier et dernier ressort, sur les contestations en matière de tarification des cotisations dues par les entreprises au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Le projet de loi J21 prévoit le transfert du contentieux en appel des décisions des TCI aux cours d'appel. La CNITAAT ne connaîtrait donc uniquement au terme de ce projet que du contentieux de la tarification. Se pose donc nécessairement la question du sort de cette cour, sur lequel des propositions sont formulées en troisième partie du rapport.

1.1.2 Le contentieux de l'aide sociale, une compétence générale des commissions départementales d'aide sociale (CDAS), qui connaît des exceptions de plus en plus nombreuses

Les CDAS sont des juridictions administratives spécialisées compétentes pour le contentieux de l'aide sociale et de certaines aides et prestations d'action sociale, relevant de la compétence de l'Etat ou des collectivités territoriales, et notamment le contentieux :

- du revenu minimum d'insertion (RMI), pour le solde de contentieux, le RMI n'existant plus ;

⁷ 113 TASS seulement sont en activité : un TASS par département, plus 13 TASS infra-départementaux ; le TASS de Mayotte ne fonctionne pas, et celui de Saintes a été fusionné avec celui de La Rochelle.

⁸ Art.R142-1 CSS

⁹ Le TASS statue également en premier et dernier ressort sur les demandes de remise totale ou de réduction de majorations de retard ou de pénalités lorsqu'il est saisi par les employeurs de recours contre les décisions de refus prises en application de l'article R.243-20 du CSS par les organismes de recouvrement.

- de l'aide sociale aux personnes âgées (hébergement en établissement, aide-ménagère,...), et de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) à domicile et en établissement ;
- de l'aide sociale aux personnes handicapées (hébergement en établissement, aide-ménagère,...) et de l'attribution en urgence de la prestation de compensation du handicap¹⁰ (PCH) ;
- de l'obligation alimentaire et des recours sur succession après attribution d'aides sociales ;
- de l'aide médicale d'Etat (AME) ;
- de la CMU-C ;
- de l'ACS

Les CDAS ne sont pas en revanche compétentes pour :

- le contentieux de l'APL qui relève du juge administratif ;
- le contentieux de l'aide sociale à l'enfance, attribué également au juge administratif ;
- le contentieux du RSA. En effet, en 2008, lors de la création de cette prestation, le choix a été fait de confier ce nouveau contentieux aux tribunaux administratifs, déjà compétents, depuis 2005, pour le contentieux des travailleurs handicapés (insertion professionnelle et sociale d'une personne handicapée adulte et reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé). Il en va de même depuis 2007 pour le droit au logement opposable (DALO).

En appel, les décisions des juges administratifs relèvent normalement des cours administratives d'appel. Cependant, s'agissant du contentieux du RSA, il est jugé en premier et dernier ressort par les tribunaux administratifs et ne peut donc faire l'objet d'un recours que devant le Conseil d'Etat.

Le contentieux des CDAS relève en appel de la CCAS, qui conformément à l'article L. 134.3 du CASF, peut être appelé à traiter de certains recours en premier et dernier ressort.

La nature et la composition des CDAS posent difficulté. Une décision du Conseil constitutionnel, du 25 mars 2011¹¹, a censuré la composition de ces commissions en ce qu'elles comprenaient en leur sein trois fonctionnaires de l'Etat et trois conseillers généraux, ce qui ne permettait pas de garantir leur impartialité. Une décision similaire est intervenue s'agissant de la composition de la CCAS¹². Depuis ces décisions, et dans l'attente d'un texte réformant leur composition, les CDAS ne sont composées que d'un juge et d'un rapporteur, ce qui est une situation nécessairement insatisfaisante, d'autant plus que les secrétariats des CDAS comme de la CCAS sont intégrés dans les services de l'administration des affaires sociales.

Le projet de loi J21 prévoit le transfert de la CMU-C et de l'ACS mais n'évoque pas le sort des autres contentieux gérés par la CDAS : contentieux des aides aux personnes âgées et aux personnes handicapées y compris et APA et PCH, solde du contentieux RMI et contentieux de l'AME. Ces contentieux représentent en 2013 environ 44 % des affaires nouvelles des CDAS.

¹⁰ Art. L. 245-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

¹¹ C.constit, décision n°2010-110 QPC du 25 mars 2011.

¹² C.constit, décision n°2012-250 QPC du 8 juin 2012.

Le maintien des CDAS pour traiter ces contentieux n'est pas envisageable en raison, d'une part, du nombre extrêmement réduit de dossiers subsistants, faisant passer la juridiction en dessous du seuil critique de fonctionnement. D'autre part, il apparaît impossible de maintenir en l'état des commissions dont la nature juridictionnelle a été remise en cause par le Conseil constitutionnel. Le fonctionnement actuel de ces commissions, avec un magistrat et un rapporteur, ne peut être que provisoire, dans l'attente d'une réforme.

Il apparaît donc nécessaire de transférer ce contentieux résiduel aux juridictions de droit commun selon des modalités qui restent à déterminer et pour lesquelles des propositions sont formulées en troisième partie du rapport.

Tableau 1 : récapitulatif de la répartition des compétences en matière de contentieux social

Juridictions de l'ordre judiciaire	Juridictions de l'ordre administratif
<p><i>TASS (juridiction échevine)</i></p> <p><u>Compétence</u> : contentieux général de la sécurité sociale, notamment litiges entre une caisse de sécurité sociale et un assuré social sur les prestations sociales ; litiges entre une caisse et un employeur sur l'assujettissement et le recouvrement des prestations sociales ; litige entre une caisse et un employeur sur la faute inexcusable suite à un accident du travail</p> <p><u>Exceptions</u> : certains régimes spéciaux régis par des textes spécifiques ; contrôle technique à l'égard des praticiens</p> <p><u>Appel</u> : devant les cours d'appel judiciaire de droit commun</p> <p><u>Cassation</u> : devant la Cour de cassation</p>	<p><i>Tribunal administratif (juridiction de droit commun)</i></p> <p><u>Compétence</u> : litiges liés au RSA, à l'APL, à l'Aide sociale à l'enfance (ASE), au DALO, et litiges entre Pôle emploi et un demandeur d'emploi (contentieux de l'inscription ou de la radiation sur les listes, contentieux des aides versées par l'Etat au titre de la solidarité)</p> <p><u>Exceptions</u> : Les litiges subsistant sur le RMI restent de la compétence des CDAS ; les litiges entre Pôle emploi et un demandeur d'emploi sont de la compétence du TGI lorsqu'ils sont relatifs à une prestation de retour à l'emploi</p> <p><u>Appel</u> : devant les cours d'appel administratives de droit commun, lorsque le contentieux n'est pas en dernier ressort (RSA par exemple)</p> <p><u>Cassation</u> : devant le conseil d'Etat</p>
<p><i>TCI (juridiction échevine)</i></p> <p><u>Compétence</u> : pour les litiges concernant l'état ou le degré d'invalidité ou d'incapacité suite à un accident du travail ou une maladie professionnelle</p> <p><u>Exceptions</u> : la tarification des cotisations dues par les entreprises au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles relève de la CNITAAT</p> <p><u>Appel</u> : devant la CNITAAT</p> <p><u>Cassation</u> : devant la Cour de cassation</p>	<p><i>CDAS (commission administrative présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire)</i></p> <p><u>Compétence</u> : contentieux de l'aide sociale</p> <p><u>Exceptions</u> : contentieux du RSA, de l'APL, et autres contentieux spécifiquement de la compétence du tribunal administratif</p> <p><u>Appel</u> : devant la CCAS</p> <p><u>Cassation</u> : devant le Conseil d'Etat</p>

<p>CNITAAT (juridiction échevine)</p> <p><u>Compétence</u> : contentieux de la tarification des cotisations dues par les entreprises au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles</p> <p>Décisions en premier et dernier ressort</p> <p><u>Cassation</u> : devant la Cour de cassation</p>	
---	--

Source : mission

1.2 Une hausse constante des stocks en dépit d'une volumétrie d'affaires nouvelles stable

Globalement, le nombre d'affaires nouvelles dans les juridictions sociales est stable.

Tableau 2 : Evolution du nombre de recours devant les juridictions sociales

	Juridictions de la sécurité sociale Nombre de demandes			
Année	TASS	TCI	CNITAAT	Total
2007	98 766	47 537	7 222	153 525
2008	100 155	43 869	8 041	152 065
2009	103 817	41 199	6 885	151 901
2010	94 531	40 042	5 517	140 090
2011	101 678	42 234	5 343	149 255
2012	102 016	42 580	7 468	152 064
2013	102 431	42 580	8 355	153 366
2014	105 412	43 393	7 216	156 021

Source : mission à partir des données de la Direction de la sécurité sociale (DSS)

On le constate, le volume de contentieux est resté relativement stable au cours des huit dernières années au sein des TASS, des TCI et de la CNITAAT. Le taux d'appel des décisions est également quasiment identique : pour les TCI, 12 % en 2013 et 13 % en 2014 ; pour les TASS, 10% en 2013 et 9 % en 2014¹³.

Or, dans le même temps, les stocks ont augmenté, dépassant largement la moyenne constatée dans les juridictions de droit commun (devant les TGI, le stock représente environ 9 mois d'activité selon le ministère de la justice). Dans ce panorama, les CDAS font figure d'exception avec un volume d'affaires nouvelles et un stock en forte diminution.

1.2.1 Les TASS : un nombre d'affaires nouvelles stable, mais des stocks qui ne cessent d'augmenter

► Un volume d'affaires nouvelles stable

¹³ Chiffres sur la base du nombre de déclarations d'appel comptabilisées par les juridictions. Le calcul est effectué à partir du nombre totale de décisions, y inclus les radiations, désistements et autres fins.

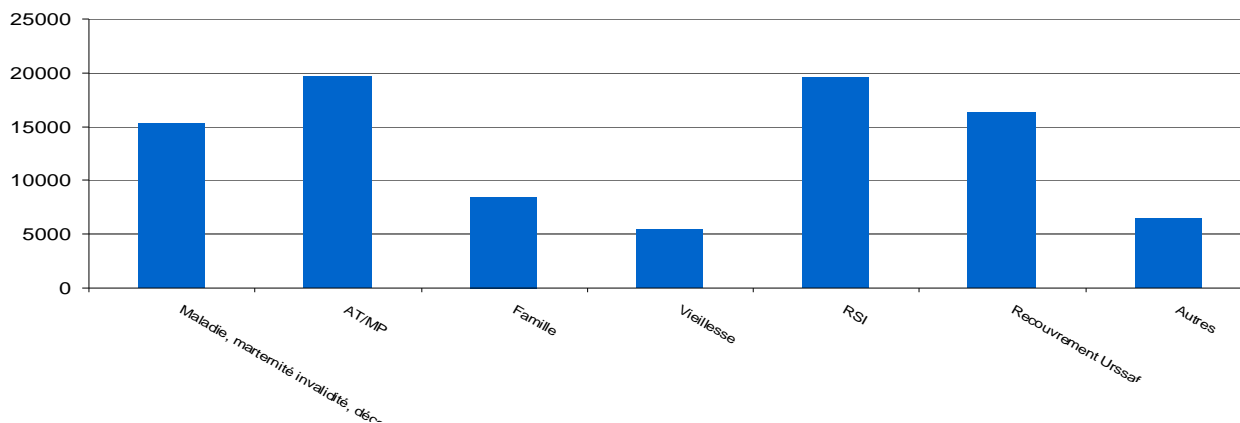
En 2014, les TASS ont été saisis de 105 412 affaires nouvelles, soit une hausse de 2,40 % par rapport à l'année 2013¹⁴. Les fluctuations d'une année sur l'autre, au cours des cinq dernières années, sont sensiblement de l'ordre de plus ou moins 2 % (voir tableau ci-dessus).

Le contentieux concerne pour 69 % le régime général, pour 21 % le régime du RSI et pour 6% le régime agricole, le solde se répartissant entre les autres régimes¹⁵.

90 353 décisions ont été rendues au cours de l'année 2014. Celles en matière de risque professionnel (d'accidents du travail et de maladies professionnelles) représentent un cinquième du volume total, tout comme celles concernant le RSI. Viennent ensuite les décisions concernant le recouvrement par les URSSAF (18 %) et les décisions relatives aux risques de la branche santé (maladie, maternité, invalidité, décès, soit 17 %).

Environ 10 % des décisions (9 496 précisément) ont fait l'objet d'un appel.

Graphique 1 : Répartition des décisions 2014 par risque



Source : mission à partir des données DSS

► Une augmentation des stocks préoccupante

Tableau 3 : Evolution du stock des TASS

Année	Stocks au 31 décembre	Taux d'augmentation
2010	118 901	
2011	132 116	+11 %
2012	143 279	+ 8 %
2013	151 508	+ 6 %
2014	166 278	+ 10 %

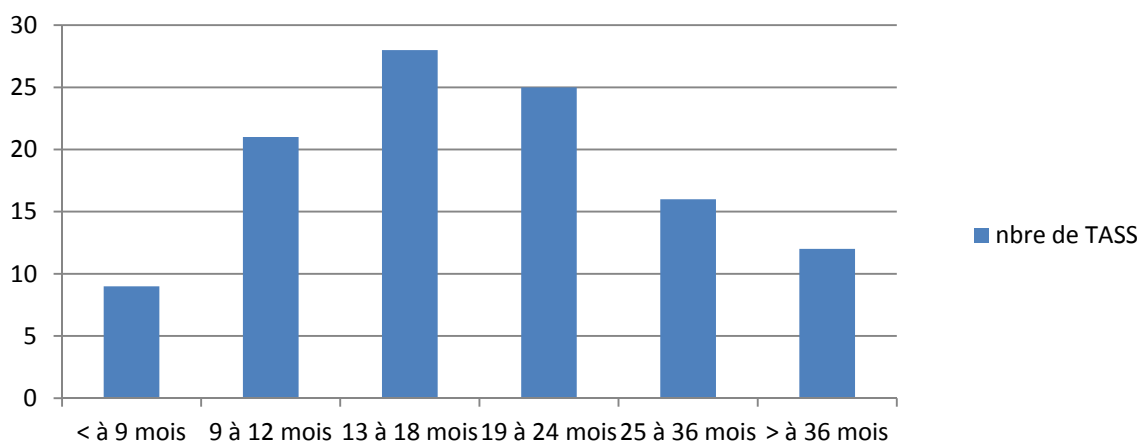
Source : mission à partir des données DSS

Au total, devant les TASS, l'augmentation des stocks atteint presque 40 % entre 2010 et 2014. Les stocks représentent au plan national environ 19 mois d'activité, 90 TASS ayant à la fin 2014 un stock équivalant à plus de 12 mois d'activité¹⁶.

¹⁴ Source : les chiffres clés de la justice, 2015.

¹⁵ Ce pourcentage est calculé à partir des décisions rendues par les TASS, et non à partir des recours enregistrés.

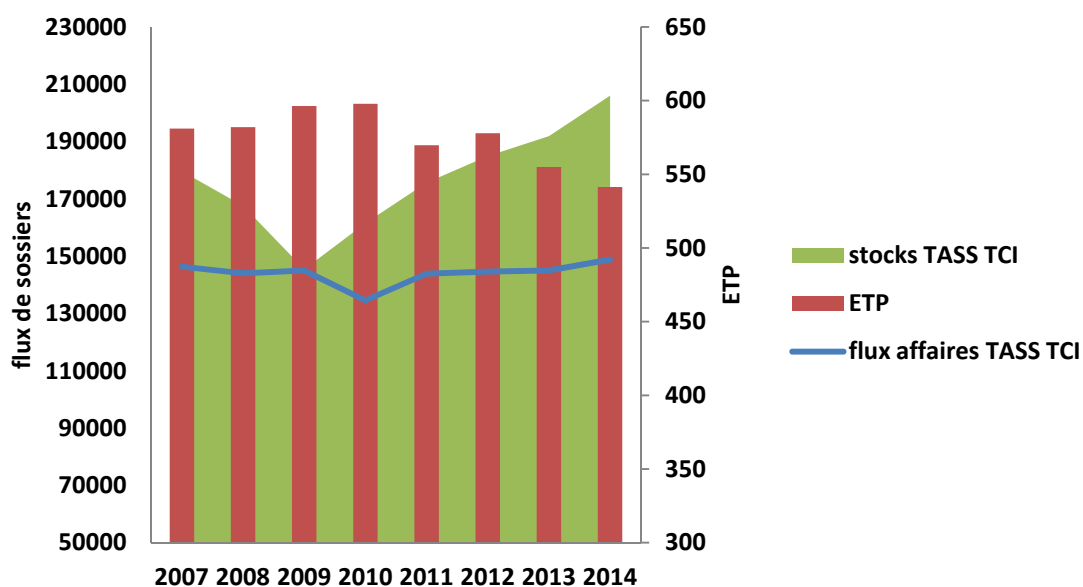
Graphique 2 : Répartition des stocks des TASS en nombre de mois d'activité



Source : mission à partir des données DSS

L'accroissement des stocks a une incidence directe sur les délais de traitement, qui ne cessent également d'augmenter. Ainsi, ce délai qui était en moyenne de 19,8 mois en 2013 dans les TASS a atteint 22,1 mois en 2014.

Graphique 3 : Evolution comparée des effectifs, des flux d'affaires et des stocks



Source : mission à partir des données DSS

¹⁶ Calculer les stocks en nombre de mois d'activité signifie que, compte tenu du flux habituel moyen d'affaires sortantes par mois dans les TASS, il faut x mois pour traiter tous les dossiers pendants.

1.2.2 Les TCI: un volume de contentieux stable, des stocks maîtrisés

En 2014, les TCI ont été saisis de 43 393 affaires nouvelles.

Le contentieux concerne, pour 47 %, des contestations liées à un accident du travail ou une maladie professionnelle, pour 35 % le contentieux lié au handicap (CDAPH), pour 13 % le contentieux de l'invalidité et pour 5 % le contentieux de l'incapacité au travail.

Le délai moyen de traitement est de 10,5 mois¹⁷.

43 949 décisions ont été rendues au cours de l'année 2014. Environ 5 % (5 723 affaires) ont fait l'objet d'un appel.

Tableau 4 : Evolution du stock des TCI

Année	Stocks au 31 décembre	Taux d'augmentation
2012	41 685	
2013	40 430	- 3 %
2014	39 874	- 1 %

Source : mission à partir des données DSS

Au total, devant les TCI, le stock a ainsi diminué de 4 % au cours des trois dernières années. Il représente environ 11 mois d'activité.

1.2.3 Les CDAS : un contentieux en très forte diminution, un stock peu important

► Une forte baisse d'activité des CDAS

Selon l'étude d'impact du projet de loi J21, le contentieux des CDAS devrait faire l'objet d'un transfert vers les pôles sociaux uniquement pour la partie qui concerne le contentieux des droits à la protection de la santé : la CMU-C, qui constitue une complémentaire santé gratuite et l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS).

En 2013¹⁸, les CDAS ont été saisies de 3 451 dossiers au titre de la CMU-C, et de 1 146 dossiers au titre de l'ACS. Au total, ces deux prestations représentent 56 % du contentieux des CDAS. L'activité des CDAS est en très forte diminution depuis 2008, date à laquelle les CDAS avaient été saisies de 15 385 dossiers de CMU-c et de 3 718 dossiers d'ACS.

Tableau 5 : Evolution du nombre de recours devant la CDAS par type de prestation

	RMI	Aide sociale PA	Aide sociale PH	AME	CMU-C	ACS	Total
Pour mémoire 2008	14 077	3 349	348	600	15 385	3 718	37 477
2012	893	2 238	348	604	4 351	1 614	10 048
2013	476	2 100	399	494	3 451	1 146	8 066
Variation 2008/ 2013	- 96 %	- 37 %	+ 14 %	- 17 %	-77 %	-69 %	-78 %

Source : mission à partir des données DSS

¹⁷ Délai entre l'enregistrement du recours et la notification de la décision.

¹⁸ Dernière année disponible en données complètes.

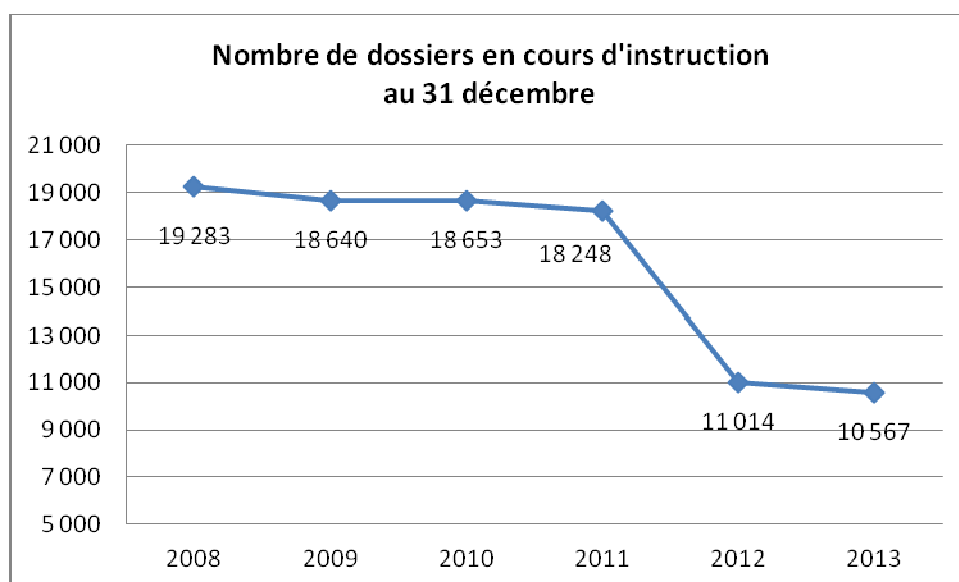
La baisse de l'activité des CDAS est continue depuis 2008. Elle s'explique d'abord par la suppression du RMI en 2008, remplacé par le RSA, dont le contentieux relève de la juridiction administrative. Les litiges relevant du RMI représentaient 38 % de l'ensemble du contentieux en 2008 et n'en représentent plus que 6 % en 2013. Concernant plus spécifiquement la CMU-c et l'ACS, elle est due ensuite à un effort entrepris par les CPAM d'information sur les ressources prises en compte et de meilleure motivation de leurs décisions, ces prestations récentes étant progressivement mieux connues.

➤ Une forte baisse des stocks des CDAS liée à une diminution des affaires nouvelles

La diminution du contentieux a pour corollaire une diminution également continue des stocks. Le stock ne cesse en effet de diminuer depuis 2008 : - 45 % entre 2008 et 2013, avec une chute particulièrement notable entre 2011 et 2013 : - 42 % entre ces deux années.

Les trois plus importantes CDAS totalisent à elles seules quasiment la moitié du stock. Celui-ci est exclusivement constitué de dossiers RMI pour les Bouches-du-Rhône (1 000 dossiers), à 80 % de contentieux « aide sociale personnes âgées » dans le Nord (2 388 dossiers) et concerne tous les types de contentieux pour Paris (1 386 dossiers).

Graphique 4 : Evolution du stock des CDAS



Source : Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

1.2.4 La CNITAAT : un nombre d'affaires nouvelles relativement stable mais un stock préoccupant

La CNITAAT a été saisie en 2014 de 7 216 affaires nouvelles, ce qui correspond à quelques unités près, au nombre d'affaires dont elle avait eu à connaître en 2007. Sur une période longue, le nombre d'affaires nouvelles est donc stable même s'il a connu des fluctuations soit à la hausse en 2008 et 2013, où il était au-delà de 8 000, soit à la baisse, en 2010 et 2011, où il se situait aux alentours de 5 500.

Les appels relatifs aux accidents du travail représentent presque la moitié des saisines¹⁹ tandis que les recours concernant la tarification, 21 %.

¹⁹ 46 % précisément.

La CNITAAT a rendu 6 586 décisions en 2014 dont 38 % concernant le contentieux des accidents du travail et 29 % celui de la tarification.

Sur un laps de temps plus court, le nombre de décisions rendues est également stable, puisqu'il a retrouvé en 2014 son niveau de 2010, avec des variations dans l'intervalle : forte diminution de l'activité en 2011 suivie d'une augmentation régulière ensuite.

Sur l'ensemble des décisions rendues par la CNITAAT en 2014, seulement 1 % ont fait l'objet d'un pourvoi en cassation, et 0,35 % ont donné lieu à un arrêt de cassation.

En revanche, le nombre de dossiers en stock demeure préoccupant puisqu'il atteignait 13 550 à la fin de l'année 2014, soit son niveau de 2006. Le plan de déstockage mis en place en 2007 avait permis de le ramener à 8 400 dossiers au 31 décembre 2010. Mais dès cette date, qui a marqué la fin de la mise en œuvre du plan, la courbe s'est inversée.

Aujourd'hui, deux ans d'activité seraient nécessaires pour le résorber.

1.3 Une perspective d'évolution du contentieux globalement stable

Les perspectives de diminution du contentieux des TASS, auxquelles on pouvait s'attendre, à la suite du décret n° 2009-988 du 20 août 2009 habilitant les directeurs des organismes de sécurité sociale à recouvrer les prestations indues par voie de contrainte²⁰, qui a étendu aux directeurs d'organismes de sécurité sociale, le pouvoir, jusque-là réservé à ceux de l'URSSAF, de délivrer des contraintes de payer aux débiteurs, ne se sont pas concrétisées.

Le volume des recours dont ont été saisis les TASS a certes chuté en 2010 de 9 % alors qu'il était en constante évolution les années précédentes mais il est revenu en 2014 à son niveau de 2009.

En revanche, le contentieux s'est complexifié. En effet, les recours formés notamment par les caisses d'allocations familiales en vue du recouvrement de prestations indûment versées aux allocataires, et qui représentaient un tiers du volume de l'activité des TASS, se traduisaient par des décisions peu complexes et rapides. S'est substitué à ce contentieux, celui des oppositions à contrainte, qui n'est en rien négligeable²¹ et qui est de plus en plus disputé.

En effet, les caisses rencontrent de réelles difficultés à gérer les comptes de leurs débiteurs et à imputer leurs versements sur les sommes restant dues. Les juridictions doivent donc prendre en charge de manière récurrente la vérification et la rectification de décomptes très techniques, rôle dont on peut douter qu'il incombe naturellement à un juge.

Par ailleurs, la suppression au 1er janvier 2014 en loi de finances pour 2014 de la contribution à l'aide juridique instaurée en 2011, qui prévoyait un droit de timbre de 35 € est susceptible de générer une augmentation du volume du contentieux. On note de fait un accroissement entre 2013 et 2014 du nombre de saisines des TASS de 2,40 % et des TCI de 1,90 %.

²⁰ Codifié à l'article R. 133-9-2 du CSS.

²¹ A titre d'exemple, 19 % des recours au TASS de Meaux en 2014.

1.4 Des personnels, isolés et d'origine disparate, en diminution constante

Les personnels affectés dans les juridictions sociales présentent comme caractéristiques principales d'être d'origine disparate et de ne pas être systématiquement affectés à temps plein à ces missions. On retrouve dans ces juridictions, d'une part des magistrats de l'ordre judiciaire, en activité ou honoraires, et des échevins, et d'autre part des personnels administratifs, fonctionnaires du ministère des affaires sociales ou employés des caisses de sécurité sociale.

1.4.1 Un manque de juges professionnels partiellement compensé par des magistrats honoraires

1.4.1.1 Les TASS : des magistrats le plus souvent à temps partiel renforcés de manière substantielle par des magistrats honoraires

Le TASS est présidé par un magistrat du siège du TGI dans le ressort duquel il a son siège, ou par un magistrat du siège honoraire. Ce président est désigné pour trois ans par le premier président de la cour d'appel après avis de l'assemblée générale des magistrats du siège de la cour²².

Le président du TASS est généralement affecté à d'autres activités juridictionnelles, de sorte que rares sont les TASS où ces fonctions occupent un ou plusieurs magistrats en activité à temps plein. En 2014, seulement dix TASS sur les 115 que compte le territoire bénéficiaient d'un magistrat à temps plein (ou de plusieurs temps partiels représentant au moins un équivalent temps plein (ETP))²³ et au sein de ces dix TASS, seuls trois, les plus importants (Lille, Lyon, Paris) avaient plus de deux magistrats. Il faut y ajouter treize TASS qui fonctionnaient avec des magistrats exerçant leur fonction de présidence au moins à 80 % de leur quotité de temps de travail, ce qui correspond à une pratique habituelle dans les juridictions de petite ou moyenne taille, où même les magistrats spécialisés participent de manière régulière au service général de la juridiction, notamment aux audiences correctionnelles et aux assises. Au total, la quotité moyenne d'activité des magistrats en exercice consacrée au TASS était de 0,55 ETP.

Malgré ce temps réduit d'activité, les magistrats rencontrés par la mission ont tous dit beaucoup apprécier cette affectation, qu'ils n'avaient généralement pas choisie et pour laquelle ils n'ont pas suivi de formation préalable. Ils ont découvert sur place l'intérêt de ce contentieux et souhaitent le plus souvent poursuivre cette activité.

Le nombre d'ETP de magistrats en exercice affectés aux TASS sur l'ensemble du territoire était très légèrement supérieur à 60 en 2014²⁴, ce qui correspond à son niveau de 2010²⁵. Le nombre d'ETP consacré à cette activité est donc stable depuis 2010²⁶ et suit globalement la même évolution que le nombre de recours enregistrés par ces juridictions.

²² Article L. 142-4 du CSS.

²³ En 2014, sept TASS dépendant des juridictions du groupe 1, Paris, Evry, Lille, Lyon, Marseille, Nanterre et Versailles, une juridiction du groupe 2, Rennes et deux juridictions du groupe 3 étaient dans cette situation. Il existe depuis 2012 un classement des TGI en quatre groupes, par ordre décroissant, selon l'importance de leur activité et de la population de leur ressort.

²⁴ 60,17 ETP précisément

²⁵ 60,38 ETP précisément

²⁶ Avec toutefois une diminution en 2011 où il y avait 57,35 ETP de magistrats affectés au TASS.

Neuf TASS fonctionnaient en 2014 exclusivement avec des magistrats honoraires. Du recensement effectué par la Direction des services judiciaires (DSJ) auprès des juridictions sociales, à la demande de la mission, il ressort qu'au moins 32 TASS²⁷ fonctionnaient avec leur concours partiel, ce qui représente au total 43 % de juridictions dont l'activité repose en tout ou partie sur des magistrats honoraires.

Il est cependant délicat de quantifier précisément ce que représente leur apport en ETP car cette question ne fait en effet pas partie de celles qui sont posées aux juridictions dans le cadre des dialogues de gestion qu'elles entretiennent avec le ministère de la justice. Il est possible en revanche de connaître approximativement la proportion d'audiences que tiennent les magistrats honoraires.

En effet, leur rémunération est à la charge du budget de l'Etat. Ils sont payés à la vacation²⁸ sur des fonds du ministère des affaires sociales. Ils perçoivent une indemnité pour chaque audience qu'ils ont présidée, soit 102,56 € bruts depuis 2014²⁹. Lorsqu'ils président le TASS, ils peuvent en outre percevoir des indemnités pour le temps qu'ils consacrent aux fonctions administratives d'organisation générale de la juridiction.

En 2014, le montant des indemnités d'audience versées aux magistrats honoraires a représenté une somme de 120 786 € ce qui correspond à 1 178 audiences présidées par des honoraires³⁰, sur les 4 381 audiences, soit un peu plus de 27 %³¹.

On a ainsi une idée de la part de l'activité des TASS qui est assurée par les magistrats honoraires. Toutes choses égales par ailleurs, et avec toutes les précautions tenant au nombre, d'une part, de vacations par audience et, d'autre part, de dossiers par audience qui peut être variable, cette activité pourrait correspondre à un peu plus de 20 ETP de magistrats.

Cette estimation est corroborée par les résultats de l'enquête menée par la DSJ auprès des juridictions sociales à la demande de la mission. Elle recense 16 ETP de magistrats honoraires affectés aux TASS, sachant que cette enquête est lacunaire, tous les TASS n'ayant pas répondu.

Les magistrats honoraires apportent donc un concours significatif à l'activité des TASS.

Les présidents des TGI, par la voix de leurs représentants à la conférence nationale, ont signalé la difficulté à laquelle ils se trouvent confrontés d'en recruter de nouveaux. Les magistrats à la retraite, déjà très sollicités, optent plus volontiers pour d'autres fonctions notamment celles de réserviste ou de juge de proximité, souvent plus en lien avec leur activité juridictionnelle antérieure et mieux rémunérées³². Tous les magistrats honoraires rencontrés par la mission ont en effet déploré, à juste titre, la disproportion manifeste entre le montant de l'indemnité qui leur est allouée pour une audience et le temps de travail qu'elle représente, notamment pour la rédaction des décisions.

Les TCI : des formations présidées, soit par des magistrats honoraires soit, le plus souvent, par des personnalités qualifiées

²⁷ Sur les 115 TASS, 95 ont répondu. Manquent les TASS des cours d'appel de Bordeaux, Reims et Limoges.

²⁸ Article R. 144-12 du code de la sécurité sociale.

²⁹ L'indemnité est égale au quarantième du traitement budgétaire moyen mensuel brut des magistrats du premier grade. L'indice 100 réel majoré brut est égal à 5 556,35 € depuis le 1^{er} janvier 2014.

³⁰ La mission a en effet pu observer qu'une audience pouvait donner lieu à la perception de plusieurs indemnités, d'où le caractère approximatif de cette évaluation.

³¹ On aboutit au même résultat en 2013.

³² En vertu de l'arrêté du 4 janvier 2007 pris en application de l'article 35-14 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993, les juges de proximité perçoivent cinq vacations pour une audience civile et trois vacations pour une audience pénale. La vacation est d'un montant 74,46 € brut.

Le président du TCI est en principe un magistrat honoraire de l'ordre administratif ou judiciaire, désigné pour trois ans renouvelables par arrêté du garde des sceaux sur une liste de quatre noms dressée par le premier président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle le tribunal a son siège³³. Toutefois, si un magistrat honoraire ne peut être désigné, la présidence est assurée par 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. Ainsi, si les TCI de Paris et de Montpellier sont présidées par des magistrats honoraires de l'ordre judiciaire, celui de Lille l'est par un ancien auxiliaire de justice qui était président de la chambre nationale des huissiers de justice.

La présidence d'une formation peut être assurée par un magistrat honoraire ou une personnalité qualifiée autre que le président du tribunal, désignée dans les mêmes formes³⁴.

Il ressort de l'enquête menée par la DSJ³⁵, que les personnalités qualifiées qui composent les TCI représentent plus de 60 % des présidents de formation, tandis que les 40 % restants sont des magistrats qui ont cessé leur activité professionnelle et qui sont donc très disponibles pour assurer des audiences.

Ils sont rémunérés dans les mêmes conditions que les présidents des TASS et ont perçu en 2014 au titre des indemnités de vacation la somme de 524 521 € prise en charge par le ministère des affaires sociales et de la santé.

1.4.1.2 Les CDAS : des magistrats en exercice qui n'ont que peu de temps à consacrer à cette activité

La CDAS est une juridiction de l'ordre administratif, paradoxalement présidée par le président du TGI du chef-lieu ou le magistrat désigné par lui pour le remplacer³⁶. En réalité, depuis que la composition de la CDAS a été modifiée à la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 26 mars 2011 afin de garantir son impartialité, ces présidents de formation exercent de fait des fonctions de juge unique.

En 2013, sur les 84 CDAS ayant répondu à l'enquête menée par la DGCS, toutes, à l'exception d'une seule, sont présidées par un magistrat du TGI en activité, dont la moitié par des juges des enfants ou des juges aux affaires familiales, plus familiers du contentieux de l'aide sociale. En revanche, il n'y a que deux départements, dont celui du Nord, où il existe une préfiguration du futur pôle social avec un seul et même magistrat présidant le TASS et la CDAS.

L'enquête de la DSJ montre que la part que la présidence de la CDAS représente dans l'activité professionnelle des magistrats qui l'assurent est très marginale. Elle correspond approximativement à 3,5 ETP pour l'ensemble des CDAS, sachant que toutes n'ont pas répondu à l'enquête³⁷. Les entretiens qu'a menés la mission ne font que confirmer cette appréciation³⁸. Cette contribution réduite des magistrats n'est toutefois possible qu'en raison du travail considérable fourni par les rapporteurs en amont des audiences, qui instruisent le dossier et préparent la décision, à l'instar du mode d'organisation des juridictions administratives.

³³ Article L. 143-2 du CSS.

³⁴ Exemple : 12 présidents de formation de jugement à Lille dont des avocats, avoués, notaires, huissiers et juristes d'entreprise.

³⁵ 19 sur les 26 TCI ont répondu.

³⁶ Article L. 134-6 du CASF.

³⁷ Les cours d'appel de Reims, Limoges, Grenoble et Nîmes n'ont pas répondu soit 4 des 36 cours d'appel.

³⁸ A titre d'exemple, la présidence de la CDAS de Paris qui a rendu plus de 1 000 décisions en 2014, mobilise deux magistrats à raison d'une audience par mois chacun, ce qui représente 0,10 ETP.

1.4.1.3 La CNITAAT : seulement quatre magistrats en activité

La CNITAAT, qui a son siège à Amiens, est composée d'un président, magistrat du siège de la cour d'appel dans le ressort de laquelle la CNITAAT a son siège, désigné pour trois ans dans les formes prévues pour la nomination des magistrats du siège ainsi que de présidents de section, magistrats du siège de ladite cour d'appel désignés pour trois ans par ordonnance du premier président prise avec leur consentement et après avis de l'assemblée générale des magistrats du siège³⁹.

En 2014, la CNITAAT comptait quatre magistrats professionnels qui président chacun une section contentieuse de la Cour. Le président de la CNITAAT a le statut de président de chambre à la cour d'appel d'Amiens tandis que les trois autres magistrats sont conseillers au sein de la même cour.

Ces magistrats ont rendu, à eux quatre, 6 586 décisions en 2014. Ce ratio n'est là encore possible qu'en raison de l'aide précieuse dont ils bénéficient dans leur fonction de mise en état et de rédaction. En effet, une vingtaine de gestionnaires assurent, sous leur contrôle, l'intégralité de la mise en état des recours et les échanges des mémoires entre les parties, et une autre vingtaine de juristes, qui ont dans leur grande majorité un niveau universitaire de quatre années d'études, rédigent des projets d'arrêts en amont des audiences.

1.4.1.4 La CCAS

Le président de la commission centrale d'aide sociale est un conseiller d'Etat en activité ou honoraire. Il est nommé par le ministère chargé de l'action sociale sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat pour une durée de quatre ans renouvelable. La commission comprend six sections qui peuvent elles-mêmes être subdivisées en deux sous-sections. Une section compte quatre membres, et une sous-section deux membres, qui sont composées en nombre égal, d'une part, de membres du Conseil d'Etat, de magistrats de la cour des comptes ou de l'ordre judiciaire, d'autre part, de personnes particulièrement qualifiées en matière d'aide ou d'action sociale désignés par le ministère chargé de l'action sociale⁴⁰.

1.4.2 Une particularité : des assesseurs issus des organisations syndicales et patronales

➤ Des assesseurs provenant du monde du travail

La composition des TASS, des TCI et de la CNITAAT répond au principe de l'échevinage.

Outre le président, chaque TASS⁴¹ et chaque TCI⁴², comprennent, deux assesseurs, l'un représentant les travailleurs salariés et l'autre représentant les employeurs ou travailleurs indépendants.

Les assesseurs appartiennent aux professions agricoles lorsque le litige intéresse un ressortissant de ces professions.

³⁹ Article L. 143-3 du CSS.

⁴⁰ Article L. 134-2 R.134-3 à R. 134-6 du CASF.

⁴¹ Articles L. 142-4 à L. 142-7 du CSS.

⁴² Article L. 143-2 du CSS.

Lorsque le TASS est appelé à déterminer si le régime applicable à l'une des parties à l'instance est celui d'une profession agricole ou celui d'une profession non agricole, sa composition comprend quatre assesseurs : deux assesseurs représentant les travailleurs salariés dont l'un appartient à une profession agricole et l'autre à une profession non agricole, et deux assesseurs représentant les employeurs et travailleurs indépendants, dont l'un appartient à une profession agricole et l'autre à une profession non agricole.

Les assesseurs sont désignés pour une durée de trois ans par le premier président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle le tribunal a son siège sur les listes dressées par le préfet, sur proposition des organisations professionnelles intéressées les plus représentatives.

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a déclaré en 2010⁴³ la composition du TASS conforme aux principes constitutionnels d'indépendance et d'impartialité des juridictions et au principe d'égalité devant la loi. Il a notamment considéré que les assesseurs ne sont pas soumis à l'autorité des organisations professionnelles qui ont proposé leur candidature.

La CNITAAT comporte également des assesseurs représentant les travailleurs salariés d'une part, et les employeurs ou travailleurs indépendants d'autre part, désignés pour une durée de trois ans, renouvelable, dont les candidatures sont proposées par les organisations professionnelles mais dont la désignation relève du garde des sceaux.

➤ Un recrutement satisfaisant mais une formation insuffisante

Les auditions effectuées par la mission ont montré qu'il n'y avait pas de difficulté majeure à pourvoir les postes d'assesseurs, bien qu'il semble qu'ils soient proposés par les organisations syndicales en fonction de leur seule disponibilité et non de leur compétence dans le domaine. La formation de ces assesseurs est considérée comme insuffisante tant par les présidents des juridictions sociales que par les représentants des assesseurs eux-mêmes.

L'ANTASS réalise chaque année des formations itinérantes dans les cours d'appel dont la qualité est reconnue, mais dont l'organisation semble pour le moins fragile. En outre, il a été signalé à la mission un problème d'absentéisme récurrent des assesseurs. L'incompatibilité entre le mandat de conseiller prud'hommes et d'assesseur en TASS ou TCI⁴⁴, très critiquée par les organisations syndicales, serait à l'origine de leurs difficultés à pourvoir les juridictions sociales d'assesseurs spécialisés dans le domaine social.

➤ Une indemnisation forfaitaire

Les assesseurs ont droit à une indemnité de vacation, à une indemnité compensatrice pour perte de salaire ou de gain éventuellement, et, s'ils le requièrent, au remboursement de leurs frais de déplacement et de séjour⁴⁵.

L'indemnité de vacation prévue à l'article R. 144-13 du CSS dont le montant est fixé par l'article R. 140 du CPP, s'élève pour l'année 2015 à 82,88 € brut par audience, quelle que soit sa durée.

Une indemnité pour perte de salaire est prévue s'agissant des assesseurs représentant les travailleurs salariés ainsi qu'une indemnité de gain concernant ceux représentant les employeurs et les travailleurs indépendants.

⁴³ N° 2010-76 QPC, 3 décembre 2010.

⁴⁴ L'article L. 144-1 du CSS, qui fixe les conditions pour être assesseur des TASS et TCI prescrit qu'ils doivent remplir les aptitudes pour être jurés telles que fixées par les articles 255 et 257 du code de procédure pénale. Or l'article 257 du code de procédure pénale (CPP) prévoit que les fonctions de jurés sont incompatibles avec celles de conseiller prud'hommes.

⁴⁵ Article R. 144-13 du CSS.

L'indemnité pour perte de salaire est égale à la perte de salaire effectivement subie, justifiée par une attestation de l'employeur, qu'il appartient à l'assesseur de fournir.

L'indemnité pour perte de gain est fixée forfaitairement à six fois le montant brut horaire du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) par audience. Le montant de cette indemnité est de 57,66 € par audience pour l'année 2015.

Enfin, les assesseurs sont également remboursés de leurs frais de déplacement et de séjour conformément à l'article R. 144-16 du CSS dans les conditions fixées par le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 relatif aux conditions et aux modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat.

Pour l'année 2014, les dépenses relevant de l'indemnité due aux assesseurs se sont élevées à 707 328 € concernant les TASS, 678 530 € pour les TCI et 33 959 € pour la CNITAAT.

Les frais de déplacement des assesseurs représentent 164 470 €⁴⁶.

1.4.3 Des secrétariats isolés qui subissent des baisses d'effectifs régulières

1.4.3.1 Le quasi-greffé des TASS et des TCI est assuré par des agents des affaires sociales et de la CNAMTS

► Les effectifs

Les juridictions sociales ont été progressivement créées à partir de commissions administratives de recours amiable et de conciliation de la sécurité sociale. Si les TASS et les TCI sont devenus de véritables juridictions, la structure du personnel de ces anciennes commissions est restée la même. Des magistrats relevant du ministère de la justice sont venus juridictionnaliser une organisation administrative et humaine qui est restée intégrée au ministère des affaires sociales et à la sécurité sociale. Pour ce qui concerne les CDAS, le maintien du lien est encore plus prononcé puisque même les audiences se tiennent dans les locaux administratifs.

Les greffes des TASS et TCI sont aujourd'hui des organismes hybrides, fonctionnant sous l'autorité fonctionnelle des magistrats mais sous l'autorité hiérarchique des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS). L'ensemble des juridictions de chaque région se trouve ainsi gérée par un agent ou un service de la DRJSCS chargé de la gestion de proximité des ressources humaines et du fonctionnement des structures, ainsi que de leur coordination. Cette dernière fonction n'a pas semblé à la mission être très investie dans les juridictions dans lesquelles elle s'est rendue.

Les effectifs de ces greffes regroupent des fonctionnaires administratifs des services déconcentrés du ministère des affaires sociales et des employés de la sécurité sociale selon une répartition originale qui n'a pour seule logique que celle de l'histoire et d'un partage pragmatique des coûts au moment de la création des juridictions : chaque juridiction est gérée par un « secrétaire en titre », fonctionnaire des affaires sociales le plus souvent de catégorie B. Il peut être secondé d'une part, par des agents également fonctionnaires de catégorie B ou C, et d'autre part par des salariés de droit privé majoritairement de niveau 3 et 4 (équivalent à la catégorie C) et plus rarement de niveau 5 et plus (de statut cadre), recrutés localement par la CPAM du lieu de la juridiction, et mis à disposition du TASS ou du TCI.

⁴⁶ Frais de déplacement des TASS et TCI.

Des conventions de 2003 puis 2008 conclues entre l'Etat, la CNAMTS et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), ont prévu qu'à l'exclusion du secrétaire en titre, les rémunérations des fonctionnaires sont remboursées à l'Etat par la sécurité sociale. De plus, à leur départ, ces agents sont remplacés par des employés de caisse, sous réserve d'une charge de travail suffisante, d'environ 300 dossiers par an. Ce dispositif aboutit à terme à des greffes presque exclusivement composés d'employés de la sécurité sociale.

Au 31 décembre 2014, les TASS employaient 379 agents, et les TCI 204, comme l'indique le tableau suivant :

Tableau 6 : Effectifs des TASS et TCI au 31 décembre 2014

Effectifs physiques

	Fonct. secrétaires en titre			Fonct. autres		Total Etat	Employés des caisses			Total SS	Total
	A	B	C	B	C		niv. 3	niv. 4	niv. > 4		
TASS	4	48	62	2	20	136	132	88	23	243	379
TCI	9	13	2	4	14	42	73	76	13	162	204
Total	13	61	64	6	34	178	205	164	36	405	583

Effectifs en ETP

	Fonct. secrétaires en titre	Fonct. autres	Total Etat	Employés des caisses	Total SS	Total
TASS	103,8	27,4	131,2	217,5	217,5	348,7
TCI	19,6	21,8	41,4	151,2	151,2	192,6
Total	123,4	49,2	172,6	368,7	368,7	541,3

Effectifs en ETPT

	Fonct. secrétaires en titre	Fonct. autres	Total Etat	Employés des caisses	Total SS	Total
TASS	99,3	27,0	126,3	196,2	196,2	322,5
TCI	17,7	20,9	38,6	140,7	140,7	179,3
Total	117,0	47,9	164,9	336,9	336,9	501,8

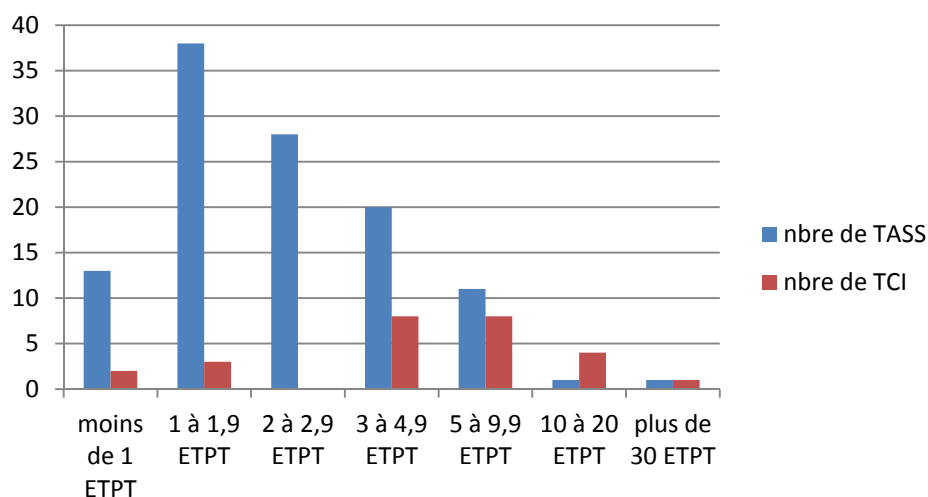
Source : Mission à partir données DSS

Pour les deux juridictions, ces 583 agents (178 fonctionnaires et 405 employés de caisse, dont 18 CDD) représentent au 31 décembre 2014 en « équivalent temps complet » (en réduisant les temps partiels à leur durée de travail) 541 ETP, et en « équivalent temps complet travaillé » (en enlevant en outre les postes vacants pour la durée de la vacance) 502 ETPT (équivalent temps plein travaillé). Ce dernier chiffre est le meilleur indicateur de la ressource humaine actuellement mobilisée et donc le plus pertinent pour l'état des lieux⁴⁷.

La répartition de ces effectifs entre juridictions montre, pour les TASS, un éclatement en de nombreuses petites structures : 30 TASS bénéficient au plus d'1 ETPT, 38 ont entre 1 et 2 ETPT, 41 entre 2 et 9 ETPT. Seuls deux TASS sont plus importants, Marseille avec 18 ETPT et Paris avec 36 ETPT.

L'organisation régionale des TCI favorise des structures un peu plus importantes : 5 TCI ont 2 ETPT maximum, 16 sont entre 3 et 9, 4 entre 10 et 17, le TCI d'Ile de France étant le plus important avec 38 ETPT.

Graphique 5 : Répartition des TASS et TCI par taille



Source : mission à partir des données DSS

Cet effectif global a diminué de 15 % depuis 2010 où il s'élevait à 589 ETPT (pièce jointe n°4). Pendant cette période, les ministères sociaux ont contribué à la résorption des déficits publics en diminuant leur schéma d'emploi d'un taux variant entre 1,5 et 2,7 % par an, pour un total de 10 % de baisse sur la période 2010/2014. Le schéma d'emploi appliqué aux caisses de sécurité sociale est défini dans la convention d'objectifs et de gestion conclue entre l'Etat et chaque caisse nationale. Pour la CNAMTS, employeur des agents affectés dans les juridictions sociales, le taux de baisse sur la période est de 8,6 %. Si les deux tiers de la diminution des effectifs ont donc été contraints par les normes nationales, un tiers tient à des choix de gestion locaux dus en réalité aux opportunités de suppression ou redéploiement de postes après départs.

⁴⁷ En revanche la base ETP est plus adéquate et plus stable pour estimer les besoins en effectifs, raison pour laquelle la mission établira ses propositions en ETP.

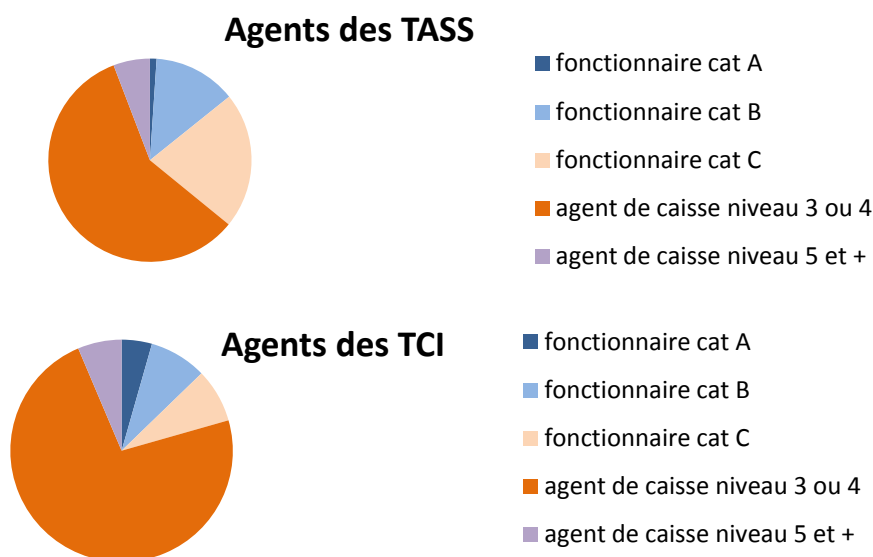
Toutefois, davantage que sur des références historiques, la norme des effectifs des TASS et TCI aurait dû se caler sur les termes des conventions entre l'Etat et la sécurité sociale, à savoir un secrétaire par juridiction pour l'Etat, et un agent pour 300 dossiers pour la sécurité sociale⁴⁸.

► La qualification et la formation des agents

Cette construction hétérogène et historique n'a pas favorisé une gestion saine des emplois et des compétences des agents de ces juridictions, aucune direction des ressources humaines n'en portant la responsabilité globale.

Les fonctionnaires du ministère qui exercent les fonctions de secrétaire en titre sont parfois de catégorie A dans les juridictions les plus importantes ; le plus souvent cependant ils sont indifféremment de catégorie B ou C sans autre considération, semble-t-il, que le grade préexistant des agents qui sont affectés à cette fonction. Une fois en poste, ils déplorent d'être souvent « oubliés », étant éloignés tant géographiquement que fonctionnellement de la DRJSCS. Aucune directive relative à leur avancement n'est en effet mise en place par la DRH, et cette fonction n'étant ni mise en valeur ni même recensée, les agents qui l'exercent stagnent. Aucune formation préalable à la prise de poste n'existe non plus et les secrétaires rencontrés ont tous dit à la mission s'être formés « sur le tas ».

Graphique 6 : Répartition des agents par statut et catégorie



Source : mission à partir des données DSS

⁴⁸ A cette aune, l'effectif théorique s'établirait à 620 agents, répartis en 140 secrétaires en titre et 480 agents de caisse.

L'absence de gestion des compétences des agents des juridictions sociales se combine au contenu très disparate de leurs fonctions. Le secrétariat effectue les tâches relevant des missions traditionnelles des greffes : gestion des dossiers, assistance du juge et authentification des actes judiciaires. Par ailleurs, les magistrats délèguent parfois la rédaction des jugements. Cette délégation est extrêmement variable dans les juridictions dans lesquelles la mission s'est rendue : ainsi, dans les CDAS et la plupart des TCI, les secrétaires préparent des projets de décision dans tous les dossiers, alors que dans les TASS, certains magistrats rédigent seuls l'intégralité des jugements tandis que d'autres délèguent la rédaction de tout ou partie des jugements au secrétariat.

Ce double mouvement a favorisé au cours du temps le développement d'un ensemble extraordinairement hétéroclite. La mission a rencontré sous le même emploi de « secrétaire en titre » des agents faisant fonction de chef de greffe ou d'assistant de magistrat, et parfois cumulant les deux fonctions à la satisfaction des magistrats, et d'autres assurant un simple secrétariat administratif.

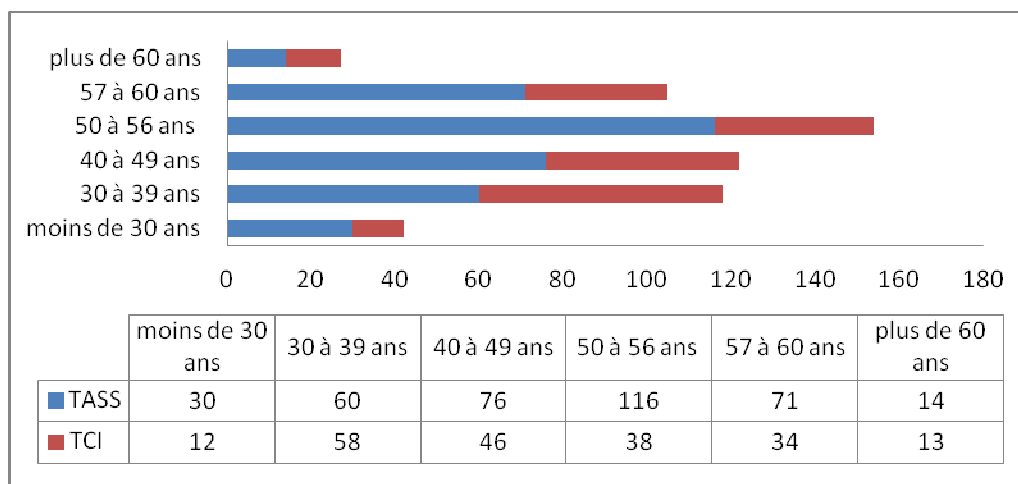
Le constat est proche pour les employés issus des CPAM. Souvent recrutés directement pour un poste en juridiction, leur catégorie d'origine correspond aux fonctions à exercer – ce qui peut expliquer l'existence d'agents de niveau 5, recrutés pour leurs qualifications et compétences juridiques. En revanche, une fois affectés, leur caisse d'origine suit de loin ou ne suit pas l'évolution de leurs fonctions, et les employés rencontrés ressentent le même isolement que leurs collègues fonctionnaires.

Cette gestion lacunaire augmente fortement l'inquiétude actuelle de ces agents, qui se demandent comment leurs compétences si mal connues et reconnues aujourd'hui pourront être prises en compte lors du transfert des juridictions.

► L'âge des agents

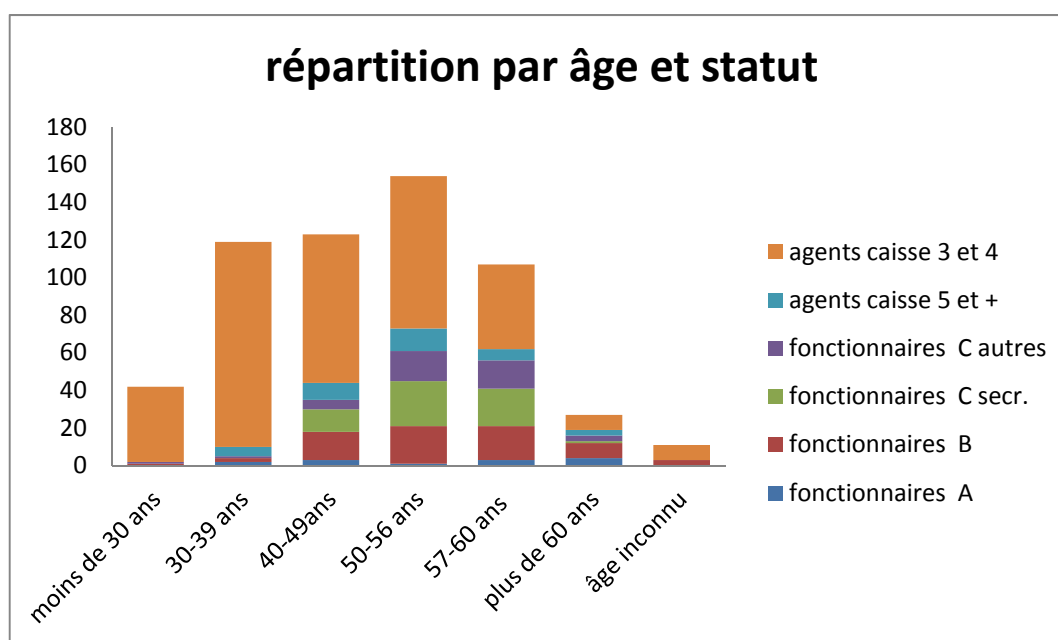
Les agents des juridictions sociales sont majoritairement en deuxième partie de carrière quels que soient leur origine et leurs statuts. 53 % des agents des TASS et 42 % de ceux des TCI avaient plus de 50 ans à fin 2014, et 23 % des deux juridictions, soit 132 agents, avaient plus de 57 ans et partiront à la retraite d'ici la fin de la réforme.

Tableau 7 : Age des agents des TASS et TCI au 31 décembre 2014



Source : mission à partir des données DSS

Graphique 7 : Répartition des agents par âge et par statut



Source : mission à partir des données DSS

► Le coût des personnels

L'ensemble de ces personnels est actuellement rémunéré selon des mécanismes divers et par des financeurs différents. Si les magistrats en activité sont logiquement pris en charge par le ministère de la justice, les magistrats honoraires et les secrétaires en titre sont rémunérés par le ministère des affaires sociales, et les assesseurs ainsi que les agents administratifs par la CNAMTS.

Les charges de personnel administratif des TASS et TCI pour l'année 2014 s'élèvent à 27,1 M€ selon le recueil de données de la DSS

Tableau 8 : Charges de personnel administratif 2014 des TASS et TCI

	sécurité sociale	Etat secrétaire en titre	Etat hors secrétaire en titre	total Etat	coût total
TASS	10 949 591 €	5 415 462 €	1 493 708 €	6 909 170 €	17 858 761 €
TCI	7 107 801 €	1 119 965 €	1 028 048 €	2 148 013 €	9 255 814 €
total	18 057 392 €	6 535 427 €	2 521 756 €	9 057 183 €	27 114 575 €

Source : mission à partir des données DSS

En complément, il convient également d'effectuer la comparaison des rémunérations respectivement perçues par les employés des caisses et les fonctionnaires des affaires sociales, avec celles des actuels agents des greffes des TGI.

Afin de permettre les comparaisons malgré des taux de cotisations sociales différents, les chiffres sont donnés en rémunération nette annuelle ramenée sur 12 mois. Ils intègrent, pour les fonctionnaires le traitement indiciaire au premier échelon du premier grade du corps et dernier échelon du dernier grade du corps, ainsi que le montant indemnitaire moyen par grade, et pour les employés de caisse la rémunération minimum et maximum par niveau selon la convention collective de l'Union des caisses de sécurité sociale (UCANSS)⁴⁹.

Tableau 9 : rémunérations moyennes nettes mensuelles 2015 (simulation)

		employés sécurité sociale	fonctionnaires affaires sociales	fonctionnaires justice
greffier	max			2 573 €
	min			1 603 €
cat B	max		2 641 €	2 466 €
	min		1 657 €	1 576 €
cat C	max		2 085 €	2 124 €
	min		1 516 €	1 558 €
niv 4 SS	max	2 578 €		
	min	1 641 €		
niv 3 SS	max	2 305 €		
	min	1 470 €		

Source : mission, à partir données ministère des affaires sociales, CNAMTS et ministère de la justice

Ce tableau montre que les écarts de rémunération entre les différentes catégories d'agents sont faibles en début de carrière mais se creusent en fin de carrière. En effet, les employés de la sécurité sociale bénéficient en fin de carrière de rémunérations supérieures de 10 à 20 % à celles de la catégorie C de la fonction publique, et comparables à celles des greffiers. Or, une majorité de ces employés effectue des tâches d'exécution ou d'assistance.

1.4.3.2 Le secrétariat des CDAS relève des directions départementales interministérielles (DDI)

Les secrétariats des CDAS sont quant à eux totalement intégrés dans les directions départementales de la cohésion sociale et directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCS et DDCSPP). Le décompte du nombre d'agents affectés au secrétariat des CDAS n'est donc que déclaratif. Il s'élevait à 176 agents fin 2014, dont 49 agents de catégorie A (attachés ou inspecteurs des affaires sanitaires et sociales), 52 agents de catégorie B et 75 de catégorie C. Une majorité de ces agents n'étant affectée à cette mission que pour une partie de leur quotité de travail, seuls 64 ETP étaient en réalité consacrés aux CDAS en 2014, dont 27 agents à temps complet. La forte diminution du volume du contentieux des CDAS, couplée au caractère peu fiable des décomptes déclaratifs, rend toute spéculation sur l'évolution de ces effectifs inopérante.

⁴⁹ Hors intéressement, soit 850 € par agent en 2013 et 787 € en 2014.

1.4.3.3 La CNITAAT : un secrétariat à forte technicité assuré par des agents de la CPAM d'Amiens

La CNITAAT, juridiction à compétence nationale, située à Amiens, fonctionne avec 63 ETP : quatre fonctionnaires (deux agents de catégorie A, un B et un C) et 59 agents de caisse gérés par la CPAM d'Amiens et la caisse de MSA. A l'inverse des autres juridictions, ses effectifs sont stables en ETPT, montrent une proportion importante d'agents à forte technicité (35 % des agents ont une formation initiale égale ou supérieure à Bac+4), et sont jeunes (60 % ont moins de 45 ans). Les évolutions de ses personnels dans le cas d'un transfert de mission seront donc à étudier de façon spécifique.

1.5 Des moyens de fonctionnement adaptés mais des systèmes d'information obsolètes

1.5.1 Des moyens de fonctionnement correctement calibrés

1.5.1.1 Des TASS majoritairement installés hors les murs des TGI et à titre payant

Sur les 115 TASS, 23 sont actuellement installés dans les locaux d'un TGI⁵⁰ soit un sur cinq. On dénombre parmi eux cinq TASS dont l'activité est importante puisqu'elle dépasse 1 500 recours par an.

Sur les 92 TASS restants, les secrétariats de 19 d'entre eux sont hébergés dans des bâtiments appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales ou à des établissements publics administratifs (préfectures, DDCS, DDCSPP, DRJSCS, directions départementales de la protection des populations, conseils départementaux, agences régionales de santé) ou encore aux CPAM, tandis que les autres le sont dans des locaux loués à un bailleur de droit privé.

Deux des 23 TASS localisés dans un TGI, deux le sont à titre payant⁵¹, et les autres à titre gratuit.

Sur les 19 TASS installés dans des bâtiments appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales ou à des établissements publics administratifs, cinq sont redevables d'un loyer ou de charges même si le montant revêt parfois un caractère symbolique⁵², et deux d'entre eux présentent la particularité d'être localisés dans une ville qui ne comporte pas de TGI⁵³.

En définitive, la majorité des secrétariats des TASS sont localisés dans les locaux loués à des bailleurs privés. Ces baux arrivent à expiration pour dix d'entre eux en 2016, pour quatre en 2017, pour trois en 2018, pour deux en 2019, pour trois en 2020 et neuf en 2021 et au-delà de cette date.

Le montant des loyers et charges locatives s'élevait en 2013 à 1 463 066 € et en 2014 à 1 401 002 €⁵⁴. 26 TASS occupent une surface supérieure à 100 m², dont trois une superficie supérieure à 200 m², deux une superficie supérieure à 300 m², un à 400 m², le TASS de Paris couvrant quant à lui une superficie de 1 263 m².

⁵⁰ Il s'agit des TASS de Saint-Quentin, Laval, Le Mans, Besançon, Montbéliard, Dijon, Chaumont, Lyon, Villefranche-sur-Saône, Nancy, Epinal, Orléans, Evry, Melun, Meaux, Bobigny, Créteil, Paris, La Roche-sur-Yon, Vannes, Moulins, Chartres, Nanterre.

⁵¹ Les sommes payées qui regroupent loyer et charges sont modiques (1 000 €/an) pour le TASS de Moulins mais plus importantes (6 000 €/an) pour celui de Besançon.

⁵² Cf. La Rochelle, loyer et charges de 633 €/an en 2014.

⁵³ Il s'agit des TASS de Saint-Lô et de Longwy.

⁵⁴ Cette somme n'inclut pas le montant des loyers et charges et notamment ceux de la région Rhône-Alpes.

Les audiences se tiennent la majeure partie du temps dans les locaux du TGI, parfois dans ceux des tribunaux d'instance ou des conseils de prud'hommes, ce qui contraint les agents des TASS à se déplacer mais surtout à assurer le transport des dossiers. Des navettes sont parfois mises en place par le TGI entre les juridictions où se déroulent les audiences et les secrétariats mais ce transport est parfois pris en charge par les agents des TASS eux-mêmes qui utilisent leur véhicule personnel.

Certains secrétariats de TASS ont d'ores et déjà mutualisé leurs locaux avec ceux des TCI. C'est le cas notamment à Toulouse, Montpellier, Marseille, Limoges et Rennes.

1.5.1.2 Les autres juridictions sociales sont localisées dans des bâtiments n'appartenant pas au ministère de la justice

➤ Les TCI et la CNITAAT

Parmi les 26 TCI, un seul, celui de Besançon, se situe dans des locaux appartenant au ministère de la justice mais à titre payant⁵⁵. Deux TCI, ceux de Nantes et de Poitiers, sont hébergés à titre gratuit dans des locaux appartenant à la DRJSCS.

Les TCI occupent des superficies plus importantes que les TASS, puisque seuls deux TCI utilisent une surface inférieure à 100 m², neuf une surface comprise entre 100 et 200 m², deux une surface comprise entre 200 et 300 m² et les autres TCI, soit la moitié d'entre eux, une surface supérieure à 300 m² et qui peut atteindre 450 m², comme à Marseille ou Montpellier et 1 859 m² à Paris.

Cette situation, qui est inversée par rapport à celle des TASS, s'explique par le fait que les locaux comprennent une salle d'audience et un cabinet de consultation médicale.

Le montant des loyers et charges locatives s'élevait en 2013 à 2 175 520 € et de 2 037 902 €⁵⁶ en 2014.

La CNITAAT est située à Amiens et occupe des locaux que lui loue la société d'aménagement et d'économie mixte d'Amiens pour un montant qui s'est élevé en 2013 à 420 497 € dont 140 924 € de charges locatives⁵⁷ et en 2014 à 347 158 € dont 71 940 € de charges locatives⁵⁸.

➤ Les CDAS et la CCAS

Aucune des CDAS n'est installée dans des locaux appartenant au ministère de la justice puisque toutes, y compris celles de Paris, sont localisées dans les directions départementales interministérielles, dépendant des services du Premier ministre.

La CCAS se situe à Paris, dans les locaux de la direction générale de la cohésion sociale au ministère des affaires sociales.

⁵⁵ 10 000 €/an.

⁵⁶ Cette somme n'inclut pas le montant des loyers des TCI d'Ajaccio et Fort de France.

⁵⁷ Source MAS budget exécuté 2013.

⁵⁸ Source rapport d'activité de la CNITAAT.

1.5.2 Des systèmes d'information hétérogènes et inadaptés

1.5.2.1 L'absence de système unifié

Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de système informatique unique dans les juridictions sociales compte tenu de la diversité des procédures entre les TASS, les TCI et les CDAS, et de l'histoire propre de chacune de ces juridictions.

- Les TCI bénéficient d'un outil informatique performant et unifié sur le plan national.

Il s'agit d'une application unique nationale de type WEB dont la généralisation s'est achevée au premier trimestre 2014. Les services informatiques du ministère des affaires sociales avaient prévu une mise à jour fin 2015 pour répondre aux besoins supplémentaires exprimés par les TCI, mais le projet a été suspendu à l'annonce de la réforme.

Les TCI sont reliés au réseau interministériel de l'Etat (RIE) et profitent du support informatique des responsables des systèmes d'information des DRJSCS.

Descriptif de l'applicatif TCI

Les 26 TCI ont accès à l'application unique nationale « TCIWEB » grâce à l'interconnexion de leur réseau local à celui du Ministère via le RIE. Son architecture s'appuie sur la technologie WEB/J2EE et ne nécessite aucune installation particulière sur le poste de l'agent.

Elle couvre le périmètre fonctionnel suivant :

- gestion des dossiers de contentieux ;
- gestion des dépenses juridictionnelles ;
- gestion des dépenses de fonctionnement, d'investissement et de personnel ;
- module statistique.

Elle utilise un outil statistique unique. Elle propose aussi un ensemble de modèles de documents nationaux utilisable par tous les TCI.

Source : DSI, ministère des affaires sociales

- Les TASS en revanche ne bénéficient pas d'une application informatique dédiée.

Certains utilisent des applications créées localement, hébergées sur un serveur en juridiction et dont l'exploitation est assurée par le responsable des systèmes d'information de la DRJSCS du ressort. Quelques TASS ont développé des outils de gestion spécifiques de leurs procédures ; la plupart fonctionnent avec des fichiers de type Excel.

Seuls 30 % des TASS sont reliés au RIE, les autres ne disposent que d'un simple accès Internet.

Descriptif des applicatifs TASS

Quatre applications distinctes sont utilisées par les TASS :

- celle des régions⁵⁹ Alsace, Auvergne, Basse-Normandie, Bretagne, Champagne-Ardenne, Corse, Franche-Comté, Haute-Normandie, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Picardie, Poitou-Charentes et Provence-Alpes-Côte d'Azur (73 TASS) ;
- celle de la région Ile de France, variante de la précédente pour répondre, entre autre, aux besoins spécifiques du TASS de Paris (9 TASS) ;
- celle de la région Aquitaine (6 TASS) ;
- celle de la région Rhône-Alpes (11 TASS).

Toutes s'appuient sur un « client lourd » et utilisent un serveur local à la juridiction. Chaque type d'application repose sur une infrastructure spécifique (serveur Unix, serveur Windows) et utilise son propre moteur de base de données (Informix, Acces, Paradox). Il n'existe donc aucun point commun entre elles.

On notera aussi que les TASS des régions Bourgogne, Centre, Poitou-Charentes et des DOM ne sont pas équipés et gèrent manuellement leurs dossiers à l'aide du logiciel « Microsoft Excel ».

Les TASS sont dans l'attente d'une nouvelle application mieux adaptée à leurs besoins et plus au fait des technologies d'aujourd'hui, l'actuelle datant de plus de 10 ans. De même, une nouvelle application s'affranchissant d'un système d'information local à la juridiction fait partie des enjeux, l'objectif étant d'utiliser un référentiel national pour les natures de recours, les décisions et les modèles de document.

Source : DSI, ministère des affaires sociales

- Les CDAS ne bénéficient pas non plus d'un outil informatique particulier.

Si certaines directions départementales ont réalisé des applications locales, l'immense majorité des CDAS fonctionne avec des outils bureautiques classiques.

- La CNITAAT dispose de sa propre application dont la conception et le développement ont été réalisés en interne.

1.5.2.2 Un projet de refonte pour une application unique initié début 2015

Début 2015, un projet de refonte de l'ensemble des applicatifs informatiques des juridictions sociales avait été élaboré. L'objectif était de parvenir à mettre en œuvre une application nationale unique de type WEB sur le modèle de celle des TCI.

⁵⁹ Les régions mentionnées ici sont celles en vigueur avant la réforme territoriale de 2015.

Principales fonctionnalités recherchées pour la nouvelle application

- la gestion des dossiers de contentieux ;
- la gestion des dépenses juridictionnelles ;
- un module statistique ;
- le paramétrage local de l'application (gestion du référentiel, modèles locaux, droits d'accès, etc.).

Contrairement à TCIWEB, il n'est pas prévu de module de gestion des crédits de fonctionnement, d'investissement et de personnel.

Les TASS ont cependant exprimé la volonté forte de disposer d'un outil fiable et performant, en particulier :

- avec la mise en place des « conférences présidentielles » ou « audiences de mise en état » ;
- avec une aide à la constitution des audiences de jugement (répartition selon la difficulté du dossier comme par exemple pour le contentieux URSSAF la « Réduction Fillon », les dossiers avec plusieurs chefs de redressement, la « retraite-prévoyance », etc.) ;
- avec la prise en compte de la procédure des référés ;
- avec des recherches multi critères pour établir automatiquement des liaisons entre recours ;
- avec la perspective de la signature électronique et de l'échange dématérialisé des documents.

Source : DSI, ministère des affaires sociales

Ce projet a été également suspendu lors de l'annonce de la réforme, dans l'attente de connaître les options déterminantes pour le développement du nouvel applicatif, et notamment :

- la possibilité de maintenir l'objectif d'un applicatif unique à toutes les juridictions sociales ;
- la ou les nouvelles procédures applicables ;
- la date d'entrée en vigueur de la réforme.

L'ensemble des acteurs concernés par la réforme conviennent de la nécessité de converger vers une solution unique, indispensable pour piloter dans de bonnes conditions les juridictions sociales. Un groupe de travail spécifique, composé de représentants des deux ministères, a été mis en place avant même la fin de la mission.

1.5.3 Des dépenses significatives en matière d'expertise et d'affranchissement

La procédure devant le TASS est, en vertu de l'article R. 144-10 du code de la sécurité sociale, gratuite et sans frais, l'article L. 144-5 du même code mettant à la charge des régimes de sécurité sociale les dépenses de toute nature résultant du contentieux général et du contentieux technique de la sécurité sociale. Les dispositions spécifiques du code de la sécurité sociale excluent l'application de l'article 696 du code de procédure civile relatif à la charge des dépens⁶⁰.

⁶⁰ Cour de cassation, 2^{ème} chambre civile, 17 avril 2008 (Bull. n° 99, pourvoi n° 06-21.859).

Les dépenses de fonctionnement du TASS et du TCI sont certifiées par le secrétariat, qui adresse mensuellement à la CPAM de rattachement les éléments et pièces nécessaires pour procéder au règlement (factures, état de frais d'indemnités et de vacations, état de frais de séjour et de déplacement présentés par les différents intervenants).

La complexité liée à l'absence de rattachement de ces juridictions à une structure de tutelle unique (Ministère de la justice, Ministère des affaires sociales, CNAMTS) ne facilite pas la gestion optimale des moyens par notamment l'adhésion à des marchés interministériels permettant de rationaliser les coûts de fonctionnement⁶¹.

1.5.3.1 Les honoraires versés aux médecins experts

➤ Les dépenses d'expertise médicale devant les TASS

Les honoraires dus pour les expertises diligentées par les TASS, à la charge de la caisse de sécurité sociale, sont ceux fixés en application de l'article R. 141-7 du CSS et de l'arrêté du 29 mai 2015⁶² sur la base du tarif conventionnel de la consultation ou de la visite défini par les conventions visées aux articles L. 162-5 et L. 162-9 du même code.

Pour l'année 2015, le coût d'une expertise médicale est de 439,22 € pour une consultation en cabinet par un médecin généraliste ou spécialiste qualifié en médecine générale.

Les médecins perçoivent des indemnités de déplacement prévus par l'article R. 141-7 du CSS, calculées sur la base du tarif conventionnel de l'indemnité kilométrique fixé respectivement par les conventions visées aux articles L. 162-5 ou L. 162-9 du CSS.

Enfin, l'article R. 141-7 du CSS précise que la caisse peut demander à la juridiction de mettre à la charge de la victime tout ou partie des frais d'expertise lorsque la contestation est manifestement abusive.

➤ Le coût d'une consultation médicale devant le TCI

L'arrêté du 3 juillet 2003 détermine les honoraires des médecins experts qui procèdent à une consultation à la demande d'un TCI ou de la CNITAAT par référence aux tarifs fixés par la convention mentionnée à l'article L. 162-5 du CSS⁶³.

Pour l'année 2015, le coût d'une consultation médicale est de 29,90 € pour une consultation en cabinet par un médecin généraliste ou spécialiste qualifié en médecine générale avec remise d'un rapport écrit. Elle est de 34,50 € lorsque le médecin présente son rapport à l'audience.

➤ L'analyse des dépenses 2014 en matière d'expertise devant le TASS et le TCI

La dépense totale en matière de rémunération d'experts s'élève à 2 395 708 € pour l'année 2014. Elle est répartie de la façon suivante :

- devant les TASS, les dépenses de rémunération des experts s'élèvent à 791 737 €;
- devant les TCI, les dépenses de rémunération des experts sont de 1 603 971 €:
 - ✓ 1 448 662 € pour la rémunération des médecins consultants ;
 - ✓ 155 309 € pour la rémunération des experts.

⁶¹ Courrier du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales en date du 7 mai 2014.

⁶² Arrêté du 29 mai 2015 relatif aux honoraires dus aux praticiens à l'occasion des examens et expertises réalisés dans les conditions des articles L. 141-1, L. 141-2-1 et L. 324-1 du CSS.

⁶³ Arrêté du 22 septembre 2011 portant approbation de la convention nationale des médecins généralistes et spécialistes conclue le 26 juillet 2011. Conformément à l'article L. 162-14-1 du code de la sécurité sociale, la convention nationale est conclue pour une durée de cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur de son arrêté d'approbation.

- devant la CNITAAT, les dépenses de rémunération des médecins consultants de la cour s'élèvent à 134 374 €

Les frais de déplacement des experts représentent 93 932 € (4 157 € relevant des TASS et 89 775 € des TCI).

1.5.3.2 L'indemnité de comparution des témoins et de frais de déplacement et de séjour des requérants

Les témoins perçoivent une indemnité de comparution et le remboursement de leurs frais de déplacement et de séjour dans les conditions fixées par les articles R. 129 et R. 133 du CPP.

Les requérants qui se déplacent au TCI ou à la CNITAAT pour répondre à la convocation du médecin expert sont indemnisés de leurs frais de déplacement et de séjour.

Pour l'année 2014, les dépenses représentent 260 826 € (2 474 € pour les TASS et 258 352 € pour les TCI). Elles sont réglées par la CPAM.

1.5.3.3 Les dépenses d'affranchissement

Les frais d'affranchissement représentent la charge financière la plus élevée sur le budget de fonctionnement des TASS et le deuxième poste de dépense pour les TCI, juste après les loyers.

Cette situation tient à la procédure prévoyant que l'ensemble des convocations des parties aux audiences et les notifications des décisions sont adressées par les secrétariats de ces juridictions par lettre recommandée avec accusé de réception, ce qui induit notamment l'envoi aux caisses d'autant de lettres recommandées qu'il y a de procédures⁶⁴. Lorsque la lettre de convocation adressée par le greffe n'a pu être remise au défendeur, le secrétariat invite le demandeur à procéder par voie de signification. Cependant, cette signification reste à la charge de l'organisme social concerné⁶⁵.

Le décret du 11 mars 2015 relatif à la communication électronique⁶⁶, applicable aux TASS et TCI, permettrait d'alléger la procédure de convocation en la dématérialisant, à la condition que les organismes concernés y consentent⁶⁷. La mission a constaté que cette possibilité n'était pas mise en œuvre.

Les frais d'affranchissement se sont élevés en 2014 à 2 734 729 €. Ils représentent respectivement pour les TASS et TCI, 8 % et 5 % du budget total général de ces juridictions⁶⁸.

Le poids considérable de ces frais et la charge de travail que représente pour le secrétariat l'envoi de lettres recommandées avec accusé de réception a conduit certaines juridictions à convoquer les parties à l'audience par lettre simple et à ne leur adresser de courrier recommandé, qu'à défaut de comparution, pour l'audience suivante. L'expérience est concluante car elle génère en définitive peu de renvois mais permet des économies substantielles⁶⁹.

⁶⁴ Articles R. 142-19, R. 142.27, R. 143-9 et R. 143-14 du CSS.

⁶⁵ Cour de cassation - chambre civile 2 - Audience publique du jeudi 17 avril 2008 - N° de pourvoi : 06-21859.

⁶⁶ Décret n° 2015-282 relatif à la simplification de la procédure civile à la communication électronique et à la résolution amiable des différends.

⁶⁷ Art. 692-1 du CPC.

⁶⁸ Soit 1 961 060 1 € concernant les TASS et 773 669 € les TCI.

⁶⁹ Economies d'affranchissement représentant 7 000 à 10 000 € depuis 8 mois.

1.6 Une absence de pilotage national des juridictions sociales

Les juridictions sociales se caractérisent par leur isolement et l'absence de véritable pilotage de leur activité, par leur double autorité de tutelle.

Du côté des magistrats, l'activité des TASS n'est pas intégrée dans les statistiques générales des juridictions, ce qui ne permet pas de la prendre en compte pour le calcul des ratios d'efficience. Il s'ensuit une difficulté à évaluer la performance moyenne d'un magistrat dans ce contentieux.

Pour les agents des secrétariats, il n'existe pas non plus de référentiel d'activité, de sorte que leur performance n'est ni mesurée ni comparée et présente de fait une grande hétérogénéité.

1.6.1 Un défaut d'évaluation de l'activité des magistrats

L'activité des TASS n'est pas intégrée dans les statistiques qui sont demandées aux juridictions par le ministère de la justice pour alimenter les dialogues de gestion. On ne connaît par ailleurs pas le nombre total d'ETP que l'ensemble des magistrats, en activité et honoraires, consacrent aux TASS. La performance moyenne des magistrats dans ce contentieux n'est donc pas une donnée connue.

Des entretiens que la mission a effectués, il ressort que les dossiers ne nécessitent pas tous le même temps de travail. Il existe également un consensus pour dire que les plus complexes et les plus chronophages sont ceux relatifs aux accidents du travail et aux maladies professionnelles. C'est particulièrement le cas en matière d'affections liées à l'exposition à l'amiante, et lorsque la faute inexcusable de l'employeur est invoquée par le salarié (litige entre employeur et salarié) ou que l'employeur soulève l'inopposabilité de la reconnaissance par la caisse de sécurité sociale du caractère professionnel d'un accident ou d'une maladie (litige entre caisse de sécurité sociale et employeur). Les dossiers de redressement de cotisations URSSAF sont également, de l'avis général, d'une grande complexité et leur examen prend également beaucoup de temps.

Les magistrats interrogés par la mission considèrent qu'en opérant une moyenne entre ces dossiers complexes et ceux plus faciles à traiter, il est possible de rendre au maximum 1 100 décisions par an et par magistrat. Ils ont insisté sur le fait que cette productivité ne pouvait être atteinte que lorsqu'ils disposent, comme c'est le cas dans certains TASS, de l'aide d'assistants spécialisés au sein du secrétariat, qui leur préparent des projets de décision.

Ce chiffre de 1 100 décisions correspond au nombre moyen de décisions qu'ont rendues les TASS en 2014. Il a été obtenu en divisant le nombre de décisions rendues par les TASS (statistiques DSS) par celui des magistrats affectés à ce contentieux (données DSJ). Ces données ont été collectées à partir d'un questionnaire adressé aux TASS, renseigné de manière parfois peu exploitable, de sorte que cette moyenne doit être prise avec précaution.

1.6.2 Une performance hétérogène des agents des greffes

Les données en possession de la mission permettent d'esquisser une comparaison de la performance respective des TASS et TCI entre eux. Il est plus difficile d'apprécier celle des CDAS compte tenu de leur grande imbrication dans les DDI et du caractère très réduit de l'activité. De même, en l'absence de référentiel d'activité éprouvé permettant de minuter chaque phase de la procédure, les données objectives manquent pour comparer l'ensemble des juridictions sociales entre elles et avec les greffes des TGI.

Toutefois, il est possible de comparer des juridictions semblables au moyen de deux indicateurs simples, le coût d'une décision définitive, d'une part, et le nombre de dossiers traités par agent, d'autre part.

1.6.2.1 Le coût des décisions

Le total des dépenses de fonctionnement, y compris les dépenses salariales des secrétariats, peut donc être rapporté au nombre de décisions définitives d'une année. Ce calcul fait apparaître les éléments suivants :

➤ Dans les TASS

Si le coût d'une décision varie au maximum de 31 € pour le TASS de Metz à 790 € pour celui de Fort de France, cette hétérogénéité sur 111 TASS⁷⁰ se réduit fortement dès lors qu'on écarte les premier et dernier déciles qui montrent les résultats les plus extrêmes.

Le coût de fonctionnement par décision s'établit alors entre 135 € et 344 € avec un coût médian de 234 € et un coût moyen de 249 €.

On constate donc que, mises à part quelques juridictions atypiques qui nécessitent une surveillance accrue, les écarts de coût sont d'environ plus ou moins 50 % autour de la médiane, ce qui n'est pas anormal compte tenu de l'absence de tout référentiel d'activité et de coût.

Aucune corrélation n'a été trouvée avec la taille des juridictions ni avec leur productivité.

➤ Dans les TCI

Les mêmes observations peuvent être faites dans les TCI : les écarts de coût vont de 53 € par décision à 1 172 €. En supprimant les déciles extrêmes, les coûts par décision vont de 179 € à 436 €, avec un coût médian à 284 € et un coût moyen à 336 €.

Comme pour les TASS, la variabilité autour de la médiane est d'environ 50 % et aucune corrélation n'a pu être trouvée avec d'autres variables.

1.6.2.2 La productivité des agents

On peut mesurer la productivité des agents des TASS et TCI par juridiction en comparant cette fois-ci l'effectif affecté (en ETPT, agrégat qui mesure le mieux les ressources disponibles) au nombre de décisions définitives d'une année.

➤ Dans les TASS

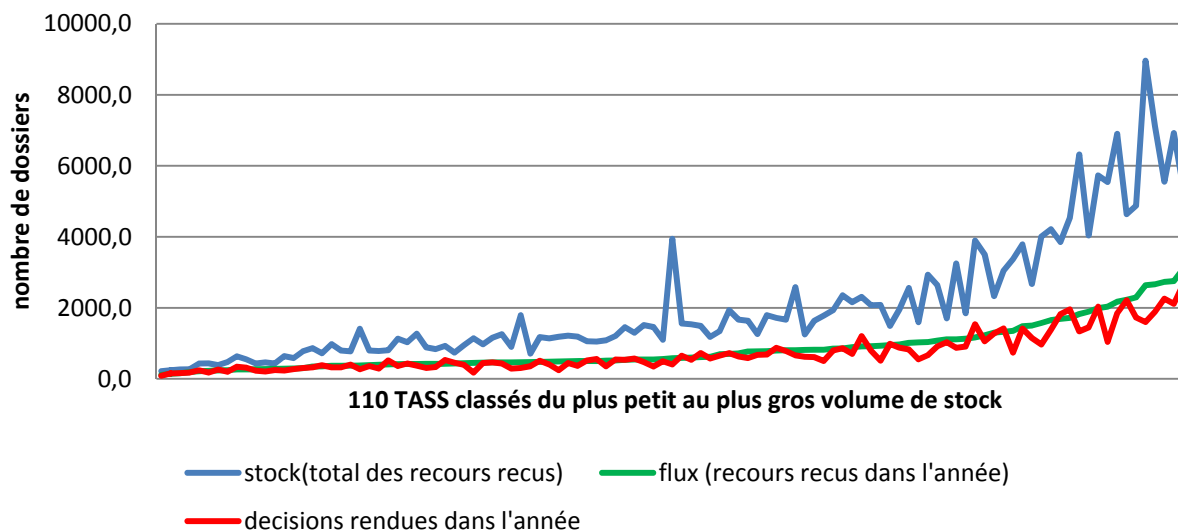
La productivité des agents s'échelonne entre 107 et 667 dossiers traités par an. En supprimant de l'échantillon les déciles extrêmes, la productivité de 80 % des TASS va de 181 à 465 dossiers par an, avec une médiane à 289 et une moyenne à 307. Le seuil de remplacement des agents fixé par la CNAMTS à un nombre de dossiers à gérer supérieur à 300 par agent correspond donc bien au niveau moyen de productivité dans les TASS.

La productivité des agents des TASS varie donc de 1 à 2,5 ce qui montre que des marges de progression existent dans beaucoup de TASS. L'amélioration du niveau moyen de productivité est donc possible et doit être recherchée en priorité, tant il est clair qu'elle permettrait de résorber une partie des stocks existants. Toutefois, la mission n'a pas trouvé à ce stade de lien statistique entre la taille des juridictions, les caractéristiques des personnels, ni même le niveau des stocks et ces écarts de productivité.

⁷⁰ Les données sont absentes pour quatre TASS.

Il apparaît en revanche clairement que le nombre de décisions prises est lié au volume du flux des dossiers arrivés dans l'année bien plus qu'au nombre de dossiers en stock, comme le montre le graphique suivant :

Graphique 8 : Nombre de décisions rendues comparées au stock et au flux de dossiers

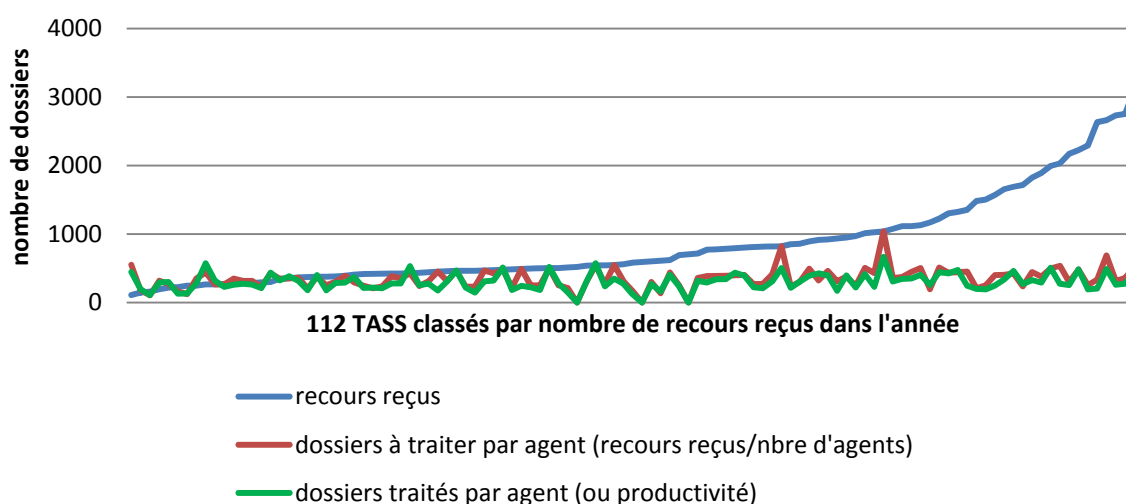


(Les données relatives aux TASS de Paris et Marseille ont été supprimées car elles écrasaient le graphique)

Source : mission à partir des données DSS

De plus, la répartition des agents entre TASS semble relativement équitable, puisque la charge de chaque agent⁷¹ diffère peu en fonction de la taille du TASS, déterminée par le volume des dossiers entrants. La productivité des agents semble en réalité s'adapter à cette charge théorique, alors qu'elle ne s'adapte pas du tout au nombre de dossiers en stock.

Graphique 9 : Charge des agents selon le nombre de recours reçus dans l'année



Source : mission à partir des données DSS

⁷¹ La charge d'un agent, appelée « nombre de dossiers à traiter par agent » correspond au nombre de dossiers reçus dans l'année divisé par le nombre d'agents.

➤ Dans les TCI

La productivité des agents des TCI varie de 23 à 385 dossiers par an. En supprimant les deux déciles extrêmes, les valeurs s'échelonnent de 124 à 302, avec une moyenne à 216 et une médiane à 224. La performance globale des TCI, qui va actuellement du simple au double, pourrait, ici comme dans les TASS, être très sensiblement améliorée par repérage et diffusion des bonnes pratiques observées dans les juridictions les plus performantes.

1.7 Le financement des juridictions sociales : un circuit complexe, pour un montant total de 46M€

1.7.1 Des modalités de financement complexes

Le financement des juridictions sociales constitue un écheveau peu lisible.

- L'essentiel des dépenses est supporté par les caisses de sécurité sociale :
 - ✓ le personnel mis à disposition par les organismes sociaux, essentiellement par les CPAM et la MSA ;
 - ✓ les fonctionnaires du ministère des affaires sociales affectés aux secrétariats dont les charges sont remboursées à l'Etat par la CNAMTS, à l'exception des secrétaires en titre ;
 - ✓ les autres dépenses de fonctionnement (indemnités versées aux assesseurs, expertises, fonctionnement courant).

Hormis pour les remboursements au ministère des affaires sociales qui sont effectués directement par la CNAMTS, les dépenses sont payées par les CPAM et remontent à la CNAMTS.

La répartition des coûts entre le ministère des affaires sociales et la CNAMTS s'organise dans le cadre des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale, par une comptabilisation annuelle de l'ensemble des dettes et créances. Les CPAM retracent les coûts de personnel ainsi que les charges de fonctionnement des juridictions sociales dans des comptes de tiers consolidés par la CNAMTS, puis portés au fonds national de gestion administrative (FNGA) de l'ACOSS, qui va opérer la répartition des charges revenant à la sécurité sociale entre caisses nationales du régime général, puis entre régimes, en fonction du volume du contentieux propre à chacun.

- Les dépenses du ministère des affaires sociales sont plus limitées : elles concernent uniquement les secrétaires en titre et les indemnités versées aux magistrats honoraires des TASS et aux présidents des TCI ; elles sont inscrites au programme 124.
- Enfin, le ministère de la justice finance la rémunération des magistrats en activité dans les TASS et à la CNITAAT à partir du programme 166.

1.7.2 Les dépenses consacrées aux juridictions sociales s'élèvent à 46 M€

Tableau 10 : Dépenses des juridictions sociales en 2014 (hors dépenses ministère de la justice)

en euros	TASS	TCI	CNITAAT	TOTAL
Dépenses sécurité sociale	19 588 654	15 126 710	4 183 663	38 899 027
Agents caisses de sécurité sociale mis à disposition	10 949 591	7 107 801	2 894 228	20 951 620
remboursement au MASS des fonctionnaires mis à disposition des secrétariats	1 493 708	1 028 046	108 621	2 630 375
dépenses de fonctionnement courant (dont loyers, maintenance, affranchissement, téléphone)	5 232 178	3 948 397	962 033	10 142 608
indemnités assesseurs, expertises, déplacements et séjours	1 735 322	2 929 375	197 625	4 862 322
dépenses d'investissement	177 855	113 091	21 156	312 102
Dépenses Etat	5 536 248	1 644 486	128 446	7 309 180
Secrétaires en titre/SG	5 415 462	1 119 965	128 446	6 663 873
Indemnités présidents honoraires	120 786	524 521	0	645 307
TOTAL	25 124 902	16 771 196	4 312 109	46 208 207

Source : mission d'après données DSS

Les dépenses consacrées aux juridictions de première instance, TASS et TCI, s'élèvent à 41,9 M€ En ajoutant la CNITAAT, on aboutit à 46,2 M€ au 31 décembre 2014. Ces dépenses progressent régulièrement (41 M€ en 2006) en dépit d'une baisse des effectifs, compte tenu vraisemblablement des effets liés au glissement vieillesse-technicité (GVT).

Elles se répartissent entre les dépenses de personnel (y compris indemnités des assesseurs et des présidents honoraires, frais de séjours et expertises) qui représentent 35,8 M€, les autres dépenses de fonctionnement qui s'élèvent à 10,1 M€ et des dépenses d'investissement, marginales, qui représentent 0,3 M€

Les dépenses consacrées aux TASS représentent 25,1 M€, celles des TCI 16,8 M€ et celles de la CNITAAT 4,3 M€

Pour avoir une vision consolidée des montants consacrés aux juridictions sociales, il conviendrait d'ajouter les dépenses relatives au fonctionnement des CDAS, dont une partie du contentieux a vocation à rejoindre les pôles sociaux.

La mission considère que ces montants constituent, en euros constants, un plafond des crédits transférables au ministère de la justice, qui doit permettre de couvrir l'ensemble des charges actuellement supportées par le ministère des affaires sociales et la CNAMTS.

Les dépenses supplémentaires liées au transfert des juridictions sociales, qu'il s'agisse des coûts ponctuels, par exemple les frais de déménagement ou les investissements bureautiques et mobiliers, ou de dépenses visant une amélioration du fonctionnement de la justice, tels que le recrutement de nouveaux magistrats, ne peuvent être prises en charge sur les crédits transférés et devront être financées par le ministère de la justice, soit par redéploiement, soit par inscription de crédits supplémentaires à inscrire à son budget.

1.8 L'évidence de la réforme et l'inquiétude des acteurs

Dès 2010, la Cour de cassation affirmait que la distinction entre le contentieux général et le contentieux technique de la sécurité sociale ne pouvait être maintenue, elle était en effet une source inutile de complexité, et conduisait à une dualité de juridictions aux compétences parcellaires.

En 2013, le groupe de travail présidé par Didier Marshall⁷² constatait : « *les exigences de rationalité, de lisibilité et d'efficacité pour le justiciable conduisent à préconiser la création d'une juridiction sociale unique regroupant l'ensemble des contentieux relatifs aux conflits du travail et aux conflits relatifs au droit de la sécurité sociale et des prestations sociales* ».

On peut dès lors s'étonner qu'en 2015 le transfert du contentieux social ne soit toujours pas effectif. C'est que le projet de transfert des juridictions sociales suscite chez tous les acteurs une double réaction paradoxale.

Les interlocuteurs rencontrés par la mission ont salué à la quasi-unanimité, un projet nécessaire et bienvenu.

Ils ont tous insisté, d'une part, sur la complexité de la répartition du contentieux entre les différentes juridictions sociales, certains pouvant nécessiter de saisir deux juridictions différentes (TASS et TCI le plus souvent) pour un même litige. Une dualité qui présente de nombreux inconvénients pour les justiciables qui sont parfois renvoyés d'une juridiction à une autre, sans être vraiment en situation de comprendre une architecture et un droit technique manifestement peu intelligibles. Ainsi, à titre d'exemple, un justiciable peut-il être conduit à saisir deux juridictions distinctes, l'une de l'allocation d'un taux d'incapacité, l'autre de la détermination de la date de consolidation de sa lésion⁷³.

Ils ont surtout évoqué l'inadaptation d'un système juridictionnel créé au fil de l'eau et des problèmes posés par des textes qui se sont juxtaposés et qui ont donné lieu à un enchevêtrement d'acteurs. Cet enchevêtrement dilue les responsabilités, qu'en définitive personne ne peut réellement exercer, et ne permet pas une gestion d'ensemble cohérente et unifiée.

Que les juridictions sociales soient ainsi, par le biais du transfert au TGI, rendues à leur statut de juridictions est donc un objectif admis par tous.

Cette unanimité cependant n'empêche pas l'expression d'une très forte inquiétude, tout aussi unanime, quoique pour des raisons parfois très différentes, des acteurs.

Du côté du ministère des affaires sociales et des caisses de sécurité sociale, la crainte des acteurs, et notamment des organisations syndicales rencontrées par la mission, est celle du sort qui sera réservé aux anciens agents, dont une partie n'a jamais travaillé au sein de son organisme d'origine.

Du côté du ministère de la justice, il existe une très forte appréhension face au volume du contentieux et au stock important qui a pu s'accumuler. Les organisations syndicales du ministère de la justice rencontrées par la mission ont notamment fait état de réserves sur la capacité des juridictions judiciaires, qu'elles disent être « totalement exsangues », à prendre en charge ce contentieux dans de bonnes conditions.

Du côté des associations représentant les justiciables, il est fait état du risque que le contentieux des affaires sociales, noyé dans la masse des affaires traitées par le TGI, ne donne pas lieu à un accueil, une spécialisation, un mode de réponse adaptés à la particularité de la population concernée par ces litiges.

Face à cette double réaction, la mission a d'abord déterminé quels principes devaient guider la réforme, puis travaillé directement avec les deux ministères concernés pour tenter de définir des modalités consensuelles de mise en œuvre.

⁷² Les juridictions du XXI^{ème} siècle, décembre 2013.

⁷³ Note d'Anne Caron-Deglise, magistrat, chargée de mission.

2 UN TRANSFERT COMPLET EN 2019 NECESSITANT UNE PREPARATION RIGOUREUSE ET UNE MISE EN ŒUVRE ECHELONNEE

2.1 Un processus de réforme consensuel élaboré en étroite collaboration avec les ministères concernés

L'objectif principal assigné à la mission consistait à définir un schéma de réforme le plus consensuel possible afin de lever les inquiétudes. Aussi, la mission a considéré qu'il était primordial de travailler en étroite collaboration avec les services des deux ministères concernés, lesquels n'étaient pas parvenus dans la période précédente à s'entendre sur les conditions les plus sensibles du transfert. Un groupe de travail interministériel a été créé, comprenant des représentants de toutes les directions concernées des deux ministères. Toutes les semaines, ce groupe de travail s'est réuni sous l'égide de la mission.

Dans un premier temps, il a été procédé à un état des lieux général, chaque ministère partageant les données en sa possession. A partir de cet état des lieux, chacune des questions posées par la réforme a été analysée en commun et a donné lieu à discussion, puis propositions.

Ces travaux en commun ont permis de parvenir à un consensus sur la totalité du schéma de transfert et du contenu de la réforme. Seules les modalités de répartition du coût d'un développement informatique n'ont pu, à ce stade, donner lieu à un accord de l'ensemble des participants. Les propositions qui suivent, tant sur les conditions du transfert que sur l'organisation de la prise en charge du contentieux social par les TGI à compter de 2019, reprennent donc fidèlement les conclusions du groupe de travail.

Concernant le schéma de transfert, ces propositions s'appuient sur des principes directeurs qui ont permis de le structurer, et se concrétisent par un calendrier de mise en œuvre en trois phases (Annexe 1).

2.2 Des principes directeurs structurants pour une mise en œuvre en trois phases

2.2.1 Trois principes assurant l'équilibre et la qualité des opérations de transfert

Les inquiétudes des acteurs portaient sur les trois questions inhérentes à toute réforme : le sort réservé aux personnels, le coût de la réforme et sa répartition, les conséquences sur la qualité du service rendu. Aussi, le groupe de travail interministériel a privilégié l'élaboration partagée de principes communs, qui peuvent rassembler les deux ministères parce que s'imposant à eux conjointement.

- Exercer une vigilance permanente quant à l'acceptabilité sociale de la réforme

La réforme suscitant des craintes tant chez les personnels des juridictions sociales actuelles que dans les greffes des juridictions d'accueil, sa réussite dépend pour une large part de son acceptabilité sociale. Pour cela, il a été admis que le principe selon lequel l'agent suit son activité devait s'imposer. L'ensemble des personnels publics et privés sera donc mis à disposition d'office du ministère de la justice pendant une période transitoire, cette situation prolongeant leur mise à disposition actuelle et n'étant donc pas nouvelle pour eux, et des possibilités d'intégration seront recherchées pour celles et ceux qui le souhaiteront.

Toutefois, ces dispositifs d'accès aux emplois des greffes des services judiciaires devront s'adapter aux principes de recrutement, de formation et de déroulement de carrière des agents des services judiciaires, pour lesquels cette arrivée de nouveaux collègues ne doit pas générer d'inégalités. Les possibilités de formation devront tout particulièrement être développées afin que ce transfert puisse devenir pour ceux qui le souhaitent une opportunité d'évolution.

Afin de faire connaître ces principes, la communication en direction de l'ensemble des personnels concernés devra être une priorité tout au long de la réforme ; de même, pour en garantir l'effectivité, des processus d'accompagnement social individualisé devront être mis en place dans les deux ministères ainsi que dans les caisses de sécurité sociale.

- Garantir la plus grande neutralité budgétaire en évitant de dédoubler les juridictions et grâce à la connaissance de l'ensemble des coûts

Il était admis par tous les acteurs que les financements assurés par les administrations sociales devaient *in fine* être transférés au ministère de la justice. Toutefois, le dédoublement de l'activité initialement envisagé pendant la période transitoire⁷⁴ contribuait à gonfler les coûts, du personnel étant nécessaire pour apurer les stocks d'une part, et pour traiter les affaires nouvelles d'autre part⁷⁵. Proposer un transfert simultané du personnel et de l'activité a permis la neutralité budgétaire.

L'inquiétude principale du ministère de la justice portait sur le niveau des stocks, et le conduisait à refuser le transfert simultané malgré le coût plus élevé de la solution alternative. Le ministère des affaires sociales a alors accepté de prendre à sa charge l'apurement des stocks qui devrait être réalisé avant transfert. La solution d'un transfert complet étant de ce fait adoptée, le ministère de la justice a accepté de prendre à sa charge le temps et le coût de formation aux nouvelles procédures des greffiers.

Ainsi, la connaissance partagée de l'ensemble des coûts nécessaires au transfert, puis à un fonctionnement normal des juridictions est devenue un objectif du groupe de travail, visant à réduire les coûts parasites et à opérer une répartition éclairée des financements supplémentaires nécessaires, afin de se rapprocher au maximum de la neutralité budgétaire.

- Faire de la réforme un levier pour l'amélioration du service public de la justice

L'objectif central de la réforme est d'améliorer l'accès à la justice par une organisation plus rationnelle et une procédure unifiée. Dans ce cadre, si chaque ministère s'engage à dégager des moyens supplémentaires, c'est dans l'idée que ces efforts conjugués permettront une amélioration du service rendu aux justiciables : consacrer des ressources supplémentaires à la diminution des stocks de dossiers en cours permet non seulement au transfert d'activité de se dérouler dans de bonnes conditions, mais réduit également le délai d'attente des justiciables. De la même manière, les efforts de formation tant sur la procédure juridique pour les agents des caisses, que sur le fond du droit social pour les personnels des greffes ont pour objectif d'améliorer la qualité d'ensemble du service public de la justice.

⁷⁴ L'étude d'impact du projet de loi J21 prévoyait que seules les affaires nouvelles seraient transférées, les personnels demeurant dans les TASS pour résorber les stocks.

⁷⁵ La question de savoir qui devait financer ces coûts supplémentaires était de ce fait obligatoirement non consensuelle.

2.2.2 La définition d'une cible de performance pour déterminer le nombre nécessaire de magistrats et d'agents

➤ Les magistrats

L'étude d'impact du projet de loi J21 a chiffré à 102 le nombre total d'ETP de magistrats nécessaire, pour traiter le nombre de recours reçus en 2013 par les futurs pôles sociaux. La DSJ a réévalué ce nombre à 105 en se référant aux statistiques de 2014. Dans les deux cas, la méthode de calcul est la même et part du principe qu'un magistrat travaillant à temps plein peut rendre 1 400 décisions par an. Elle se fonde sur les échanges effectués dans le cadre des différentes études sur la charge de travail des magistrats.

Ce ratio est issu des réflexions d'un groupe de travail mis en place il y a déjà quelques années par le ministère de la justice. Les travaux de ce groupe ont été interrompus et ses conclusions, uniquement diffusées par la voie syndicale, revêtent un caractère partiel et officieux qui ne permet pas de les prendre comme référence.

En outre, depuis lors, le contentieux qui est soumis aux TASS s'est transformé pour se complexifier de sorte que ce ratio ne peut plus être considéré comme reflétant la charge de travail que les magistrats sont aujourd'hui susceptibles d'absorber.

Les magistrats interrogés par la mission ont indiqué ne pouvoir rendre plus de 1 100 décisions par an.

Toutefois, cette productivité ne peut être atteinte qu'à la condition d'être formé à ce contentieux et de l'exercer de manière continue et régulière, afin de pouvoir le maîtriser. Plus encore, elle ne peut être atteinte que si les magistrats disposent, comme c'est le cas actuellement dans certains TASS et la plupart des CDAS, d'assistants spécialisés qui leur apportent une aide rédactionnelle et technique. Elle nécessite enfin un logiciel permettant l'édition des décisions les plus courantes par fusion avec le fichier des données.

A défaut, et particulièrement si ces assistants ne peuvent pas être mis à disposition, la performance des magistrats devra nécessairement être recalculée à la baisse, en dessous du seuil de 1 000 décisions par an.

La mission considère donc en tout état de cause que les effectifs cible de magistrats ne peuvent être évalués en fonction du ratio retenu par l'étude d'impact, manifestement trop élevé.

La réforme ne pourra en effet se dérouler dans de bonnes conditions que si les pôles sociaux sont dotés de magistrats en nombre suffisant pour traiter dans des délais raisonnables le contentieux.

Au regard des ratios préconisés par la mission, un effectif compris entre 140 et 150 magistrats est donc nécessaire pour traiter les flux.

➤ Les agents

L'étude d'impact du projet de loi J21 avait estimé le besoin en personnel de greffe à 496 ETP. Elle s'est fondée sur la base d'un temps de travail de 320 minutes pour le traitement d'un dossier devant le TASS et de 340 minutes devant le TCI, en référence à Outilgref, instrument de mesure de la charge de travail du greffe dans les juridictions.

En se fondant sur l'activité des juridictions sociales de 2014, la DSJ a réévalué ce besoin à 516 ETP répartis entre 356 ETP greffiers et 160 ETP adjoints administratifs.

Ce besoin cible a été calculé en tenant compte des gains de productivité découlant de la mutualisation des greffes permise par la réforme qui ne seront effectifs qu'à compter de 2021, une fois la réforme pleinement mise en œuvre. La mission considère que ce besoin est une cible de moyen terme, et représente la norme minimale en deçà de laquelle les pôles sociaux risquent d'être confrontés à de véritables difficultés de fonctionnement.

Dans l'attente, sur la période transitoire allant de 2019 à 2020, le besoin en effectifs de greffe est nécessairement supérieur du fait de la mise en œuvre du transfert. En effet, cette réforme implique une réorganisation d'ampleur des juridictions pour accueillir les pôles sociaux et une adaptation des personnels qui devront en outre gérer divers schémas procéduraux.

Ce besoin supérieur en effectif de greffe peut être calculé en référence aux effectifs des juridictions sociales actuelles, arrêtés au 31 décembre 2014, soit 541 ETP. Ce chiffre représente le montant maximum d'ETP qui pourra être transféré par le ministère des affaires sociales. Ces 541 ETP excèdent l'effectif cible fixé par la DSJ de 5 % seulement, soit 25 ETP qui peuvent être considérés comme permettant d'absorber la charge de travail supplémentaire du greffe pendant la période transitoire.

La mission propose donc que le transfert de moyens soit fixé *in fine* à 516 ETP en 2021, sauf modification du flux annuel de dossiers d'ici là qui justifierait d'adapter les moyens transférés, et qu'une souplesse de gestion permette de compter si nécessaire sur 541 ETP pendant la période transitoire.

2.2.3 Une mise en œuvre en trois phases

Les enjeux d'une mise en œuvre efficace de la réforme concernent essentiellement les modalités de transfert de l'activité, c'est-à-dire concrètement les dossiers en cours, et celles des personnels actuellement en charge de ce contentieux. Pour conduire ces deux aspects du transfert sans difficulté sociale, au meilleur coût et à qualité constante voire améliorée, un calendrier en trois temps a été proposé. Il consiste à valoriser au maximum la période actuelle pour préparer la réforme, puis à réaliser un transfert complet de l'activité et des personnels au 1^{er} janvier 2019.

La gestion des personnels et notamment les éventuels changements de statut ou retours vers la structure d'origine doivent quant à eux être échelonnés dans le temps pour permettre une meilleure acceptabilité de la réforme et éviter tout à coup dans l'activité. Cet échéancier devrait permettre d'organiser dans des conditions plus satisfaisantes les éventuels transferts immobiliers qui sont nécessaires.



2.3 Phase 1 : préparation active de la réforme (2016-2018)

Compte tenu de la complexité de la mise en œuvre du transfert, le projet de loi a d'emblée indiqué un calendrier de réforme étalé jusqu'à 2021. Toutefois, les premiers travaux⁷⁶ n'avaient pas utilisé toutes les potentialités des trois années précédant le début de la période transitoire. Or, la préparation active du transfert des juridictions dès le début de l'année 2016 est l'une des conditions déterminantes du succès de la réforme. Elle doit être intensive tant au niveau des administrations centrales que des juridictions.

C'est au cours de cette période que les juridictions peuvent le mieux résorber leurs stocks d'affaires en cours, en s'appuyant sur des personnels expérimentés, gérant leurs dossiers selon une procédure connue d'eux. Une action résolue pilotée par les deux ministères comportant la diffusion de bonnes pratiques, l'attribution si nécessaire de ressources humaines supplémentaires précisément calibrées et l'obligation de comptes rendus réguliers doit permettre de revenir à un délai de traitement raisonnable, que le groupe a considéré comme devant être inférieur ou égal à une année⁷⁷. Dans la mesure où les causes d'augmentation des stocks, et donc les solutions de résorption, peuvent être multiples, un suivi adapté de chaque juridiction ayant actuellement plus d'un an de stock sera nécessaire. Une clause de sauvegarde doit enfin pouvoir être mise en œuvre au cas où certaines juridictions ne seraient pas revenues à un délai acceptable au moment du transfert.

La période de préparation doit également être mise à profit pour créer des comités de pilotage locaux, associant les responsables des juridictions actuelles et des TGI. Ces comités de pilotage superviseront la résorption des stocks et assureront son effectivité ; ils permettront de plus aux agents des deux juridictions de se connaître et de partager leurs cultures professionnelles respectives.

Recommandation n°1 : Instaurer dès à présent une phase de préparation active de la réforme visant notamment à résorber les stocks avant le transfert de l'activité et des personnels

2.3.1 Un comité de pilotage interministériel

La contribution des directions concernées des deux ministères aux travaux de la mission a été un élément décisif pour la conception d'un schéma de réforme qui a pour objectif d'être exhaustif, pragmatique et équilibré. Ce travail en commun doit se poursuivre pendant toute la période de transfert pour en piloter les différents éléments.

La mission recommande la création d'un comité de pilotage se réunissant régulièrement et regroupant les directions du groupe de travail actuel (Secrétariat général (SG), DSS, DGCS, Direction des ressources humaines (DRH), Direction des finances, des achats et des services (DFAS), Direction des systèmes d'information (DSI) pour le ministère des affaires sociales, SG, DSJ, Direction des affaires civiles et du sceau (DACS) et services chargés de l'informatique pour le ministère de la justice), élargi à la DGAFP et à la CNAMTS pour un pilotage éclairé des questions de personnel.

⁷⁶ Il s'agit notamment de l'étude d'impact du projet de loi J21.

⁷⁷ Le stock « habituel » dans les TGI étant en moyenne proche de 9 mois selon le ministère de la justice.

Pour avoir un niveau de connaissance et d'autorité suffisant, la mission propose que le comité soit présidé par une personnalité extérieure dont la connaissance des juridictions, la compétence et la légitimité sont reconnues et acceptées par les deux ministères⁷⁸. Le secrétariat de ce comité pourrait être assuré par les SG des deux ministères qui affecteront à cette mission un agent de haut niveau au moins à mi-temps.

Ce comité de pilotage devra établir dès le début du 1^{er} trimestre 2016 deux documents constitutifs : un protocole de fonctionnement commun qui devra être validé par les deux ministres et qui constituera le chemin de fer de la réforme ; un plan d'action national pluriannuel qui précisera les actions à mener pendant chaque période, avec leurs modalités d'évaluation.

Ce plan d'action sera consacré en priorité aux actions permettant la résorption des stocks des juridictions. Il définira en outre pour l'année 2018 les actions de préparation opérationnelle du transfert.

Recommandation n°2 : Mettre en place dès le 1^{er} trimestre 2016 un comité de pilotage national présidé par une personnalité extérieure munie d'une lettre de mission signée des deux ministres

2.3.2 Des comités de pilotage locaux dans chaque département, regroupés par ressort de cours d'appel

L'une des premières actions du comité de pilotage national sera d'organiser la mise en place d'un comité de pilotage local dans chaque département. Il sera composé, côté affaires sociales, de représentants de la direction régionale (DRJSCS), de la direction départementale (DDCS/DDCSPP), des caisses de sécurité sociale concernées (CPAM et caisse de MSA dans certains départements) et des secrétaires des trois juridictions TASS, TCI et CDAS ; côté justice, des chefs de juridiction et du directeur des services de greffe du TGI, sous l'égide des chefs de cour d'appel dans lesquelles sera créé le pôle social. Ce comité se réunira régulièrement en séance plénière.

Le comité départemental sera essentiellement chargé de coordonner les conditions de résorption des stocks des juridictions, mais son activité s'étendra à l'ensemble de la préparation des transferts, notamment d'un point de vue organisationnel et immobilier.

Ces comités départementaux pourront utilement être regroupés au niveau du ressort de la cour d'appel, d'une part afin de traiter de la répartition du contentieux technique entre pôles sociaux, et d'autre part pour permettre les comparaisons entre juridictions et la diffusion des bonnes pratiques.

Recommandation n°3 : Créer des comités de pilotage locaux chargés de veiller à la résorption des stocks et de préparer le transfert

2.3.3 Une action prioritaire : la résorption des stocks

Condition essentielle du transfert de l'activité, la résorption des stocks des juridictions est la mission principale à réaliser au cours de cette période. L'hétérogénéité des situations des juridictions rend nécessaire une action à la fois nationale et locale, structurée en trois temps.

⁷⁸ Une lettre de mission pour ce Président, signée des deux ministres pourrait utilement définir les objectifs et le fonctionnement du comité de pilotage.

2.3.3.1 Mettre en place des contrats d'objectifs et de moyens

Le comité de pilotage national devra en tout premier lieu déterminer précisément les données quantitatives d'activité à recueillir et à suivre à partir d'une date de départ fixée au 31 décembre 2015 puis tout au long de la période, à partir d'une définition opérationnelle et partagée⁷⁹, afin de pouvoir assigner à chaque département des objectifs chiffrés.

La mission recommande la définition d'un double objectif de réduction des stocks. Toutes les juridictions devront dès 2016 suivre leur délai de traitement des dossiers et se fixer des objectifs d'amélioration pour se rapprocher du délai raisonnable fixé par le ministère de la justice à neuf mois. Celles dont le stock représente plus d'un an d'activité devront élaborer un contrat d'objectifs et de moyens précisant comment revenir à ce délai d'un an et tenter de se rapprocher du délai raisonnable de neuf mois.

Ce contrat d'objectifs et de moyens précisera les modalités éventuelles de mise en œuvre d'une clause de sauvegarde au cas où l'objectif d'un an ne serait pas atteint fin 2019.

Pendant la période de préparation, le ministère des affaires sociales et la CNAMTS s'engagent à effectuer des recrutements en renfort (essentiellement en contrat à durée déterminée) dans les cas où la création des stocks est due à une insuffisance d'agents. Le ministère de la justice s'engage pour sa part à mettre à disposition des ressources suffisantes en magistrats - ou le cas échéant en assistants de justice ou assistants juridictionnels spécialisés, qui viendront en appui du travail du magistrat en rédigeant des projets de décisions ou en étudiant des dossiers complexes et qui offrent l'intérêt de pouvoir être recrutés par voie de contrat, donc plus rapidement,.

Ces recrutements seront financés par les départements, notamment en retraite, qui interviendront de 2015 à fin 2018, et qui viendront diminuer le plafond d'effectifs de référence fixé à 541 ETP. Ils pourront en fonction des besoins être redéployés entre TASS. Une simulation du nombre de départs en retraite sur la période, élaborée sous l'hypothèse d'un départ à l'âge de 63 ans, fait apparaître que 64 agents sont susceptibles de partir entre 2015 et 2018 (annexe 2).

Afin de garantir que cette période de préparation sera utilisée au maximum des possibilités pour la résorption des stocks, le ministère des affaires sociales et la CNAMTS s'engagent à utiliser l'intégralité de ce volant d'emplois libérés, voire à le dépasser au cas où il serait insuffisant.

Les données en possession de la mission concernant les stocks d'une part, les effectifs d'autre part, permettent d'estimer le besoin de renfort en personnel à une fourchette allant de 60 à 100 ETP sur 3 ans : dans le cas où la résorption des stocks se ferait à un rythme de productivité de 350 dossiers par agent et par an, soit 14 % de plus que la productivité moyenne actuelle, 70 TASS auraient besoin du renfort d'1 ETP pendant 3 ans, et 16 TASS de 2 ETP ou plus ; si l'utilisation d'outils de procédure permet d'accélérer le traitement des dossiers jusqu'à atteindre une productivité moyenne de 450 dossiers par an, 43 TASS n'auraient pas besoin de renfort, 58 auraient besoin d'1 ETP et seulement 4 de 2 ETP ou plus. Du côté des magistrats, le besoin de renfort peut être estimé à une fourchette comprise entre 20 et 25 ETP sur 3 ans, en se fondant sur les stocks fin 2014 et le nombre moyen de décisions rendues.

⁷⁹ Le stock est le nombre de recours des années précédentes qui n'ont pas encore donné lieu à une décision définitive.

2.3.3.2 Identifier les causes pour mener des actions ciblées

La DSJ a mené, à la demande de la mission, une enquête auprès des TASS afin d'identifier les causes d'augmentation des stocks, et de pouvoir agir sur l'ensemble des leviers. Sur les 115 TASS, 95 ont répondu, ce qui permet une analyse sinon exhaustive, à tout le moins représentative. Quatre motifs de dégradation des délais de traitement ont pu être dénombrés.

- La dégradation tient à en premier lieu à une insuffisance de personnel.

Ce motif est invoqué par 64 TASS, soit 67 % d'entre eux. 19 TASS considèrent que l'effectif des magistrats était insuffisant en 2014 pour rendre autant de décisions que de recours enregistrés dans l'année, sans compter la résorption des stocks, 12 que le manque d'effectifs concernait le secrétariat et, enfin, 34 ont fait valoir que cette insuffisance affectait autant les magistrats que le secrétariat.

- Des difficultés avec certaines caisses et tout particulièrement le RSI ont été relevées par la moitié des TASS et ce, quels que soient leur situation géographique et le volume de leur activité.

Le RSI délivre des contraintes pour des cotisations parfois anciennes, voire plusieurs contraintes multiples pour une même dette, sans pouvoir justifier du montant réclamé. Les décomptes produits sont souvent confus et il n'est pas rare que les assurés aient payé, avant ou après la délivrance de la contrainte, une partie des sommes qui leur sont réclamées. Ils forment opposition pour comprendre ce que la caisse leur réclame et être certains que la créance de celle-ci est justifiée, tant en son principe qu'en son montant. Il s'ensuit un allongement des délais de traitement de ces affaires, de nombreux renvois étant demandés et obtenus par la caisse du RSI pour procéder à un calcul fiable et actualisé du montant des cotisations dues par l'opposant. Dans certaines juridictions, les dossiers de RSI constituent une part non négligeable du stock des affaires en cours. A titre d'exemple à Versailles, les dossiers RSI représentent 22 % du stock.

Quelques TASS (5) ont cependant noté que les problèmes qu'ils avaient rencontrés pour mettre en état d'être jugés les dossiers du RSI étaient en cours de résolution. En effet, le Gouvernement a présenté le 25 juin 2015 un ensemble de 20 mesures en faveur des assurés du RSI ; la mesure n° 12 consiste à déployer dans chaque département des médiateurs de terrain pour résoudre les litiges.

- L'organisation des TASS et les modes de traitement des dossiers peuvent parfois concourir à un allongement des délais et à une augmentation corrélative des stocks.

Les questionnaires font état de la lourdeur des procédures de convocation et de la difficulté à imposer aux parties un calendrier de procédure et une discipline de mise en état. Il semble que les TASS n'utilisent pas toujours tous les outils procéduraux à leur disposition, notamment le décret du 1er octobre 2010 relatif à la procédure orale en matière civile, commerciale et sociale qui leur permet d'organiser une mise en état des dossiers ainsi que le décret du 11 mars 2015 qui rend possible la convocation simplifiée par voie électronique des organismes de sécurité sociale, à condition que ceux-ci y aient préalablement consenti.

- Quelques TASS ont signalé les difficultés qu'ils rencontraient pour trouver des experts médicaux, en nombre insuffisant, car peu enclins à exécuter des missions faiblement rémunérées.

D'autres, essentiellement en région parisienne⁸⁰, ont signalé qu'ils devaient répondre à de nombreuses questions prioritaires de constitutionnalité et à des requêtes en récusation et suspicion légitime, relatives notamment au défaut d'impartialité de la juridiction et, ce qui alourdissait leur tâche, augmentait les délais de traitement des affaires et avait en outre une incidence sur l'atmosphère au sein de la juridiction.

Si on regarde plus spécifiquement la situation des 28 TASS les plus en difficulté, soit ceux ayant plus de deux ans de stock, on constate qu'ils présentent les caractéristiques suivantes : ces stocks sont partout (sauf à Marseille) en augmentation par rapport à 2013. Leur volume d'activité est moins important que la moyenne (618 décisions par an en moyenne, contre 1 350 pour l'ensemble des TASS) et leur productivité plus faible (266 dossiers par agent et par an contre 325). Il semble donc bien qu'il s'agisse de juridictions démotivées pour lesquelles un contrat d'objectifs et de moyens s'avère indispensable.

Recommandation n°4 : Définir des objectifs de résorption des stocks adaptés à chaque juridiction et renforcer en conséquence les moyens en personnels administratifs et en magistrats

2.3.3.3 Suivre au plus près l'activité de chaque juridiction

La mission a constaté que les agents des TASS et TCI étaient le plus souvent isolés, éloignés de leur autorité hiérarchique administrative, peu soucieuse du niveau de leur activité et de leur délai de traitement. Les comités de pilotage locaux seront chargés de mettre en place un dialogue avec chaque juridiction consistant à définir les objectifs assignés, suivre leur mise en œuvre sur toute la période, et déterminer les actions nécessaires pouvant inclure des demandes précises de renfort d'effectifs. De même, le comité de pilotage national sera chargé de donner l'impulsion nécessaire, et de la faire perdurer par une mobilisation résolue des réseaux des deux ministères.

Au regard des constats sur les causes les plus fréquentes de développement des stocks, la mission préconise que le niveau national appuie l'action des comités de pilotage locaux par les actions suivantes, qui compléteront les circulaires nationales relatives à la création des comités de pilotage locaux et à la mise en place des contrats d'objectifs et de moyens :

- élaboration d'une circulaire de la DSJ et de la DACS aux chefs de cours à destination *in fine* des présidents des TASS faisant état du plan de résorption des stocks, leur rappelant les outils procéduraux à leur disposition, afin de faciliter la fluidité des procédures, et les invitant à faire connaître au comité de pilotage local leurs éventuelles difficultés ;
- élaboration par le ministère des affaires sociales à destination des différentes caisses nationales d'une note les informant du plan de résorption des stocks et de l'intérêt qu'elles auront à prendre les mesures nécessaires pour que les dossiers soient en état d'être jugés lorsqu'ils sont audiencés devant le TASS, et que les contraintes ne puissent être délivrées qu'à partir d'états de créances clairs et actualisés ;
- élaboration par la CNAMTS d'une circulaire aux CPAM les informant des dispositions qui seront retenues pour permettre le recrutement d'effectifs en renfort.

Afin d'assurer le suivi de chaque juridiction tout au long de la période, un document de compte rendu, comportant au minimum un état d'activité statistique et qualitatif et un tableau des effectifs d'agents et de magistrats sera renseigné à dates régulières par chaque juridiction et transmis aux comités de pilotage locaux et au comité de pilotage national.

⁸⁰ Paris, Versailles, Evry.

Recommandation n°5 : Appuyer l'action des juridictions par des circulaires nationales expliquant et précisant les objectifs de résorption des stocks

2.3.3.4 La clause de sauvegarde

Le comité de pilotage national et ses déclinaisons locales, composés de membres au fait de l'activité de chaque juridiction, et se connaissant pour avoir travaillé ensemble depuis trois ans, seront prêts dès le début de l'année 2018 à enclencher les actions de mise en œuvre opérationnelle du transfert. Ils pourront notamment évaluer le niveau d'atteinte de l'objectif de résorption des stocks de chaque juridiction, et concentrer la surveillance ou les moyens sur les plus en difficulté afin de les amener à un niveau suffisant au 31 décembre 2018 pour permettre le transfert effectif.

Toutefois, le transfert total et simultané de l'activité et des personnels n'est possible que si les stocks sont bien résorbés à l'issue de la période préparatoire. Cette garantie revêt une grande importance pour le ministère de la justice qui considère qu'il y a une obligation de résultat sur ce volet. Aussi, afin de s'assurer de la viabilité du transfert dans chaque juridiction, la mission propose la mise en place d'une clause de sauvegarde qui garantit l'effectivité de l'effort de résorption des stocks.

Cette clause de sauvegarde prendrait la forme d'un engagement du ministère des affaires sociales de continuer à renforcer les effectifs des pôles sociaux tant que le délai de traitement des dossiers est supérieur à un an, si ce délai est imputable à une insuffisance de personnel. Concrètement, la CNAMTS augmentera provisoirement les ressources humaines mises à disposition du ministère de la justice au 1er janvier 2019 dans les juridictions qui auraient encore à cette date un délai de traitement supérieur à un an. Ces renforts particuliers et à durée déterminée devront faire l'objet d'un accord du comité de pilotage national, à partir d'une analyse du nombre de dossiers restant à traiter établie par les comités locaux. Il est difficile d'évaluer en amont la probabilité d'occurrence de ce risque de non résorption, et le nombre d'emplois qui serait alors nécessaire.

La clause de sauvegarde n'a pas qu'un rôle symbolique. Son existence contraint chaque comité local à étudier précisément, et de la façon la plus consensuelle possible, les voies et moyens nécessaires pour résorber le stock dans chacune des juridictions, si possible en trois ans, et sinon en démontrant la nécessité d'une période déterminée supplémentaire.

Recommandation n°6 : Garantir l'effectivité de la résorption des stocks par une clause de sauvegarde

2.3.4 Une préparation globale des différents aspects du transfert

Outre cette action décisive de résorption des stocks, la structure de préparation ainsi installée permettra d'anticiper les différents aspects du transfert :

2.3.4.1 Immobilier

La future installation immobilière des pôles sociaux et les modalités des déménagements devront être étudiés par les comités locaux, qui devront notamment dresser dès le début de 2016 la liste des baux en cours et leurs dates de renouvellement, afin le cas échéant d'anticiper un déménagement pour ne pas renouveler un bail trop onéreux.

2.3.4.2 Informatique

Au niveau national, le développement d'une application informatique unique de gestion des recours pour les TASS et les TCI⁸¹, peut être engagée par adaptation de l'application existant dans les TCI qui est la plus aboutie. Un comité de pilotage ad hoc, émanation du comité national, doit être mis rapidement en place pour formaliser puis soumettre à appel d'offres dès 2016 un cahier des charges, afin que la mise en fonctionnement régulier puisse être effective courant 2018, avant le transfert⁸². Les administrations des affaires sociales et de la justice assureront conjointement la maîtrise d'ouvrage de ce projet. La question du financement de cet applicatif est restée le seul point de dissensus au sein du groupe de travail. La mission préconise que le coût de son développement soit partagé entre les deux ministères, cette application unique étant d'intérêt commun.

La mise en service de cette application avant le transfert permettra en effet que l'ensemble des flux d'affaires nouvelles en 2018 soient connus et puissent être transférés automatiquement et en toute transparence. Elle permettra également de préparer dans de bonnes conditions le développement d'une solution adaptée aux nouvelles procédures, opérationnelle dès le 1er janvier 2019 dans tous les pôles sociaux. A terme, cet outil doit pouvoir s'intégrer dans le futur système d'information du ministère de la justice Portalis.

Recommandation n°7 : Développer une solution informatique unique pour les TASS et les TCI dont la maîtrise d'ouvrage et le coût seront partagés par les deux ministères afin de fiabiliser le transfert et la mise en œuvre des nouvelles procédures

2.3.4.3 Formation

Le recrutement et la formation d'un nombre important de greffiers dès 2017 pour une prise de fonctions en 2019 est moins nécessaire que dans l'hypothèse envisagée par l'étude d'impact du projet de loi J21 d'une gestion séparée des stocks et des flux. En effet, l'ensemble des agents en place ont, sauf exception, vocation à être mis à disposition de la justice dès le 1er janvier 2019. En revanche, compte tenu notamment de la mise en place d'une procédure rénovée, la mission considère qu'il sera indispensable de concevoir et mettre en œuvre dès la dernière année de la période de préparation un plan de formation pour tous les agents, adapté à chaque profil : formation aux politiques sociales pour les greffiers des TGI déjà en place, ou recrutés à partir du 1^{er} janvier 2019, et formations procédurales pour les agents venant des juridictions sociales.

Recommandation n°8 : Mettre en œuvre dès 2018 un plan de formation adapté pour les agents des TGI et des actuelles juridictions sociales

2.3.4.4 Communication

Dès le début de la période de préparation, la mission recommande d'informer précisément les agents des actuelles juridictions sociales. La communication devra porter certes sur le contenu et le planning de la réforme, mais surtout sur les modalités de mise à disposition et de retour dans les structures d'origine, et sur les perspectives d'accès aux métiers de la justice. Il est en effet indispensable de dissiper les inquiétudes des agents sur leur devenir professionnel pour pouvoir leur demander avec succès de s'engager dans la résorption des stocks.

⁸¹ Il est proposé de ne pas élargir cette solution informatique unique aux contentieux CDAS au cours de cette phase compte tenu du faible nombre d'agents concerné par le transfert et du caractère résiduel de ce contentieux.

⁸² Les experts des DSI des deux ministères estiment qu'une adaptation de l'application des TCI existante peut être réalisée en 18 à 24 mois.

Recommandation n°9 : Communiquer dès le premier trimestre de 2016 en direction des agents pour les informer sur leur devenir professionnel

2.3.4.5 Accompagnement des agents

Compte tenu de la diversité des dispositifs que la mission propose de mettre en place pour permettre aux personnels des juridictions sociales de rejoindre le ministère de la justice ou de réintégrer leur structure d'origine, il conviendra d'accompagner les agents dans leur choix professionnel et leurs perspectives d'évolution de carrière par une gestion individualisée des parcours professionnels.

La mise en place d'entretiens individuels réguliers répond notamment à une attente forte des personnels que la mission a rencontrés. Il est recommandé que les deux ministères les organisent pour présenter les débouchés qui s'offrent dans l'ensemble des services, si possible en mettant en place des cellules d'accompagnement et de reclassement.

De même, il sera nécessaire de mettre en œuvre le cas échéant les dispositifs prévus par la loi du 11 mars 2011 sur la mobilité des fonctionnaires.

Recommandation n°10 : Prévoir un plan d'accompagnement professionnel des fonctionnaires des affaires sociales et des agents des caisses

2.4 Phase 2 : réussir la transition (2019-2020)

La deuxième phase de la réforme débute le 1^{er} janvier 2019 et se poursuit jusqu'au 31 décembre 2020. Il s'agit d'une étape importante, qui marque la naissance des pôles sociaux et se traduit par deux événements concomitants dont la bonne articulation constitue un enjeu fort :

- transfert des agents et du contentieux du ministère des affaires sociales vers le ministère de la justice ;
- entrée en vigueur des nouvelles procédures.

Afin d'éviter les coûts supplémentaires que créerait inévitablement le partage de l'activité initialement envisagé par les ministères entre flux transférés à la justice et stocks conservés dans des TASS et TCI en voie d'extinction, la mission préconise un transfert de l'intégralité de l'activité et une mise à disposition d'office au ministère de la justice de l'ensemble des personnels au 1^{er} janvier 2019.

Les conditions logistiques de ce transfert qui relèvent nécessairement d'une gestion de proximité des juridictions concernées et notamment sur les aspects immobiliers seront laissées à l'appréciation des comités de pilotage locaux.

Cette proposition permet une intégration progressive de la nouvelle activité au sein des greffes des TGI, facteur de transmission des savoirs, de formation et d'acculturation réciproque des agents. Par ailleurs, elle donne aux personnels sociaux la possibilité de connaître l'univers professionnel avant de devoir décider s'ils souhaitent ou non le rejoindre durablement. En effet, des possibilités de mise à disposition de longue durée, d'accueil en détachement ou d'intégration, individualisées et adaptées aux différents profils, seront mises en place pour chaque catégorie de personnels (fonctionnaires exerçant les fonctions de secrétaire en titre, autres fonctionnaires, employés de caisse sous convention UCANSS). Enfin, le ministère de la justice pourra, au cours de cette période transitoire, commencer à recruter et à former de nouveaux greffiers, du fait du transfert vers son budget de tous les postes libérés par départ des agents mis à disposition.

Recommandation n°11 : Organiser un transfert simultané de l'activité et des personnels au 1^{er} janvier 2019

2.4.1 Le transfert du pilotage des greffes et de la gestion des effectifs au ministère de la justice

2.4.1.1 Les TASS et les TCI

Au 1er janvier 2019, l'ensemble des agents administratifs présents dans les TASS et les TCI, hors agents recrutés au cours de la période 2016-2018 pour résorber les stocks⁸³, sont mis à disposition auprès du ministère de la justice pour l'ensemble de la période transitoire. Pour les agents des caisses déjà mis à disposition des juridictions, il s'agit d'une continuité. Toutefois, afin d'éviter des risques de tension au sein des services, il conviendra de préciser pour l'ensemble des agents mis à disposition celles des règles de la structure d'origine (action sociale ou régime des congés par exemple) et celles des règles de l'administration d'accueil (régime horaire par exemple) qui doivent s'appliquer. Une étude préalable établie par des représentants de l'UCANSS et des DRH des deux ministères sera utile. Enfin, pour certains agents, notamment ceux des TCI, cette mise à disposition impliquera une mobilité géographique qui devra être accompagnée dans les conditions prévues par la convention collective ou le statut.

Le nombre d'agents en poste dans les TASS et les TCI au 31 décembre 2018 sera inférieur à celui stabilisé au 31 décembre 2014, correspondant à 541 ETP, compte tenu des départs qui seront intervenus entre-temps, sans compter les renforts provisoires. Les supports des emplois libérés et les crédits correspondants seront alors transférés, dans la limite de 516 ETP, du ministère des affaires sociales vers le ministère de la justice qui pourra recruter sur ces supports dès le 1er janvier 2019.

Le ministère de la justice pourra recruter dès le 1er janvier 2019 le nombre d'agents correspondant à cette différence entre la cible finale de 516 ETP et les agents effectivement transférés.

De plus, la marge d'emplois supplémentaires correspondant à la différence entre la cible de 516 ETP et le plafond des 541 EPT présents fin 2014 pourra également être transférée pour des recrutements complémentaires au regard de l'évaluation du besoin qui sera faite chaque année par le comité de pilotage national et pour la première fois, avant le 31 décembre 2018.

Les agents mis à disposition peuvent opter pour un retour vers leur structure d'origine à l'issue de chacune des années de la période transitoire (2020 et 2021). Ils doivent solliciter ce retour suffisamment en amont afin que les services concernés disposent du temps nécessaire pour organiser ces mouvements.

Par exception, les agents qui bénéficient d'une opportunité professionnelle et qui sollicitent une mutation professionnelle hors juridiction peuvent en bénéficier à tout moment, sous réserve de respecter les délais qui s'appliquent dans la fonction publique et dans les conventions collectives⁸⁴.

Tout au long de la période transitoire, les emplois qui sont libérés, suite à un départ en retraite, à une demande de retour vers la structure d'origine ou à une mutation, sont transférés au ministère de la justice. Un état des emplois occupés et libérés est dressé chaque année contradictoirement par le ministère des affaires sociales et celui de la justice pour permettre un transfert effectif en loi de finances.

Recommandation n°12 : Etablir chaque année un état des lieux des emplois libérés pour les transférer au ministère de la justice

⁸³ Les effectifs mobilisés en renfort pour résorber les stocks de dossiers devront, sauf mise en œuvre de la clause de sauvegarde, avoir terminé leur mission avant la fin 2018.

⁸⁴ Cette possibilité de mutation professionnelle est bien évidemment également possible pendant la période de préparation entre 2016 et 2019.

Sur un plan opérationnel, la gestion des secrétariats est transférée au ministère de la justice, à l'échelle nationale, comme dans chaque TGI :

➤ Pour les agents des caisses

Statutairement, les agents des caisses, qui étaient jusque-là mis à disposition des juridictions sociales par convention entre leur caisse et le ministère des affaires sociales sont mis à disposition du TGI relevant du ministère de la justice, sans remboursement de la part de ce dernier, conformément à la logique qui prévalait avant la réforme.

S'agissant du pilotage national, le suivi de l'activité est effectué pendant la période transitoire conjointement par la DSJ et la DSS. Au sein de chaque juridiction, le directeur des services de greffe des TGI prend en charge le pilotage des secrétariats des TASS et des TCI et exerce une autorité directe sur les agents des caisses.

➤ Pour les fonctionnaires du ministère des affaires sociales

Les fonctionnaires du ministère des affaires sociales présents dans les TASS et TCI sont mis à disposition du ministère de la justice et affectés auprès du greffe de chaque TGI. Ils continuent d'être rémunérés par leur administration d'origine.

Dans chaque juridiction, le directeur des greffes des services judiciaires des TGI prend en charge la gestion des personnels. Il conviendra pendant la période transitoire d'accorder une attention particulière aux secrétaires en titre des TASS et TCI mis à disposition dans le greffe du TGI. En effet, s'agissant de fonctionnaires ayant occupé des fonctions à responsabilité et d'encadrement, la mission préconise de maintenir ces agents en qualité de référent des pôles sociaux sous l'autorité du directeur des services de greffe.

2.4.1.2 Les CDAS

Le schéma présenté pour les TASS et TCI nécessite d'être adapté pour les CDAS. En effet, les 64 ETP en charge des contentieux des CDAS en 2014 rassemblent 176 agents, dont seulement 27 sont affectés à temps plein dans les CDAS les plus importantes. 149 agents sont affectés à temps partiel sur les activités contentieuses et exercent d'autres activités au sein des DDCS(PP), dont 127 pour lesquels ces autres activités sont majoritaires. Il est donc difficilement envisageable de mettre ces derniers agents à disposition de la justice.

Le principe selon lequel les emplois et les crédits afférant au contentieux des CDAS rejoignant les TGI sont transférés de plein droit au ministère de la justice dès le 1^{er} janvier 2019 doit s'appliquer. Le ministère des affaires sociales devra transférer, outre les 27 agents exerçant à temps complet, 36 supports d'emplois libres. Les agents correspondant doivent en revanche pouvoir être maintenus dans les DDCS(PP), le cas échéant en surnombre, ce qui implique que le ministère des affaires sociales détermine les emplois et fonctions sur lesquels ces agents pourront être réaffectés et prévoit les plans de formation idoines.

Par dérogation, les fonctionnaires des DDCS(PP) qui sont affectés à temps partiel dans les CDAS mais qui y consacrent l'essentiel de leur temps de travail peuvent être mis à disposition auprès de la justice pendant la période transitoire s'ils en manifestent le souhait, diminuant d'autant le nombre d'emplois libres à transférer.

Recommandation n°13 : Anticiper le reclassement au sein des DDCS(PP) des agents affectés à temps partiel dans les CDAS, dont les emplois seront transférés dans les TGI

2.4.2 Le transfert des moyens de fonctionnement et immobiliers

L'ensemble des moyens de fonctionnement, soit 10 M€ au 31 décembre 2014, est transféré au ministère de la justice à compter du 1er janvier 2019. A cette fin, il est proposé de diminuer les dépenses de gestion administrative de la CNAMTS à due concurrence et d'inscrire les crédits correspondants, en base, dans le PLF 2019, Mission Justice - Programme 166.

S'agissant des moyens immobiliers, la mission propose d'opérer un transfert des crédits au ministère de la justice dès le 1^{er} janvier 2019, voire en amont, afin de permettre à ce dernier d'opérer dans les meilleures conditions les synergies souhaitables entre ses propres implantations et celles des TASS et des TCI.

Concrètement, dès 2016, les comités de pilotage locaux feront remonter au niveau national une série d'éléments sur la situation immobilière des TASS et des TCI ayant trait notamment :

- aux échéances des baux et à l'intérêt de les renouveler dans le cadre du transfert ;
- aux possibilités de loger les effectifs des TASS et des TCI au sein des TGI.

A partir de ces éléments, le comité de pilotage national se prononcera sur l'opportunité d'opérer un transfert de crédits vers le ministère de la justice avant 2019, dans un souci d'optimisation de la gestion des implantations immobilières.

Par ailleurs, dans le cadre des transferts immobiliers, la mission préconise de favoriser, dans la mesure du possible, les implantations au sein même des TGI plutôt que dans des annexes, de façon à garantir un bon arrimage de ces pôles sociaux à leur juridiction. Les organisations syndicales du ministère de la justice ont particulièrement insisté sur l'importance à accorder à l'aspect immobilier pour éviter que les pôles sociaux ne se trouvent finalement implantés à une distance telle du bâtiment principal qu'il n'y plus avantage, ni pour les justiciables, ni pour les magistrats et fonctionnaires, au transfert du contentieux, ou pire qu'ils soient installés dans des bâtiments provisoires pendant une longue durée.

La situation des CDAS appelle des dérogations à ce principe de transfert des moyens dans la mesure où les effectifs des CDAS continueront d'être présents au sein des DDCS(PP) en dépit du transfert de leur activité vers les pôles sociaux.

La mission recommande donc de ne pas transférer l'ensemble des moyens de fonctionnement des CDAS au ministère de la justice mais seulement ceux qui sont propres à l'activité juridictionnelle (affranchissement, expertises), sachant par ailleurs que les moyens des DDI relèvent du programme budgétaire 333 - moyens mutualisés des services déconcentrés - et non du ministère en charge des affaires sociales. Le surcoût, très limité, qui pourrait en résulter pour le ministère de la justice devrait être compensé par les économies réalisées sur les dépenses de fonctionnement des TASS et des TCI qui auront fusionné avec les TGI.

2.4.3 L'entrée en vigueur de la nouvelle procédure

Concomitamment au transfert des effectifs des affaires sociales vers la justice, les nouvelles procédures entrent en vigueur le 1er janvier 2019, de façon définitive.

Les affaires introduites à compter du 1er janvier 2019 devant les pôles sociaux sont régies par la nouvelle procédure tandis que les affaires introduites avant cette date continuent de relever des anciennes procédures.

Les effectifs transférés vers les pôles sociaux continuent de traiter les affaires en stock selon les anciennes procédures et prennent en charge, au fil de l'eau, les nouvelles affaires.

Les formations délivrées à l'ensemble des agents pour se former à la nouvelle procédure, mises en place dès 2018, se poursuivent tout au long de la période transitoire. Ces formations comprennent un volet théorique et un volet pratique, permettant notamment une appropriation des outils informatiques mis en place durant la période préparatoire.

Des plans de formation au contentieux social seront également mis en place pour les magistrats et les assesseurs. Lors de ses déplacements, la mission a pu en effet constater que le souhait des magistrats d'être mieux formé sur le champ social est manifeste : beaucoup déplorent d'avoir dû se former « sur le tas » après avoir été affectés dans ces juridictions sans s'y être véritablement préparés.

2.5 Phase 3 : Après 2021, stabiliser la réforme et en tirer les bénéfices

L'un des objectifs du transfert des juridictions sociales dans les TGI porte sur l'achèvement de la judiciarisation de ce contentieux. Il s'agit de rompre les derniers liens entre ces juridictions et la sécurité sociale alors même que ce sont les décisions des caisses qui sont contestées par les justiciables. L'impartialité des TASS et des CDAS est de plus en plus souvent mise en cause sous forme de question prioritaire de constitutionnalité (QPC)⁸⁵ et de requêtes en suspicion légitime. Il est donc nécessaire que les financements soient clarifiés à la date d'entrée en vigueur complète de la réforme, et qu'en fin de compte tous les personnels relèvent du ministère de la justice.

Néanmoins, pour parvenir à cette meilleure efficacité du service public de la justice, les deux priorités des années 2021 et suivantes vont consister à stabiliser de façon différenciée les deux aspects les plus structurants de la réforme : le ministère de la justice devra clarifier totalement les financements dès 2021, alors qu'il lui incombera d'achever très progressivement la transition du statut du personnel.

2.5.1 Une clarification totale des financements en 2021

Dans la mesure où la période transitoire est encore caractérisée par un fonctionnement hybride, mixant des moyens du ministère des affaires sociales et de la justice, on peut considérer que les synergies au sein des pôles sociaux et entre les pôles sociaux et les moyens transversaux du TGI ne sont pas encore être pleinement réalisées fin 2020. Dès lors, à partir de 2021, le ministère de la justice s'attachera à stabiliser pleinement l'arrimage des pôles sociaux aux TGI. Des économies d'échelle et une rationalisation des moyens de fonctionnement pourront alors être progressivement dégagées.

Préparé pendant la période transitoire, le transfert des moyens nécessaires au fonctionnement des TASS, TCI et de la part des CDAS transférée à la juridiction judiciaire doit être finalisé pour l'exercice budgétaire 2021. La mission propose que les différentes catégories de dépenses fassent l'objet de traitements différenciés permettant de s'ajuster au mieux à l'activité : les crédits de fonctionnement seront inscrits au budget du ministère de la justice dès le début de la période transitoire et du transfert de l'activité ; l'abondement des crédits immobiliers dépendra quant à lui des dates d'installation effective dans les locaux dépendant des TGI et sera subordonné aux travaux menés par la DSJ.

Pour les dépenses de personnel, les emplois occupés restent supportés par la sécurité sociale et le ministère des affaires sociales pendant la période transitoire. Chaque année, un état des postes vacants donne lieu au transfert des crédits et des emplois correspondants au budget de la justice. Au 1er janvier 2021, le solde des crédits de rémunération de personnel est transféré au ministère de la justice, le salaire des personnels mis à disposition après cette période étant alors remboursé à la sécurité sociale suivant le droit commun des mises à disposition.

⁸⁵ Questions prioritaires de constitutionnalité (QPC).

Une convention spécifique entre l'Etat et la sécurité sociale constatera chaque année les diminutions de dépenses au FNGA de l'ACOSS et abondera d'autant le budget de l'Etat en loi de finances, assurant ainsi la neutralité budgétaire toutes administrations publiques (APU) confondues. Les dépenses de gestion administrative des organismes de sécurité sociale n'étant retracées qu'en annexe du projet de loi de financement de la sécurité sociale (LFSS)⁸⁶, la mission recommande qu'un avenant à la convention d'objectifs et de gestion conclue entre l'Etat et la CNAMTS constate cette économie et augmente d'autant ses objectifs d'économies de gestion administrative.

Recommandation n°14 : Finaliser le transfert de tous les financements en 2021 : constater l'économie par avenant à la COG de la CNAMTS et inscrire les crédits correspondants ainsi que ceux du ministère des affaires sociales au programme 166 du ministère de la justice

2.5.2 Une transition progressive du statut des personnels

La mission considère qu'il faut tout mettre en œuvre pour éviter un retour massif de personnel vers les affaires sociales, qui constituerait un véritable gâchis humain et multiplierait les coûts : les administrations sociales devraient réintégrer en surnombre des personnels dans le même temps où l'administration de la justice recruterait de nouveaux greffiers.

Si une intégration automatique des agents de caisse dans la fonction publique n'est pas possible en raison du principe d'égal accès aux emplois publics, elle propose que les agents des caisses et fonctionnaires du ministère des affaires sociales qui le souhaitent puissent se porter candidats aux emplois de greffiers ou d'adjoints administratifs des services judiciaires et que les autres personnels puissent se voir proposer une mise à disposition d'une durée étendue. Une information précise et un suivi organisé et personnalisé des agents seront nécessaires pendant toute la durée de la réforme.

2.5.2.1 Développer les possibilités d'accès aux métiers de la justice

Pour les agents en activité, la mission considère qu'il est primordial d'ouvrir l'éventail des passerelles permettant de rejoindre le ministère de la justice, sans pour autant désorganiser la politique de ressources humaines du ministère de la justice.

Des modalités particulières de recrutement par concours ou examen professionnel permettant une vérification des acquis professionnels, destinées plus particulièrement aux actuels secrétaires en titre des juridictions, devront être inscrites dans le projet de loi J21 actuellement en cours de discussion au Parlement⁸⁷.

Les possibilités d'accès aux corps des services judiciaires sont différentes en fonction du statut actuel des agents des juridictions sociales (Annexe 3).

- Des possibilités d'accueil attractives par intégration directe ou examen professionnel pour les fonctionnaires du ministère des affaires sociales

106 fonctionnaires des TASS et TCI, seront, selon les prévisions actuelles de départs en retraite, présents en 2021. Leurs possibilités d'accès sont les suivantes :

- pour les 6 agents de catégorie A, une intégration directe ou un détachement dans le corps de directeur des services de greffe peut être proposée ;

⁸⁶ Annexe 2 du PLFSS : Objectifs et moyens des organismes de sécurité sociale

⁸⁷ Les principes devront être portés directement dans le projet de loi, les modalités étant renvoyées à l'ordonnance par l'article d'habilitation.

- pour les 41 agents de catégorie B exerçant les fonctions de « secrétaire en titre », une intégration directe ou un détachement, ou un examen professionnel, en fonction du grade détenu permet d'intégrer le corps des greffiers ;
 - pour les 36 agents de catégorie C « *faisant fonction* » de secrétaire en titre un concours interne ou un examen professionnel, peut leur permettre de rejoindre le corps des greffiers ;
 - pour les 23 agents de catégorie C exerçant des fonctions d'adjoint administratif, un transfert automatique d'administration à administration est possible, le statut étant commun.
- La voie obligatoire du concours pour les agents de caisse

Selon les mêmes prévisions de départ en retraite, 304 agents de droit privé des TASS et TCI seront en activité en 2021. Si le respect du principe d'égalité d'accès aux emplois publics ne permet pas d'organiser des concours qui leurs soient spécialement réservés, ils peuvent se présenter à des concours internes et notamment ceux spécifiquement ouverts aux personnes ayant une expérience juridique sous condition d'ancienneté dans leurs fonctions de secrétariat des juridictions sociales.

- Les 26 agents de niveau 5 et plus, dont certains font office de rédacteur, peuvent se présenter à un concours de directeur des services de greffe ou de greffier, selon les fonctions précédemment exercées.
- Les 298 agents de niveau 3 et 4, constituant la majorité des effectifs transférés peuvent être recrutés sans concours dans le grade d'adjoint administratif de 2^e classe et par concours dans le grade d'adjoint administratif de 1^{re} classe. Toutefois, leur ancienneté ne sera reprise que pour la moitié de la durée des services effectués.

La mission préconise de mettre en place une transparence totale sur les rémunérations qui pourront être proposées. Une garantie de maintien de salaire ne semble pas pouvoir être offerte, seule une reprise d'ancienneté étant possible selon des modalités différentes pour chaque situation. Aussi, les différences de rémunération étant très variables entre les statuts, notamment en fonction de l'ancienneté dans la carrière, seules des simulations personnalisées permettront aux agents d'exercer leur choix de façon éclairée.

Recommandation n°15 : Outre l'intégration directe possible pour les fonctionnaires, ouvrir les concours internes et examens professionnels permettant au maximum d'agents des TASS, TCI et CDAS de rejoindre s'ils le souhaitent les cadres d'emploi du ministère de la justice

2.5.2.2 Permettre un lissage des départs par des mises à disposition longues

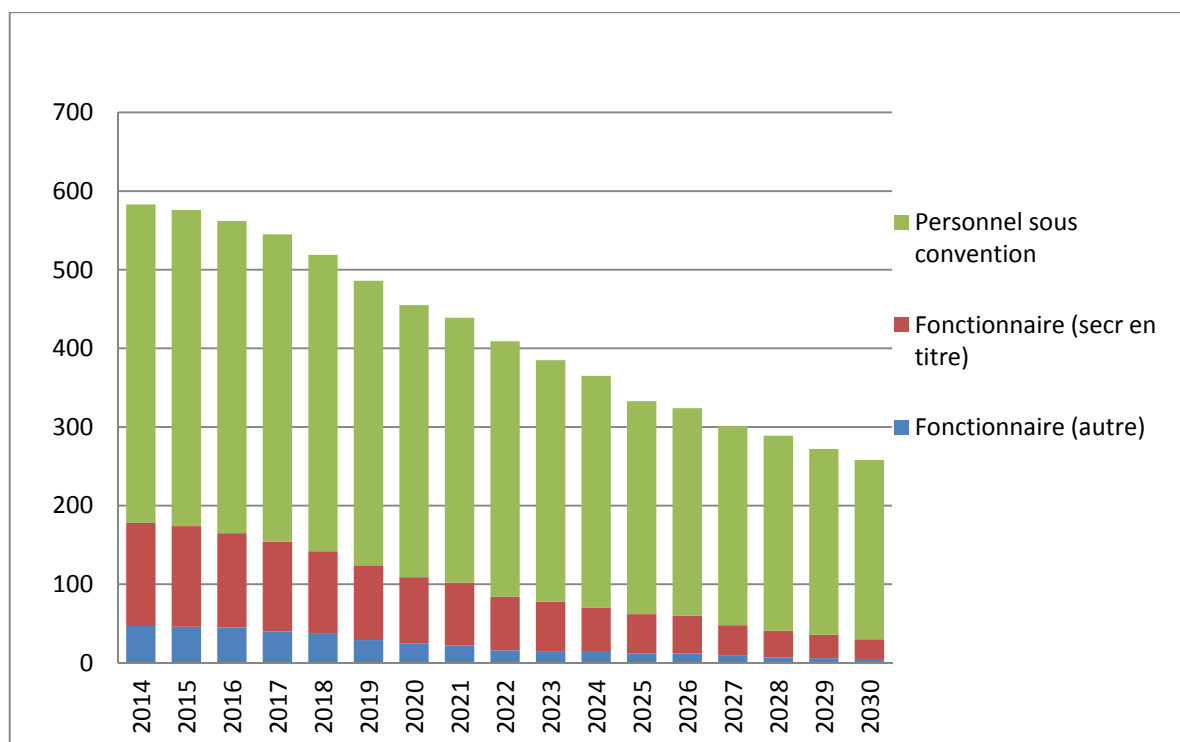
Les autres personnels pourront se voir proposer une mise à disposition de trois ans renouvelables, la mission préconisant de proposer une durée maximale de six ans, période à l'issue de laquelle plus de 50 % des agents actuels des juridictions sociales auront fait valoir leurs droits à la retraite. Cette proposition permet d'éviter un afflux brutal d'agents de retour dans leur administration ou leur caisse. Elle n'exonère pas ces organismes de prévoir des modalités d'accompagnement personnalisé, organisées sous forme de cellules de reclassement professionnel, pour ceux qui seront encore en fonction après 2026 et qui n'auraient pas souhaité ou pas rempli les conditions pour intégrer les services judiciaires.

Ce schéma de gestion des personnels des juridictions sociales privilégie la continuité d'exercice de l'activité tout en garantissant qu'à terme l'ensemble des agents des greffes soit recruté, géré et financé par le ministère de la justice. La mission propose en conséquence que les agents des caisses qui le souhaitent restent mis à disposition des pôles sociaux jusqu'en 2026 avec un remboursement annuel du ministère de la justice à la CNAMTS (sachant que les crédits correspondants auront été transférés dans leur ensemble au 31 décembre 2020 au ministère de la justice).

A partir des projections de départs en retraite⁸⁸, on constate en effet que 50 % des effectifs pris en compte pour la réforme seront partis fin 2026. Ces chiffres montrent l'intérêt d'intégrer dans le schéma de réforme la possibilité de mises à disposition prolongées, de nature à répondre aux attentes d'agents en seconde partie de carrière, qui souhaitent poursuivre leur métier jusqu'à leur départ en retraite et à qui leur administration d'origine peinerait à proposer des affectations correspondant à leurs compétences. Ces mises à disposition prolongées permettent aussi une montée en puissance progressive du plan de formation des greffiers⁸⁹.

Enfin, cet échelonnement du retour éventuel des agents vers les services déconcentrés du ministère des affaires sociales ou vers les caisses permet d'éviter sa concomitance avec les mouvements de personnel dus à la réforme territoriale, tout en laissant la possibilité aux agents qui auraient des opportunités professionnelles de rejoindre un poste territorial au moment opportun.

Graphique 10 : Nombre d'agents en activité de 2014 à 2030



Source : mission, à partir des données DSS

Recommandation n°16 : Prolonger la période de mise à disposition jusqu'à 2026 pour permettre aux agents les plus proches de la retraite d'éviter des changements d'affectation et pour échelonner les retours

⁸⁸ Hypothèse d'âge de départ retenue : 63 ans.

⁸⁹ Egalement d'autant plus indispensable que d'autres actions de formation, notamment en matière de lutte contre le terrorisme, vont fortement mobiliser l'ENG.

3 CREER DES POLES SOCIAUX AU SERVICE DES JUSTICIABLES

La mission a souhaité formuler des recommandations sur la structuration des nouveaux pôles sociaux, et notamment sur leur composition et la procédure qu'ils devront appliquer, même si ces questions ne figuraient pas expressément dans sa lettre de mission.

Si elle a fait ce choix, partagé par le groupe de travail interministériel, c'est parce que le transfert du contentieux des juridictions sociales vers les pôles sociaux est conditionné par une vision claire de la procédure qui sera applicable, et plus largement de la future physionomie des pôles. Ainsi en est-il du développement d'une application informatique unique pour les TASS et TCI qui dépend étroitement des choix procéduraux qui seront faits. Ainsi en est-il également du choix de mettre en place des procédures de recours obligatoires amiables, lesquelles peuvent avoir une incidence directe sur les conditions de saisine de la juridiction.

Il était également important d'acter, sur un certain nombre de questions qui suscitaient de l'inquiétude tant des juridictions que des associations représentant les justiciables, les accords intervenus au sein du groupe de travail et répondant aux principes d'amélioration du service public qu'il a identifiés pour guider le contenu de la réforme. Ces principes peuvent être synthétisés ainsi :

- un regroupement cohérent des contentieux sociaux pour permettre une plus grande lisibilité de l'organisation judiciaire et donc un meilleur accès au juge ;
- une procédure adaptée aux particularités du contentieux social ;
- des juges et des personnels formés et spécialisés.

C'est sur la base de ces trois axes qu'a été élaboré le schéma d'ensemble du fonctionnement des futurs pôles sociaux. La mission a également fait des propositions concernant le sort du contentieux résiduel des CDAS et de la CNITAAT.

3.1 Optimiser l'organisation et le fonctionnement des pôles sociaux

3.1.1 Une cartographie des pôles sociaux par principe départementale

Le projet de loi J21 prévoit de créer au moins un pôle social par département qui serait compétent pour l'ensemble du contentieux général et technique et certains des contentieux relevant actuellement des CDAS.

3.1.1.1 La fusion du contentieux technique avec les autres contentieux au niveau départemental

La question de réserver la compétence en matière de contentieux technique à quelques pôles régionaux a été soulevée par un certain nombre de personnes entendues par la mission et notamment par les magistrats des TCI. De fait, ces juridictions fonctionnent actuellement de manière satisfaisante avec des délais de jugement et des stocks maîtrisés. Une fusion avec les TASS, dont certains sont en grande difficulté, risquerait de dégrader la situation. D'autre part, la régionalisation permet de constituer plus aisément un vivier de médecins prêts à procéder à des consultations en cours d'audience.

La mission a considéré que ces arguments étaient insuffisants pour remettre en cause les objectifs de lisibilité de la carte judiciaire et d'accessibilité des publics concernés aux pôles sociaux, d'autant qu'elle préconise de réformer la procédure d'expertise en matière de contentieux technique (Cf. 2.2.2). Elle propose que le contentieux technique soit, tout comme le contentieux général et celui des CDAS, réparti entre l'ensemble des pôles sociaux départementaux.

3.1.1.2 La question des juridictions sociales infra-départementales

Reste à déterminer s'il doit y avoir un seul pôle social par département ou si l'on peut envisager que certains départements soient dotés de plusieurs pôles sociaux tandis que d'autres départements n'en comporteraient pas.

Il y a actuellement 12 départements où coexistent plusieurs TASS : l'Aisne, le Doubs, le Finistère, l'Isère, la Loire, la Meurthe et Moselle, le Nord, le Pas-de-Calais, les Pyrénées atlantiques, le Rhône, la Seine-Maritime et la Seine-et-Marne. Il y a également certains TASS, comme celui de la Lozère, dont le secrétariat est localisé dans un autre département (l'Hérault).

A partir d'une analyse de l'activité des TASS, du nombre d'agents qui les composent, de la distance qui les sépare et des moyens de communication possibles entre eux (annexe 4), la mission propose d'opérer les regroupements suivants :

Ils concernent cinq départements où les petites structures en termes d'activité et d'effectifs auraient vocation à disparaître mais pour les deux derniers, se posent des problèmes d'accessibilité pour les justiciables :

- le Doubs avec l'absorption de Montbéliard (moins de 200 recours et décisions par an et 0,60 ETP) par Besançon qui est dans les locaux du TGI ;
- la Loire avec l'absorption de Roanne (environ 200 recours et décisions par an et 0,70 ETP) par Saint-Etienne ;
- le Rhône avec l'absorption de Villefranche sur Saône (moins de 300 recours par an) par Lyon ;
- la Meurthe et Moselle avec l'absorption de Longwy (un seul des deux seuls TASS à ne pas se situer dans une ville ne comportant pas de TGI et dont l'activité oscille entre 200 et 300 recours et décisions par an et qui occupe 0,90 ETP) par Nancy qui est dans les locaux du TGI, mais les deux villes sont éloignées (plus de 100 km) et les moyens de liaison peu pratiques (plus d'1h30 en train) ;
- l'Isère avec l'absorption de Vienne (370 recours par an et 1,5 ETP) par Grenoble (1 571 recours par an), mais les deux villes sont distantes (plus de 100 km) et les moyens de transport peu rapides (2h15 minimum en train), Lyon étant beaucoup plus proche et accessible.

Par ailleurs, il existe dans quatre départements des regroupements qui pourraient être théoriquement envisageables pour des TASS qui ont une activité moyenne et semblable à celle du TASS du chef-lieu. Toutefois, il s'agit de quatre départements caractérisés par l'existence de deux bassins de vie et dans lesquels l'activité de la ville où est implanté le second TASS est au moins aussi importante que celle de la préfecture. Aussi, toute décision de suppression devrait impérativement être précédée par une concertation locale. Demander aux comités de pilotage locaux une expertise complémentaire pourrait à cet égard être un moyen pertinent de tester la sensibilité de tels regroupements :

- les Pyrénées-Atlantiques où chacun des deux TASS de Pau et Bayonne (aux alentours de 500 recours et décisions par an) serait susceptible d'absorber l'autre, étant observé que Pau a une activité légèrement supérieure et est le chef-lieu du département ;
- le Finistère où chacun des deux TASS de Brest (commune la plus peuplée) et Quimper (chef-lieu du département) enregistre entre 500 et 600 recours par an et serait susceptible d'absorber l'autre ;
- l'Aisne avec l'absorption de Laon (chef-lieu du département) par Saint-Quentin (tous deux aux alentours de 500 recours et décisions par an) qui est dans les locaux du TGI ;

- la Seine-Maritime avec l'absorption du Havre (500 recours par an) par Rouen (1 300 recours par an).

En revanche il est proposé de maintenir plusieurs juridictions dans les trois départements suivants au regard de l'importance de leur activité et des caractéristiques du bassin d'emploi :

- la Seine-et-Marne où là encore chacun des deux TASS de Melun (chef-lieu du département) et de Meaux (arrondissement en pleine croissance démographique) serait susceptible d'absorber l'autre mais les deux TASS ont une activité déjà importante (entre 850 et 1 000 recours et décisions par an) ;
- le Nord où coexistent trois TASS, implantés à Lille, Douai et Valenciennes mais une absorption par Lille n'apparaît pas pertinente au regard de l'activité déjà importante de cette juridiction qui enregistre plus de 3 000 recours par an ;
- le Pas-de-Calais qui compte deux TASS à Boulogne-sur-Mer et Arras, sachant que le TASS de Boulogne-sur-Mer enregistre 770 recours par an.

En définitive, la mission préconise de créer un pôle social par département, principe qui pourrait s'accompagner de dérogations au regard de deux critères : le volume d'activité des juridictions et l'éloignement de celles-ci. En outre, la mission a envisagé la carte judiciaire des pôles sociaux en prenant exclusivement en compte le contentieux des juridictions sociales (TASS, TCI et CDAS). Or, une extension, à court ou moyen terme de leur périmètre de compétence (départition prud'homale, élections professionnelles), serait susceptible de justifier la création de pôles supplémentaires au sein des TGI, voire au sein de chaque TGI.

Recommandation n°17 : Prévoir au moins un pôle social par département compétent pour l'ensemble du contentieux social, avec possibilité d'en conserver davantage dans certains départements, en fonction du volume d'activité des juridictions et de l'accessibilité de celles-ci

3.1.2 La composition des formations de jugement au sein des pôles sociaux : un maintien de l'échevinage et des magistrats honoraires

- Des assesseurs maintenus et mieux formés

La question de la composition des pôles sociaux est un sujet sensible. En effet, la caractéristique majeure de la composition des actuelles juridictions sociales est qu'elles sont échevinées et il existe un fort attachement des partenaires sociaux à cette particularité, qui est une traduction du principe de paritarisme de la sécurité sociale et le fruit de son histoire. Le Conseil d'Etat dans son rapport de 2003⁹⁰ ne remettait pas en cause ce principe, considérant que la nature du contentieux social se prête bien à l'échevinage. Si des inquiétudes ont pu être exprimées notamment par les sénateurs, quant au fait que le projet de loi J21 laissait ouverte la possibilité de supprimer les assesseurs représentant les salariés et les employeurs, l'étude d'impact prévoit clairement leur maintien.

Ainsi, en dépit de l'apport parfois tenu des assesseurs sur le plan technique, que la mission a pu relever au fil des nombreux entretiens auxquels elle a procédé, il ne lui est pas apparu opportun de remettre en cause le principe de l'échevinage qui se justifie au regard de la spécificité des contentieux traités et permet de faire bénéficier « le justiciable de l'agrégation des cultures du droit et de l'entreprise »⁹¹.

⁹⁰ Rapport intitulé « L'avenir des juridictions spécialisées dans le domaine social ».

⁹¹ Rapport du groupe présidé par Didier Marshall.

Reste la question de savoir s'il faut prévoir des échevins spécifiques pour les contentieux actuellement dévolus aux CDAS et qui relèveraient de la compétence des pôles sociaux. En effet, les contentieux relatifs à la CMU-C et à l'ACS supposent d'apprécier des conditions de ressources et de résidence sur le territoire français du requérant et ne font donc pas appel à la connaissance du monde du travail qu'ont les assesseurs salariés ou employeurs. Toutefois, le principe d'unité de procédure devant le pôle social et les difficultés d'organisation d'audiences avec des compositions différentes justifient que les mêmes échevins connaissent de l'ensemble des contentieux du pôle social. Ils sont d'ailleurs déjà compétents devant le TCI pour le contentieux de l'attribution de la PCH, qui ne fait pas appel à leur culture de l'entreprise.

En revanche, la multiplicité des contentieux qui seront soumis aux pôles sociaux rend d'autant plus indispensable une formation adaptée des assesseurs, nécessité qu'avaient déjà soulignée les différentes inspections dans leur rapport de 2010 portant sur la réforme des juridictions spécialisées dans le domaine social⁹². Cette formation préalable à leur prise de fonction pourrait être dispensée par l'Ecole nationale supérieure de sécurité sociale, le cas échéant, en lien avec l'Ecole nationale de la magistrature (ENM).

Enfin, l'incompatibilité des fonctions d'assesseur avec celles de conseiller prud'hommes, outre qu'elle est susceptible de tarir le vivier des assesseurs, n'apparaît pas justifiée. Elle a pour objectif d'éviter qu'une même personne puisse siéger dans une même affaire aux prud'hommes et au TASS, objectif qu'il est possible d'atteindre par application des règles de déontologie. La mission propose donc de lever cette incompatibilité, qui est déjà largement méconnue dans les faits, et de prévoir une possibilité de récusation ou d'abstention lorsqu'un assesseur, en qualité de conseiller prud'hommes, a déjà connu d'une affaire mettant en cause les mêmes parties et vice-versa.

Recommandation n°18 : Créer une formation du TGI compétent en matière sociale avec maintien de la participation d'assesseurs issus des organisations syndicales et patronales

- Des magistrats honoraires maintenus, formés et mieux rémunérés

L'étude d'impact du projet de loi J21 prévoit un besoin complémentaire de magistrats, appelés à remplacer leurs collègues honoraires ainsi que les personnalités qualifiées qui composent les TCI. L'objectif est de professionnaliser les juges et de créer un vivier de magistrats spécialisés en droit social et ce, dès la première instance, alors qu'aujourd'hui, sauf rares exceptions, cette spécialisation ne débute qu'au stade de l'appel et le plus souvent dans de mauvaises conditions les magistrats affectés dans les chambres sociales des cours d'appel étant confrontés pour la première fois à ce contentieux, aussi complexe que volumineux.

Toutefois, les magistrats honoraires que la mission a été amenée à rencontrer lui sont apparus très impliqués dans leur fonction, même si certains ont probablement un âge supérieur à l'âge maximal prévu par le projet de loi organique relatif au statut des magistrats⁹³. Ils sont d'autant plus à l'écoute des justiciables qu'ils disposent de temps, quand celui des magistrats professionnels est de plus en plus compté. Autrement dit, la mission préconise de pouvoir disposer, au moins dans une période intermédiaire, du renfort de magistrats honoraires recrutés conformément aux dispositions de la future loi organique, pour assurer le bon fonctionnement des pôles sociaux.

Il est en revanche impossible de maintenir les personnalités qualifiées dans la nouvelle formation de jugement intégrée au TGI puisque les textes organiques ne prévoient pas une telle possibilité.

⁹² Rapport IGF, IGAS, IGSI, CGAAER relatif à la réforme des juridictions spécialisées dans le domaine social.

⁹³ Article 31 du projet de loi organique relatif aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature adopté en 1^{ère} lecture par le Sénat le 4 novembre 2015 : l'âge maximal prévu est de 72 ans.

Dans ces conditions et compte tenu en outre des difficultés de recrutement des magistrats honoraires déjà évoquées, il est nécessaire, afin de s'assurer de leurs concours effectif, de revaloriser les indemnités d'audience qui leur sont allouées.

Recommandation n°19 : Permettre aux magistrats honoraires de continuer, au moins dans une période intermédiaire, à présider les formations de jugement du TGI compétentes en matière sociale

- Des magistrats professionnels en nombre suffisant et formés assurant des fonctions de coordination d'une équipe composée d'agents de greffe et d'assistants spécialisés

La réforme ne pourra se dérouler dans de bonnes conditions que si les pôles sociaux sont dotés de magistrats en nombre suffisant pour traiter dans des délais raisonnables le contentieux.

Comme indiqué précédemment (Cf. § 2.2.2), la mission considère que l'effectif nécessaire de magistrats doit être calculé en prenant comme référence un ratio maximal de 1 100 décisions par an par magistrat.

Encore faut-il pour atteindre ce ratio que les magistrats puissent s'entourer d'assistants juridictionnels spécialisés, qui pourront rédiger des projets de décisions dans les contentieux simples et répétitifs (calcul de droits) mais surtout aider à la préparation des décisions techniques les plus complexes. Il est donc indispensable de les recruter et ce, dès la période de résorption des stocks.

Les magistrats professionnels, assureront ainsi une fonction d'animation et de coordination des pôles sociaux qui comporteront une équipe formée d'agents de greffe et d'assistants juridictionnels spécialisés travaillant sous leur supervision.

Il est en outre primordial de valoriser cette fonction, au besoin en créant des postes BBIS⁹⁴ dans les juridictions dont l'activité le nécessite, afin que les chefs de pôle puissent avoir ce rang hiérarchique.

Enfin, l'objectif d'une professionnalisation des magistrats en droit de la sécurité sociale ne sera véritablement atteint qu'au prix d'un renforcement de la formation tant initiale que continue qui leur est actuellement dispensée par l'ENM.

En effet, actuellement, l'ENM offre une formation théorique en droit de la sécurité sociale, aux auditeurs de justice⁹⁵, qui sont en fin de scolarité et qui vont être affectés dans un TASS ou sont susceptibles de l'être en tant que juge placé. Elle organise également dans le cadre de la formation continue une session de quatre jours qui s'adresse aux magistrats qui traitent déjà de ce contentieux, et aborde l'actualité jurisprudentielle de la Cour de cassation⁹⁶. Elle offre également la possibilité aux magistrats qui changent de fonction de suivre un atelier dédié au TASS⁹⁷. Ces formations devront être développées et enrichies afin de préparer les magistrats déjà en poste et nouvellement nommés à traiter de l'ensemble des contentieux du pôle social.

Recommandation n°20 : Renforcer le nombre et la formation des magistrats dans les contentieux relevant des pôles sociaux

Recommandation n°21 : Recruter des assistants juridictionnels spécialisés qui apporteront une aide aux magistrats

⁹⁴ Grade magistrat hors échelle B.

⁹⁵ 70 auditeurs de justice, c'est-à-dire futurs magistrats en formation ont suivi cette formation en 2015.

⁹⁶ 139 magistrats ont suivi cette session de formation continue de 2010 à 2015, outre 11 membres de l'ANTASS et 14 membres de la CNITAAT.

⁹⁷ 43 magistrats de première instance ont participé à cet atelier de 2012 à 2015.

➤ Des formations spécifiques pour les agents des greffes

L'Ecole nationale des greffes (ENG) ne dispense pas actuellement de formations spécifiques au contentieux des affaires sociales, ni au titre de la formation initiale ni à celui de la formation continue. La technicité et les particularités de ce contentieux nécessitent pourtant un enseignement de cette matière qui devra être proposé aux agents de façon pérenne.

Recommandation n°22 : Systématiser des formations au contentieux social à l'Ecole nationale des greffes

3.2 Des procédures disparates et peu formalisées à harmoniser

La création d'un bloc de compétences au sein des pôles sociaux en matière de contentieux de la sécurité sociale suppose une simplification et une adaptation des règles de procédure pour tenir compte de la situation de précarité des justiciables et des impératifs d'efficacité de traitement de ces contentieux.

L'unification du contentieux social au sein de l'ordre judiciaire s'ordonne en premier lieu, en amont de la phase judiciaire, par la généralisation d'un recours gracieux préalable. Il permettra de préciser et délimiter le litige, et obligera à procéder à un nouvel examen de la difficulté, dans la perspective d'éviter aux parties, dans la mesure du possible, un procès surtout lorsque le litige résulte, soit d'un manque d'explication de la décision de la caisse, soit d'une erreur manifeste que celle-ci peut corriger.

En deuxième lieu, la pratique de l'expertise médicale doit être adaptée aux contentieux transférés vers les pôles sociaux s'agissant d'une mesure d'instruction essentielle en droit de la sécurité sociale.

En dernier lieu, les principes directeurs du procès doivent préserver un accès simplifié et peu coûteux au juge, notamment par l'oralité des débats et l'absence de représentation obligatoire par avocat des parties en première instance.

3.2.1 Un constat : des procédures précontentieuses hétérogènes

Les organismes de protection sociale ont mis en place des dispositifs permettant de traiter les problèmes que les assurés sociaux rencontrent avec leur caisse. A l'origine, il s'agissait du traitement des réclamations. Ce processus existe encore aujourd'hui.

En effet, selon les textes du CSS, les « recours », « réclamations », « contestations » et autres « demandes » formulés par les intéressés à l'égard d'une décision de leur caisse doivent suivre un cheminement procédural qui détermine les formes de la réponse qui leur sera donnée. Dans ce contexte, le rôle des caisses dans l'orientation des demandes, parfois imprécises, est prépondérant pour garantir un égal accès au droit des assurés. En effet, ces requêtes peuvent conduire à la saisine de commissions de recours amiable et ensuite éventuellement à celle de la juridiction compétente.

Au-delà du traitement de ces réclamations, la loi du 13 août 2004⁹⁸ a prévu la mise en place d'un conciliateur dans les différentes caisses d'assurance maladie, dans l'objectif, d'améliorer la satisfaction de l'utilisateur et d'optimiser le fonctionnement des caisses⁹⁹. Cette procédure de conciliation n'existe pas de façon formelle dans toutes les branches.

⁹⁸ L. 162-15-4 du CSS.

⁹⁹ Circulaire DSS/SD4 n° 2005-255 du 27 mai 2005 relative à la mise en place des conciliateurs dans les caisses d'assurance maladie.

Enfin, la médiation s'est développée dès 1998 dans le champ de la protection sociale de la MSA et en 2012 à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) dans la branche retraite par une expérimentation d'une fonction de médiation.

Tous ces dispositifs préalables au traitement contentieux des litiges relèvent d'une construction hétérogène et sont encore peu lisibles aujourd'hui pour les usagers.

Si des politiques d'harmonisation entre caisses ont été menées récemment en matière de conciliation et de médiation, le dispositif procédural précontentieux devant les branches des régimes de la sécurité sociale mériterait d'être unifié¹⁰⁰.

3.2.1.1 Un recours amiable protéiforme

En matière de contentieux de la sécurité sociale, le recours gracieux préalable à la saisine des juridictions TASS, TCI et CDAS, revêt des formes diverses. S'il est en principe obligatoire avant toute saisine du TASS, il reste facultatif pour le contentieux technique ou d'aide sociale.

➤ Le recours amiable obligatoire

Les articles L.142 et R 142-1 du CSS ont conféré au recours gracieux la particularité de constituer un préalable obligatoire au recours contentieux. Cette procédure gracieuse, par nature administrative, est directement inspirée du recours hiérarchique obligatoire.

Les réclamations formées contre les décisions prises par les organismes de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole de salariés ou de non-salariés sont soumises à une commission de recours amiable (CRA) composée et constituée au sein du conseil d'administration de chaque organisme¹⁰¹.

Ce recours amiable constitue un préalable obligatoire à la saisine du TASS. A défaut, le recours direct devant le tribunal sera déclaré irrecevable par le juge¹⁰².

Le recours doit être formé dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision que l'usager entend contester.

Après instruction du recours par les services de l'organisme, la CRA se prononce sur la réclamation de l'usager. En principe, elle émet un simple avis à charge pour le conseil d'administration de se prononcer ensuite mais en pratique le conseil d'administration délègue à la CRA ses pouvoirs de décision et ne se prononce qu'en cas de partage des voix au sein de celle-ci.

La CRA ne constitue pas une juridiction mais une simple instance administrative et elle n'est donc pas tenue d'entendre l'auteur du recours même s'il le souhaite. En revanche, sa décision doit être motivée et lui être notifiée.

¹⁰⁰ C'est le cas des branches Famille, Maladie et Retraite du Régime général qui ont signé le 20 octobre 2014 une convention renforçant leur coopération en matière de conciliation et de médiation dans un objectif de mettre en évidence les manques en termes de gestion des sollicitations des assurés ou encore de réglementation.

¹⁰¹ La CRA compte normalement quatre membres : deux administrateurs de la catégorie du réclamant et deux administrateurs des autres catégories.

¹⁰² Cette règle connaît toutefois des exceptions : ainsi, le passage devant la CRA n'est pas obligatoire, notamment, en cas de contestation relative à l'attribution ou au montant de l'allocation supplémentaire du fonds de solidarité vieillesse et invalidité.

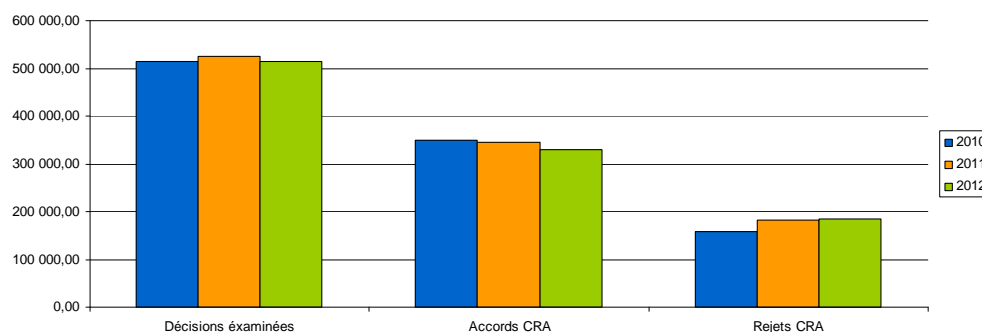
Elle dispose d'un mois pour statuer et le silence gardé au-delà de ce délai vaut rejet implicite du recours de l'usager qui peut donc se pourvoir devant le TASS¹⁰³. En pratique, certains TASS exigent une décision explicite de rejet, avant de se prononcer et, afin de l'obtenir, renvoient fréquemment l'affaire.

Toutes les décisions des CRA sont soumises au contrôle de l'autorité de tutelle qui est la Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale (MNC)¹⁰⁴ qui peut l'annuler notamment lorsqu'elle estime que la décision est illégale. En ce cas, c'est auprès du tribunal administratif (TA) qu'un recours pour excès de pouvoir est possible contre la décision de l'autorité de tutelle, indépendamment du recours devant le TASS. L'intéressé dispose d'un délai de deux mois pour cela.

Le fonctionnement actuel des CRA permet d'ouvrir à l'usager un recours simple et gratuit dans des délais réduits. A cet égard, elles contribuent aujourd'hui à limiter le nombre de procédures devant les TASS et constituent un organe de contrôle de la qualité du service rendu par les organismes aux usagers.

Un rapport d'activité 2010-2012 émanant de la MNC, précise que l'activité des CRA est stable sur la période et extrêmement importante. Ainsi, les CRA ont été saisies en 2012 de 515 367 contestations de décisions des caisses, et ont rendu 330 367 avis favorables aux assurés¹⁰⁵, ce qui représente 64 % des recours pour lesquels les assurés, qui ont obtenu satisfaction, ne saisissent pas le TASS (annexe 5).

Graphique 11 : Décisions des CRA des organismes de Sécurité sociale 2010-2012



Source : mission d'après données rapport MNC

¹⁰³ Si la CRA statue postérieurement à ce délai, la notification de sa décision ouvre à nouveau les délais de saisine du TASS.

¹⁰⁴ Arrêté du 9 novembre 2009 portant création d'un service à compétence nationale dénommé MNC. La MNC est composée de neuf antennes interrégionales.

¹⁰⁵ Accords partiels ou total.

➤ Le recours amiable facultatif

En matière de contentieux CMU-C et ACS, un recours gracieux contre la décision de la caisse peut être effectué par tout demandeur, même en l'absence de procédure expressément aménagée, aucune formalité n'étant exigible pour ce type de recours administratif. La CMU-C et l'ACS étant des prestations d'Etat et non de sécurité sociale, les recours gracieux formés devant la caisse ne relèvent pas de la compétence de la commission de recours amiable, mais de la même autorité que celle qui a pris la décision initiale, c'est-à-dire du directeur de la caisse ou d'un agent de la caisse titulaire d'une délégation prévue à cet effet et ayant fait l'objet d'une publicité régulière¹⁰⁶.

Les autres contentieux relevant des CDAS peuvent faire l'objet de recours gracieux devant le Président du Conseil départemental ou le Préfet selon des modalités très hétérogènes.

Enfin, la procédure relevant du contentieux technique de l'incapacité n'impose pas un recours amiable préalable obligatoire. Toutefois, les réclamations relevant d'une décision sur l'état d'incapacité permanente du travail (2° de l'article L. 143 du CSS) peuvent, sur demande du requérant, être soumises au préalable à la commission de recours amiable prévue pour le contentieux devant le TASS¹⁰⁷.

En outre, il existe des procédures de conciliation et de médiation qui se sont développées au cours des dernières années notamment au sein des CPAM, des caisses des MSA et des MDPH. Elles contribuent à améliorer le service rendu aux usagers sociaux et à diminuer le volume du contentieux. Elles sont toutefois inégalement mises en œuvre (annexe 5).

3.2.2 Généraliser et rendre obligatoire le recours amiable

3.2.2.1 Un recours obligatoire amiable en matière administrative

La diversité des modes amiables de règlement des conflits rend actuellement le système peu lisible. Les exigences de rationalité et d'efficacité pour le justiciable conduisent la mission à préconiser la généralisation d'un recours obligatoire amiable (ROA) préalable aux procédures contentieuses relevant des pôles sociaux.

Le ROA permettra également, outre l'unification d'une procédure amiable, d'harmoniser les pratiques en matière d'expertise médicale relevant d'une organisation tout à fait originale devant les juridictions sociales.

La mission considère en outre qu'au regard de la fragilité des publics concernés, mais aussi du peu d'appréciations juridiques que nécessite le contentieux en la matière, l'instauration d'un recours obligatoire amiable (ROA) permettrait d'apporter des réponses explicites aux assurés en amont du judiciaire et renforcerait de ce fait l'accès à leurs droits, le juge ne devant intervenir qu'en ultime recours. En effet, bien plus qu'une réponse judiciaire, le requérant est souvent à la recherche d'informations et d'explications sur les décisions défavorables des caisses. Dès lors et pour autant qu'ils soient écrits, les avis émis par les CRA doivent être suffisamment motivés et comporter l'énoncé des considérations de fait et de droit qui en constituent le fondement. Il s'agit de permettre à l'usager de mieux appréhender les raisons d'un refus qui lui est opposé et d'apprécier les suites judiciaires qu'il souhaite y donner. Le recours préalable amiable peut également permettre de corriger des erreurs dans la prise en compte ou le calcul des ressources de l'intéressé.

¹⁰⁶ Circulaire DSS/2 A/DGAS/1 C n° 2002-146 du 12 mars 2002 relative aux règles de procédure et aux voies de recours contentieux afférentes aux décisions concernant le droit à la protection complémentaire en matière de santé

¹⁰⁷ Article R. 142-1 du même code.

La mission préconise en conséquence la mise en place d'un ROA généralisé pour tout le contentieux relevant des pôles sociaux. Si la composition de la commission en charge de ce ROA doit évidemment être adaptée en fonction de l'organisme à l'origine de la décision contestée, le processus de saisine (forme de la saisine, délais, forme de la réponse) pourrait être harmonisé entre caisses de sécurité sociale. S'agissant du contentieux issu des CDAS, il est nécessaire de prendre en compte la spécificité de l'autorité décisionnaire, le plus souvent le Conseil départemental, devant lequel les recours gracieux se sont d'ores et déjà largement développés. Compte tenu du principe de libre administration des collectivités territoriales, seule la loi peut instituer un ROA. Il est à cet égard préconisé d'étendre aux autres prestations attribuées par le département, ainsi qu'à celles relevant de la CDAPH, l'obligation de mise en place d'un recours administratif qui existe pour le RSA¹⁰⁸.

Recommandation n°23 : Généraliser le recours obligatoire amiable en matière administrative pour tout le contentieux non médical relevant du pôle social du TGI

3.2.2.2 Un recours obligatoire amiable en matière de contestation médicale

Aujourd'hui, les modalités de l'expertise médicale sont différentes suivant les étapes où se trouve le requérant dans la procédure d'accident du travail ou de maladie professionnelle. D'une part, l'expertise médicale a lieu au stade de la reconnaissance de l'accident du travail ou de la maladie professionnelle dont le contentieux relève du TASS ; d'autre part, l'examen médical, le plus souvent organisé à l'audience devant le TCI, permet de réexaminer le taux d'incapacité attribué par les caisses dès lors que la reconnaissance d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle est établie.

➤ Des modalités hétérogènes d'expertise médicale

- ✓ Les expertises médicales devant le TASS : l'expertise de droit commun, et l'expertise médicale technique

Le TASS peut, comme n'importe quelle juridiction, ordonner une mesure d'expertise médicale dans le cadre d'une procédure en cours.

Mais il existe parallèlement un régime particulier d'expertise dans le cadre d'un contentieux spécifique, celui des contestations d'ordre médical. C'est ce régime particulier qui mérite d'être ici détaillé.

L'expertise médicale est définie par les articles L.141-1 et suivants et R.141-1 et suivants du CSS pour trancher les contestations d'ordre médical pouvant opposer l'assuré à sa caisse. Cette procédure s'applique aux contestations relatives à l'état du malade ou de la victime d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle.

La demande d'expertise médicale peut être faite par l'assuré lors de l'examen du dossier par la caisse d'assurance maladie ou par le juge du TASS à l'occasion d'une procédure contentieuse. Ce dernier qui ne peut trancher une difficulté d'ordre médical, doit recourir à l'expertise technique¹⁰⁹.

L'avis de l'expert s'impose à tous, à l'intéressé, à la caisse conformément à l'article L.141-2 du CSS et s'il s'est inscrit dans le cadre d'une procédure contentieuse, à la juridiction compétente¹¹⁰. Il s'agit ici d'une solution tout à fait exceptionnelle en droit français.

¹⁰⁸ Article L.262-47 du CCAS.

¹⁰⁹ Cour de cassation - chambre sociale - Audience publique du jeudi 26 juin 1997 - N° de pourvoi : 95-15154.

¹¹⁰ Cour de Cassation- Chambre sociale Audience publique du 9 mai 1994 - N° de pourvoi : 92-14637.

L'avis du médecin expert ne concerne que la contestation médicale proprement dite (date de consolidation, etc.). Il ne peut porter sur la contestation pouvant opposer la caisse et l'employeur sur le caractère professionnel d'un accident ou d'une maladie professionnelle.

Plusieurs juridictions ont signalé avoir des difficultés importantes à trouver des experts acceptant de travailler pour elles, au regard de rémunérations jugées insuffisantes.

✓ La consultation médicale devant le TCI

L'article R.143-13 du CSS dispose que « Le président de la formation de jugement peut ordonner, d'office ou à la demande des parties, une consultation ou une expertise, ou prescrire une enquête portant, notamment, sur l'orientation professionnelle éventuelle du requérant et sur ses possibilités de placement. Elles peuvent être exécutées sur-le-champ par le technicien avisé de sa mission par tout moyen. Dans ce cas, le technicien fait immédiatement rapport au tribunal de ses constatations en présence des parties ».

Les mesures d'instruction ordonnées relèvent d'actes réalisés selon le principe d'intervention d'un technicien au sens des articles 232, 256, 263 du code de procédure civile (CPC)¹¹¹.

L'une des caractéristiques du TCI consiste en la présence quasi systématique à l'audience d'un médecin compétent chargé d'éclairer les juges sur les affirmations médicales des parties et notamment d'évaluer l'état ou le degré d'invalidité, en cas d'accident ou de maladie, ou l'état d'incapacité au travail ou l'état d'incapacité permanente de travail et notamment le taux de cette incapacité, en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle.

Cette consultation a souvent lieu dans un local d'examen attenant à la salle d'audience. Le médecin fait part immédiatement de ses conclusions à l'audience quant à l'état de santé du requérant et les débats se déroulent à la suite. Ces conclusions peuvent faire l'objet d'un rapport écrit immédiat du médecin expert¹¹² ou d'un procès-verbal rédigé par le greffe à partir des propos tenus à l'audience.

La question de la pérennisation de ce mode particulier d'expertise médicale a été posée par tous les interlocuteurs de la mission, qui ont souligné son efficacité et sa rapidité mais également les problèmes que suscitent ses conditions de mise en œuvre.

Une telle pratique est fondée sur la volonté d'apporter une réponse judiciaire rapide à une situation médicale parfois complexe. Pour autant, elle soulève des difficultés essentielles. La première tient au contexte du déroulement de l'expertise à l'audience. Il a été indiqué par certaines associations d'usagers que parfois les conditions d'examen au moment de l'audience pouvaient porter atteinte à la dignité du requérant (cas d'un examen dans les toilettes¹¹³) ou à la qualité de l'expertise en raison de la brièveté de la consultation. La seconde tout aussi fondamentale tient au respect du principe du contradictoire, les parties n'ayant pas le recul ni les délais nécessaires pour commenter éventuellement les conclusions du médecin consultant.

De plus, dans le cadre du transfert du contentieux relevant des TCI vers les pôles sociaux, le maintien de l'expertise à l'audience se révélerait complexe en raison de considérations immobilières mais également budgétaires.

Les locaux des juridictions ne bénéficient pas de salles d'examen accessibles aux personnes handicapées et les aménagements immobiliers nécessaires apparaissent irréalisables au regard des surfaces utiles disponibles dans les TGI et des budgets d'investissement nécessaires pour les créer.

¹¹¹ Circulaire DGFAR/SDPS/C2003-5028 du 15 juillet 2003

¹¹² Situation du TCI d'Ile de France.

¹¹³ Pierre Joxe, « Soif de justice », déjà cité.

Le coût réglementé de cette consultation à l'audience est aujourd'hui faible (34,50 €). Il serait nécessairement plus élevé dans le cadre du transfert du contentieux au pôle social. En effet, cette consultation entrerait dans le domaine de l'expertise judiciaire relevant des frais de justice. Cette expertise ne serait pas recouvrable en l'état des textes du code de la sécurité sociale qui excluent l'application de l'article 696 du code de procédure civile relatif à la charge des dépens.

➤ Créer un recours médical préalable à la saisine du TCI

Il peut donc être proposé de rendre obligatoire à l'ensemble des contestations médicales en matière d'incapacité, une procédure amiable préalablement à toute saisine du juge (pièce jointe n°5). La création d'une commission médicale *ad hoc* composée de trois médecins (médecin conseil, médecin expert, médecin représentant des employeurs ou victimes suivant le contentieux) offrirait de nombreux avantages.

Cette commission présenterait l'avantage de rendre un avis collégial médicalisé qui limiterait fortement l'intérêt d'un contentieux judiciaire et d'harmoniser les pratiques. Elle permettrait d'assurer la représentation de la direction régionale du service médical (DRSM) à la commission. Dans la mesure où l'assurance maladie finance déjà les médecins experts et les expertises judiciaires, une telle solution ne serait pas forcément coûteuse et rendrait au monde médical le contentieux qui en relève.

Cette solution supprimerait l'expertise systématique actuellement organisée devant le TCI. Toutefois, le juge du pôle social conserverait la possibilité de prononcer toutes mesures d'instruction judiciaire au sens des articles 232, 256 et 263 du CPC. Si l'expertise judiciaire, qui relèverait de frais de justice dans le cadre de la réforme, est plus onéreuse que la consultation devant le TCI, son recours par le juge devrait rester marginal dès lors qu'elle n'interviendrait qu'en cas de conclusions divergentes ou incomplètes des consultations médicales diligentées au cours de la procédure amiable.

On peut penser qu'une partie non négligeable du contentieux de l'incapacité, qui résulte du désaccord sur le taux fixé par la caisse, pourrait se résoudre hors l'intervention du juge, par la vérification médicale réalisée en amont de la saisine judiciaire¹¹⁴.

La mission préconise en conséquence que soit prévue la création d'une commission médicale. Les conclusions de cette commission seraient, soit acceptées par les parties, donnant lieu alors à une décision de la CPAM en conformité avec l'avis médical de la commission, soit refusées par l'une ou l'autre des parties à qui il appartiendrait de saisir si elle le souhaite la juridiction sociale. Cette dernière se prononcerait sur la contestation au regard des pièces médicales versées par les parties aux débats et n'aurait plus besoin à ce stade de désigner un nouvel expert, sauf circonstances exceptionnelles (contradictions de l'expertise, obscurité), auquel cas elle le ferait dans les conditions de droit commun.

On peut ainsi espérer que n'iront plus devant les juridictions des dossiers pour lesquels il n'y a pas véritablement de contentieux mais simplement le souhait, pour une partie, de disposer d'un nouvel examen médical.

Recommandation n°24 : Rendre obligatoire à l'ensemble du contentieux médical relevant de l'incapacité une procédure amiable préalable à la saisine du pôle social par la création d'une commission médicale d'expertise *ad hoc*

¹¹⁴ Dans le cas où cette procédure serait mise en œuvre avant 2019 et aboutirait effectivement à une baisse du volume du contentieux devant le TCI, le comité de pilotage national pourrait revoir le nombre d'emplois à transférer, sans utiliser la référence au nombre d'agents présents à la fin de 2014 qui serait devenue obsolète.

3.2.3 Des principes directeurs du procès à unifier devant le pôle social

3.2.3.1 Un mode de saisine simplifiée des juridictions sociales à conserver

Une fois passée l'étape préalable du recours amiable, la saisine du juge est simplifiée. Devant le TASS, comme devant le TCI et la CDAS, aucune forme n'est imposée par les textes : le justiciable remet son recours au secrétariat ou le lui adresse par lettre recommandée avec accusé de réception. Ce recours est écrit et, devant la CDAS, il doit comporter l'examen sommaire des éléments du litige et de l'argumentation développé à l'appui de la demande. La mission propose de conserver cette saisine simplifiée.

3.2.3.2 Une mise en état dynamique et une procédure orale aménagée à étendre

L'instruction du recours est devant toutes les juridictions sociales dirigée par le juge. C'est en effet lui qui, avec le concours du secrétariat, ordonne toutes mesures d'instruction en vue de compléter le dossier soumis à son examen : il peut exiger la production de pièces, ordonner une enquête ou appeler des parties en la cause. Il s'agit là d'une différence importante avec les règles applicables devant le TGI où, quand bien même le juge de la mise en état a un rôle de plus en plus dynamique, le procès reste la chose des parties puisqu'il leur revient de conduire l'instance, le juge veillant à son bon déroulement.

Le principe de la contradiction est appliqué par toutes les juridictions et les débats se déroulent en audience publique, ce qui n'est d'ailleurs pas sans soulever de difficultés lorsque sont abordés des problèmes d'ordre médical qui relèvent de l'intimité de la vie privée.

La procédure devant la CDAS, qui est une juridiction de l'ordre administratif, est écrite. En principe donc, seuls les moyens développés dans la requête écrite sont soumis à l'examen du juge. Cependant, des précisions sur les moyens développés par écrit peuvent être apportées à l'oral.

A l'inverse, la procédure devant le TASS et le TCI est orale. Toutefois, le décret n° 2010-1165 du 1er octobre 2010, relatif à la procédure orale en matière civile, commerciale et sociale qui a aménagé la procédure orale, en vue de ménager une place aux écritures des parties et d'assouplir les conditions de comparution devant le juge, est d'ores et déjà applicable aux juridictions sociales. Les parties disposent de la possibilité de communiquer par écrit leurs moyens à la juridiction à condition que l'autre partie en ait connaissance, et peuvent ainsi être dispensées de comparaître à l'audience. Il apparaît cependant, au vu des résultats de l'enquête de la DSJ, qu'un certain nombre de magistrats, ignorant que ces dispositions s'appliquent aux juridictions sociales, ne les utilisent pas, alors qu'elles permettent une véritable mise en état des affaires.

Il existe donc certes une réelle différence entre les procédures applicables devant la CDAS, d'une part et les TASS et TCI, d'autre part, mais qui a tendance à s'amenuiser, compte tenu à la fois des pratiques mais également des évolutions textuelles.

La mission préconise donc à terme que la procédure applicable devant le pôle social du TGI soit unifiée et orale avec, lorsque les parties le souhaitent et le peuvent, la prise en compte des conclusions écrites ; mais, d'ores et déjà, une circulaire de la DACS pourrait rappeler que le décret du 1er octobre 2010 est expressément applicable aux TASS et TCI.

Cette circulaire pourrait également rappeler aux juridictions sociales que le décret du 11 mars 2015¹¹⁵ qui permet une convocation simplifiée par voie électronique des organismes de sécurité sociale, à condition que ceux-ci y aient préalablement consenti, leur est également pleinement applicable.

3.2.3.3 Une absence de représentation obligatoire des parties par avocat à conserver

Le mode de comparution des parties tel qu'il est prévu par les textes découle de la procédure applicable devant les juridictions. Devant la CDAS, la procédure étant écrite, le demandeur n'est entendu que s'il souhaite l'être, et, en ce cas, il peut être accompagné de la personne ou de l'organisme de son choix. Devant le TASS et le TCI, la procédure étant orale, les parties doivent comparaître sauf à en avoir été dispensées. Elles peuvent se faire assister par un avocat, un membre de leur famille (conjoint, concubin, personne avec laquelle elles sont liées par un PACS, descendant ou ascendant en ligne directe) ou par un membre de la catégorie à laquelle elles appartiennent (salarié, employeur, travailleur indépendant), un représentant qualifié des organisations syndicales de salariés ou d'employeurs ou le délégué d'une association représentative de mutilés ou d'invalides du travail.

Sous une apparente différence, les règles de comparution et d'assistance des parties sont donc assez semblables devant les trois types de juridictions sociales. Seul le mode de représentation des parties diffère.

La représentation du demandeur ne semble pas possible devant la CDAS alors qu'elle l'est, par les mêmes personnes que celles qui peuvent l'assister, devant le TASS. Devant le TCI, il semble exister une contradiction entre, d'une part, les dispositions législatives qui prévoient des règles à ce point identiques au TASS qu'elles figurent dans des dispositions communes aux deux juridictions et, d'autre part, réglementaires, l'article R.143-10 du CSS exigeant que les parties comparaissent en personne, ce qui peut s'expliquer par la particularité du déroulement de l'expertise à l'audience.

La mission propose d'unifier et d'élargir les modalités de représentation devant les pôles sociaux.

En effet, les justiciables fragilisés pour des motifs physiques, psychiques ou socio-économiques peuvent avoir des difficultés à se présenter ou à s'exprimer à l'audience. L'assistance et la représentation devant le pôle social doivent pouvoir être étendues aux associations exerçant dans le secteur de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale davantage expérimentées en matière d'aide sociale et notamment pour les contentieux de la CMU-C et de l'ACS. La mission préconise donc de prévoir dans les textes la possibilité d'une assistance ou d'une représentation par ces associations.

Il conviendra également de mettre un terme à certaines contradictions textuelles en matière de comparution des parties à l'audience :

- notamment celles relevant de la représentation devant le TCI avec l'article R. 143-10 du CSS qui exige que les parties comparaissent en personne. Dès lors que la particularité du déroulement de l'expertise à l'audience n'a plus lieu d'être, la comparution personnelle des parties n'est plus nécessaire sauf à ce que le juge en décide autrement ;
- mais également avec les dispositions des articles L. 127-3 et L. 127-2-3 du code des assurances. Le bénéficiaire d'une assurance de protection juridique, s'il choisit librement la personne à qui il souhaite confier la défense de ses intérêts, conformément aux règles de représentation devant les juridictions, doit cependant être assisté ou représenté par un

¹¹⁵ Articles 692-2 et 748-9 du CPC qui s'applique nonobstant toutes dispositions contraires notamment du CSS qui prévoit une convocation des parties par LRAR.

avocat lorsque son assureur ou lui-même est informé de ce que la partie adverse est défendue dans les mêmes conditions.

Ces dispositions restreignent de fait pour les titulaires d'assurances de protection juridique les possibilités de choix plus larges de représentation devant les juridictions sociales, et notamment les associations représentatives, dès lors que l'assureur ne prendrait pas en charge les coûts de leurs interventions.

Recommandation n°25 : Prévoir une procédure orale aménagée et sans représentation obligatoire par avocat devant la formation du TGI compétente en matière sociale

3.2.3.4 Une procédure d'appel à unifier

En appel, la chambre sociale de la cour d'appel qui connaît des appels contre les décisions des TASS et la CNITAAT, qui examine ceux formés contre les décisions des TCI, sont saisies par une déclaration d'appel adressée par pli recommandé, au greffe de la cour dans le premier cas et au secrétariat du TCI qui a rendu la décision attaquée dans le second cas.

Devant les deux instances, l'appel est instruit et jugé suivant la procédure sans représentation obligatoire, avec la possibilité de se faire assister ou représenter devant la CNITAAT selon les mêmes modalités que devant le TASS ou le TCI. La procédure est orale devant les cours d'appel et écrite devant la CNITAAT. Il est évidemment indispensable, comme en premier ressort, d'unifier la procédure.

La question peut se poser de savoir s'il faut instituer, comme récemment pour le contentieux prud'homal, une représentation obligatoire pendant ouverte aux représentants syndicaux et aux associations concernées.

La mission n'a pas disposé des données statistiques lui permettant de vérifier si, à l'heure actuelle, les justiciables se présentent seuls, assistés, ou représentés, dans ces domaines de contentieux. Dans ces conditions, elle ne formule pas de proposition spécifique sur la procédure en appel, sinon pour appeler à son unification.

3.2.3.5 Une compétence de droit commun de toutes les cours d'appel pour les recours contre les décisions rendues par les pôles sociaux à conserver

Les cours d'appel, qui avaient déjà compétence pour le contentieux des TASS, vont désormais avoir plénitude de compétence pour tout le contentieux social relevant en premier ressort des pôles sociaux des TGI.

La question a été posée de l'opportunité d'une spécialisation de certaines cours d'appel pour prendre en charge ce contentieux. En effet, il s'agit d'un contentieux technique, exigeant de connaître de multiples dispositions législatives et réglementaires, et nécessitant une certaine homogénéisation des réponses en termes d'indemnisation et de barèmes.

Cependant, ces caractéristiques ne sont spécifiques aux contentieux sociaux, et il paraîtrait étrange, dans l'organisation judiciaire, de spécialiser plus les cours d'appel que les juridictions de première instance. Le choix des cours d'appel retenu serait forcément aléatoire. Au final, la spécialisation de certaines cours d'appel pourrait surtout être facteur de complexité de la carte judiciaire, d'éloignement pour le justiciable, et nécessiterait de retirer une partie du contentieux à des cours d'appel qui le traitent déjà, sans véritable nécessité.

La mission propose donc de conserver l'organisation de l'appel de droit commun.

Recommandation n°26 : Conserver la compétence de droit commun de toutes les cours d'appel pour les recours contre les décisions rendues par les pôles sociaux

3.3 Une nécessaire répartition du contentieux résiduel des CDAS et de la CNITAAT pour une bonne administration de la justice

3.3.1 Une répartition des contentieux résiduels de la CDAS entre juge judiciaire et juge administratif rendant plus lisible l'architecture judiciaire

Le projet de loi J21 prévoit de confier aux nouveaux pôles sociaux deux contentieux liés aux droits à la protection de la santé et qui relèvent actuellement de la compétence des CDAS : la CMU-C et l'ACS.

Les CDAS, dont la composition limitée à un magistrat et un rapporteur est insatisfaisante, voire inconstitutionnelle, verraient donc leur activité réduite des deux tiers, après le transfert des contentieux de la CMU-C et de l'ACS¹¹⁶. Elles ne constitueraient donc plus des entités viables. L'idée, parfois évoquée, de transformer les CDAS en commissions administratives de recours amiable n'est pas opérante : la majorité des décisions contestées émane du Conseil départemental et il n'est pas envisageable qu'une commission sise au sein de l'Etat puisse réformer les décisions d'une collectivité territoriale. Il est donc nécessaire de supprimer les CDAS et de transférer les contentieux résiduels dont elles ont à connaître¹¹⁷.

Trois options sont envisageables : prévoir un transfert de l'ensemble du contentieux restant, soit au profit du juge judiciaire à qui vont être transférées la CMU-C et l'ACS, soit au profit du juge administratif qui est déjà compétent pour le contentieux relatifs au RSA, à l'ASE et à l'APL, soit opérer une distinction entre les différents contentieux en cause.

C'est cette dernière option qu'a choisie la mission en prenant pour critère une plus grande lisibilité pour le justiciable. Ses préconisations s'inscrivent dans le cadre du projet de loi J21. Une réflexion plus large, qui à elle seule constituerait un objet de mission, conduirait nécessairement à proposer une autre répartition du contentieux social pour mettre fin à son éclatement entre deux ordres de juridiction,

- Il est proposé de confier au juge judiciaire les contentieux qui présentent une forte adhérence avec ceux que le projet de loi prévoit de lui confier ou qu'il traite déjà.

Au sein du contentieux des aides aux personnes âgées et aux personnes handicapées, trois îlots spécifiques sont concernés.

Ainsi, en matière d'aide aux personnes handicapées, pour la prestation de compensation du handicap, qui a pris la suite de l'allocation compensatrice tierce personne (ACTP)¹¹⁸, le contentieux est réparti entre le TCI et la CDAS : le contentieux de l'attribution de cette allocation par les CDAPH relève de la compétence du TCI tandis que le contentieux du versement de cette même prestation par le président du Conseil départemental en cas d'urgence incombe à la CDAS¹¹⁹. La cohérence voudrait que la procédure d'urgence soit calquée sur la procédure de droit commun et qu'on réunisse ces deux contentieux relatifs à une même prestation au sein du pôle social du TGI. En 2013, les CDAS ont été saisies à ce titre de 399 nouveaux dossiers sur 8 082 soit 5 % du flux, ont rendu 350 décisions sur 10 025 ce qui représente 3,4 % des affaires terminées, et il leur en restait fin 2013, 342 sur les 10 567 restant à juger soit 3,2 % du stock.

¹¹⁶ Ces deux contentieux réunis représentaient en 2013, 4 597 nouveaux dossiers sur 8 082 soit 56,70 % du flux, 4 240 décisions rendues sur 10 025 soit 51,40 % des affaires terminées, mais seulement 1 780 affaires sur les 10 567 restants à juger à la fin 2013 soit 16,2 % du stock. En 2014 et 2015, ils représentent 70 % des nouveaux dossiers.

¹¹⁷ Une position différente, exprimée par M. Jean-Michel BELORGEY, président de la CCAS, est jointe au présent rapport (pièce jointe n°6).

¹¹⁸ L'aide aux personnes handicapées se compose de la PCH mais aussi de l'ACTP qui est une prestation permettant d'assumer les frais occasionnés par l'emploi d'une tierce personne pour aider les personnes handicapées dans les actes

Le contentieux de l'aide sociale accordée aux personnes âgées ou handicapées en présence d'obligés alimentaires est également réparti entre la CDAS et le TGI. Le contentieux de la contribution due par l'ensemble des obligés alimentaires¹²⁰ qui détermine la part de l'aide restant à la charge de la collectivité publique est de la compétence de la CDAS, tandis que le contentieux de la répartition entre les différents obligés alimentaires de la part des frais mise globalement à leur charge relève du juge judiciaire et plus spécifiquement du juge aux affaires familiales (JAF).

Or, pour fixer la proportion de l'aide sociale à la charge de la collectivité publique, la CDAS est conduite indirectement à "évaluer" le montant de la participation éventuelle des personnes tenues à l'obligation alimentaire. Il s'ensuit parfois une guerre des contentieux, selon l'expression du professeur Alfandari¹²¹, qui est allée jusqu'à nécessiter l'intervention du tribunal des conflits¹²² pour mettre fin au déni de justice résultant de la contrariété entre un arrêt de cour d'appel judiciaire et une décision de la CCAS quant à la mise en jeu de l'obligation alimentaire. Le système paraît si absurde que plusieurs CDAS et notamment celle de Paris, renvoient d'ores et déjà le contentieux de l'obligation alimentaire aux JAF, sans que nul ne s'y oppose.

Les recours, prévus par l'article L.132-8 du CASF, afin de récupérer tout ou partie des aides sociales qui ont été accordées à titre d'avance par la collectivité publique¹²³, soit contre le bénéficiaire des prestations revenu à meilleure fortune, soit contre sa succession, soit encore contre la personne à laquelle il a fait un don¹²⁴ ou un legs, s'apparentent au droit des successions et des libéralités et relèvent donc logiquement du TGI en charge de cette matière technique et complexe.

Ces recours contre obligés ou en récupération sont exercés principalement par les départements, qui sont les autorités chargées des politiques d'aide sociale. Ils représentaient en 2014, 9 % des affaires nouvelles dont ont été saisies les CDAS.

La mission n'a pas jugé opportun de confier au juge judiciaire d'autres contentieux que ceux présentant un lien étroit avec ceux qu'il traite déjà ou que le projet de loi J21 lui attribue. Elle se situe ainsi dans la ligne de l'avis du Conseil d'Etat¹²⁵ du 31 juillet 2015, relatif audit projet, selon lequel le transfert de compétence à des juridictions judiciaires d'un contentieux relevant de juridictions administratives spécialisées, « *est admissible dès lors qu'il tend, dans l'intérêt des personnes intéressées et de la bonne administration de la justice, à regrouper des contentieux variés relatifs à l'accès aux soins* ». Or, les autres contentieux dont connaissent les CDAS ne concernent pas l'accès aux soins, à l'exception de celui de l'AME, dont le juge administratif connaît déjà pour partie (Cf. *infra*), raison pour laquelle il n'apparaît pas logique de le transférer au juge judiciaire.

- Il est proposé de confier au juge administratif le contentieux de l'aide aux personnes âgées et notamment celui de l'APA, ainsi que ceux du RMI et de l'AME et le solde du contentieux de l'aide sociale, non spécifiquement dévolu au juge judiciaire.

du quotidien. L'ACTP a été remplacée par la PCH mais l'article 95 de la loi du 11 février 2005 prévoit que les bénéficiaires de l'ACTP en conservent le bénéfice tant qu'ils en remplissent les conditions d'attribution mais ne peuvent cumuler les deux prestations. Une part très résiduelle du contentieux PH a donc trait à cette aide qui, de fait, a vocation à disparaître.

¹¹⁹ Article L.245-2 du CASF.

¹²⁰ Membres de la famille proche tenus d'apporter une aide matérielle à une personne qui n'est pas en mesure d'assurer sa subsistance (article 205 du code civil).

¹²¹ E.Alfandari et F.Tourette Action et aide sociales : Dalloz, 2011.

¹²² TC, 17 déc. 2001, Département de l'Isère.

¹²³ Il s'agit pour la collectivité publique de reprendre *a posteriori* tout ou partie des aides qu'elle a avancées à une personne, en considération au moment de cette avance des ressources insuffisantes de la personne.

¹²⁴ Lorsque la donation est intervenue postérieurement à la demande d'aide sociale ou dans les dix ans qui ont précédé cette demande.

¹²⁵ L'avis du Conseil d'Etat est en pièce jointe.

Pour le contentieux de l'aide aux personnes âgées, notamment celui de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) à domicile ou en établissement¹²⁶, suivant le critère organique de qui accorde et verse cette prestation, à savoir le président du Conseil départemental, il y a une certaine logique à ce que ce contentieux soit transféré aux juridictions administratives de droit commun. Il pourrait subsister une hésitation en faveur des pôles sociaux, lorsque le recours est relatif à l'appréciation du degré de perte d'autonomie, car la CDAS peut solliciter l'avis d'un médecin et on imagine mieux le pôle social ordonner une telle expertise. Cependant, la généralisation du recours obligatoire préalable préconisée par la mission doit permettre de purger ce contentieux de sa dimension médicale.

Le contentieux du RMI ne représentait plus en 2013 que 5,8 % des affaires nouvelles soumises aux CDAS, soit moitié moins que l'année précédente. Cette proportion ne pourra qu'aller en diminuant puisque les demandes ont trait à la répétition de l'indu ou à des refus de remise gracieuse d'allocations versées jusqu'au 31 mai 2009. Elle n'était d'ailleurs plus que de 3 % en 2014 et de 2 % en 2015. Il serait logique de transférer cette compétence tout à fait résiduelle aux juridictions administratives, déjà compétentes pour traiter du contentieux du RSA, lequel a pris la succession du RMI. Toutefois, compte tenu de la part importante que représentent encore ces dossiers dans les affaires en cours (42,2 % au 31 décembre 2013), un plan de résorption du stock doit impérativement être mis en œuvre avant le transfert de compétence.

Le contentieux de l'AME ne représentait en 2013 que 6,1 % des affaires nouvelles des CDAS et 3,7 % de leur stock. L'AME est attribuée aux étrangers en situation irrégulière, sous conditions de résidence stable et de ressources, afin de pouvoir bénéficier d'un accès aux soins. Il serait également de bonne administration de la justice de transférer ce contentieux aux juridictions administratives de droit commun d'ores et déjà compétentes pour le contentieux de l'aide médicale d'Etat pour motif humanitaire.

Le solde du contentieux de l'aide sociale, qui n'a pas été spécifiquement dévolu au juge judiciaire, doit également être transféré au juge administratif. Il n'y a pas de risque d'enchevêtrement des compétences judiciaires et administratives avec le contentieux de la récupération dans la mesure où les parties ne sont pas les mêmes. Dans le cas d'une demande d'aide sociale ou d'un recours contre un refus d'aide, c'est la personne aidée qui est requérante tandis qu'en matière de récupération, c'est le département qui agit en demande contre les obligés alimentaires ou les héritiers.

Dans une optique de simplification de l'architecture judiciaire, afin notamment d'éviter au justiciable d'être renvoyé d'une juridiction à l'autre, le juge du TGI se verrait donc confier le contentieux de la PCH, celui de l'aide sociale aux personnes âgées ou handicapées en présence d'obligés alimentaires, et les recours prévus par l'article L.132-8 du CASF, afin de récupérer tout ou partie des prestations sociales qui ont été accordées à titre d'avance par la collectivité publique. Le premier relèverait de la compétence du pôle social, tandis que le second pourrait être confié au juge aux affaires familiales et le troisième à la formation du TGI ayant à connaître du contentieux des successions et libéralités.

En définitive, le juge judiciaire se verrait confier 80 % du contentieux résiduel des CDAS, tandis que le juge administratif, serait compétent pour les 20 % restants.

¹²⁶ Articles L.231-1, L.231-2 et L.232-8 du CASF.

La disparition des CDAS du paysage judiciaire entraîne de manière inéluctable celui de leur juridiction d'appel, la CCAS. La répartition des compétences de la CCAS suivrait celle retenue en première instance et serait donc divisée entre les chambres sociales des cours d'appel, pour le contentieux relevant du TGI, et les cours administratives d'appel, pour ceux relevant du TA¹²⁷.

Reste la question des contentieux qui dépendent en premier et dernier ressort de la CCAS et notamment de la détermination de la collectivité débitrice de l'aide sociale, quand il existe à cet égard un litige entre deux départements ou un département et l'Etat quant à la détermination du domicile de secours du demandeur à l'aide.

Il suffirait à cet égard de revenir aux règles de compétences antérieures qui confiaient ce contentieux au TA et, en appel, aux cours administratives d'appel.

Recommandation n°27 : Supprimer les CDAS et confier au juge judiciaire les contentieux relatifs à la prestation de compensation du handicap et les recours d'aide sociale en présence d'obligés alimentaires et sur succession, et au juge administratif les autres contentieux.

3.3.2 Le sort de la CNITAAT

En ce qui concerne la CNITAAT, elle connaît actuellement en appel des recours à l'encontre des décisions des TCI relatives au degré d'invalidité, en cas d'accident du travail et de maladie professionnelle et à l'état d'inaptitude au travail ou d'incapacité permanente de travail et aux taux de cette incapacité¹²⁸.

Elle connaît également en premier et dernier ressort des contentieux relatifs à la fixation des taux de cotisation des entreprises en matière d'accidents du travail¹²⁹.

La fusion du contentieux des TASS et TCI en première instance, au sein des pôles sociaux des TGI, implique, par parallélisme des formes et souci de lisibilité de l'organisation judiciaire, que le recours contre les décisions de ces pôles soient portées devant les chambres sociales des cours d'appel. C'est l'option retenue par le projet de loi J21.

Au terme du même projet, la CNITAAT conserverait en revanche sa compétence en premier et dernier ressort dans le contentieux de la tarification ainsi que le suggérait la Cour de cassation dans son rapport annuel de 2010.

L'étude d'impact du projet de loi J21 indique en effet que la suppression totale de la CNITAAT est à ce stade encore trop complexe à organiser tant sur le plan du contentieux lui-même que des personnels, la CNITAAT employant 60 ETP mis à disposition par la CPAM d'Amiens¹³⁰.

Toutefois, le contentieux de la tarification ne permet pas à lui seul le maintien de la CNITAAT. En effet, s'il représentait en 2014 environ le quart du nombre des affaires traitées par la cour¹³¹, il n'occupait qu'un nombre extrêmement limité de personnels : 4,6 des 67,15 ETP des agents de la CNITAAT et un magistrat à quart temps. Le maintien de la Cour autour de ce seul contentieux ne réglerait donc pas le problème social des agents qui la composent.

¹²⁷ A l'exception du RMI pour lequel il serait logique que les TA soient compétents, comme ils le sont pour le RSA, en premier et dernier ressort.

¹²⁸ Article L.143-3 du CSS.

¹²⁹ Article L.143-4 du CSS.

¹³⁰ Etude d'impact du projet de loi J21.

¹³¹ Très précisément, ce contentieux représentait en 2014, 1 515 des 7 216 recours reçus par la cour soit 21 % d'entre eux, 1 931 des 6 586 décisions rendues soit une proportion de 29 % et 2 855 affaires sur les 13 557 restants à juger au 31 décembre 2014, soit 21 % du stock.

A partir de ce constat que la présidente et le secrétaire général de la cour partagent, deux solutions alternatives ont été suggérées.

La première, proposée par la CNITAAT, consiste à conserver à la Cour ses compétences actuelles, c'est-à-dire une compétence nationale en premier et dernier ressort en matière de tarification, et l'appel des décisions en matière de contentieux technique et de lui confier en outre la compétence actuellement dévolue aux chambres sociales en matière d'accident du travail et de maladie professionnelle.

Cette option présente l'avantage de maintenir la CNITAAT et de lui permettre de continuer à fonctionner selon les méthodes de travail originales qu'elle a mises en place¹³² ; elle permet surtout d'éviter les difficultés sociales liées au reclassement des agents en place. Toutefois, ces méthodes n'apparaissent pas toujours produire les résultats escomptés si l'on se réfère aux délais de jugement¹³³ et à l'importance du stock¹³⁴. En outre, le choix d'une cour d'appel nationale pour connaître en appel d'une partie des contentieux sociaux relevant des TGI est peu orthodoxe par rapport aux principes d'organisation judiciaire et à la volonté de favoriser lisibilité et simplicité dans le cadre de la réforme. En effet, outre qu'il éloignerait les justiciables de la juridiction d'appel, il obligerait à séparer à nouveau le contentieux confié de manière uniforme aux pôles sociaux pour identifier celui qui relève en appel de la CNITAAT et celui qui relève des cours d'appel de droit commun, y compris parfois pour un même litige. Une telle solution ne peut donc être retenue.

Une alternative consiste à spécialiser quelques cours d'appel (entre 5 et 10 maximum), dont celle d'Amiens, qui seraient seules compétente pour les recours en matière de contentieux social, y inclus celui de la tarification. Cette option gagnerait en efficacité et en qualité des décisions, du fait d'une plus grande concentration des contentieux et spécialisation de juges. Cependant, elle conduirait à modifier les règles habituelles de l'organisation judiciaire, sans qu'ait été établi une technicité telle du contentieux social qu'il ne puisse être pris en charge par les cours d'appel non spécialisées.

Il ne peut donc qu'être proposé que l'appel des décisions relevant antérieurement des TASS et TCI soit dévolu, dans les conditions de droit commun, aux cours d'appel, ce qui a pour conséquence la suppression de la CNITAAT, qui ne saurait continuer à exister avec le seul contentieux de la tarification.

La mission a conscience des difficultés sociales qu'induit la suppression de la CNITAAT. Cette problématique, pour importante qu'elle soit, ne peut pas conduire à renoncer au fil directeur de la réforme, qui vise à construire une architecture judiciaire claire et lisible. Mais elle doit impérativement être prise en compte par le comité de pilotage national et le comité de pilotage local qui devront s'attacher à offrir au personnel de la CNITAAT des possibilités de reclassement adaptées.

Enfin, s'agissant du contentieux de la tarification, la mission considère que le nombre réduit de dossiers et la spécificité du contentieux rendraient problématique sa répartition entre toutes les cours d'appel, alors qu'il s'agit essentiellement de fixer des barèmes de prise en charge. Elle préconise donc de le confier en premier et dernier ressort à une cour d'appel unique, qui pourra être la cour d'appel d'Amiens. Cette implantation permettra de diminuer d'autant les nécessités de reclassement des personnels de la CNITAAT.

¹³² Travail en équipe d'assistants spécialisés et de gestionnaires de contentieux travaillant sous les directives des quatre magistrats de la Cour.

¹³³ 20 mois de délai d'audience en moyenne en 2014 toutes sections confondues, avec des variations allant de 16 mois en matière de tarification à 31 mois en matière d'incapacité (source : rapport d'activité 2014 de la CNITAAT).

¹³⁴ 15 171 affaires en stock au 30 septembre 2015 (source : rapport d'activité 2014 de la CNITAAT).

Recommandation n°28 : Donner aux cours d'appel une compétence de droit commun pour les recours sur les décisions en matière de contentieux technique ; spécialiser une cour d'appel nationale, prenant la suite de la CNITAAT, pour le contentieux en premier et dernier ressort en matière de tarification, et prévoir un reclassement pour les autres personnels de la CNITAAT

CONCLUSION

Le transfert du contentieux des juridictions sociales vers les TGI est une réforme ambitieuse, nécessaire pour assurer aux justiciables qui en dépendent, et qui sont souvent en forte difficulté ou en situation de précarité, une justice accessible et de qualité. L'éparpillement du contentieux dans des juridictions éparses et hybrides ne permettait plus en effet d'atteindre ces objectifs.

La mission a conscience que les préconisations qu'elle effectue, à la suite des travaux du groupe interministériel, ne suffiront pas à aplanir toutes les difficultés. Le rapport propose les bases de la méthodologie à suivre pour organiser le transfert, mais il appartiendra au comité de pilotage qui doit impérativement être constitué d'assurer la continuité des réflexions et des travaux.

La réussite de cette réforme impose qu'elle soit portée conjointement par les deux ministères concernés comme ils l'ont fait tout au long des réunions de travail organisées au cours de la mission d'inspection. Mais elle nécessite surtout qu'elle soit comprise, acceptée, et souhaitée par les principaux acteurs de cette justice que sont les agents et les magistrats.

Or, l'annonce de la réforme n'a pu être accompagnée des précisions permettant aux personnes concernées de connaître les conditions du transfert, et notamment de leur avenir professionnel, dans la mesure où les modalités de mise en œuvre n'étaient pas stabilisées.

Il est donc aujourd'hui urgent et fondamental de communiquer en direction des agents et magistrats travaillant actuellement dans les juridictions sociales, ainsi qu'en direction des agents et magistrats qui auront vocation à accueillir le nouveau contentieux au sein des TGI. Le processus qui sera arbitré et les conditions de la réforme doivent être portés à leur connaissance de manière très précise. Le choix d'un transfert échelonné dans le temps doit favoriser une solution apaisée. Elle ne sera cependant possible que si elle est transparente, et que ses principaux acteurs sont accompagnés dans la réforme.

Signataires du rapport

Sabine FOURCADE

Nicole COMBOT

Vincent REYMOND

Thierry MILOUA

Laurence PECAUT-RIVOLIER

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance
1	Instaurer dès à présent une phase de préparation active de la réforme visant notamment à résorber les stocks avant le transfert de l'activité et des personnels	Ministères justice et affaires sociales	1 ^{er} trimestre 2016
2	Mettre en place dès le 1 ^{er} trimestre 2016 un comité de pilotage national présidé par une personnalité extérieure munie d'une lettre de mission signée des deux ministres	Ministères justice et affaires sociales	1 ^{er} trimestre 2016
3	Créer des comités de pilotage locaux chargés de veiller à la résorption des stocks et de préparer le transfert	Ministères justice et affaires sociales	1 ^{er} semestre 2016
4	Définir des objectifs de résorption des stocks adaptés à chaque juridiction et renforcer en conséquence les moyens en personnels administratifs et en magistrats	Ministères justice et affaires sociales	1 ^{er} semestre 2016
5	Appuyer l'action des juridictions par des circulaires nationales expliquant et précisant les objectifs de résorption des stocks	Ministères justice et affaires sociales	1 ^{er} semestre 2016
6	Garantir l'effectivité de la résorption des stocks par une clause de sauvegarde	Ministère affaires sociales	2019
7	Développer une solution informatique unique pour les TASS et les TCI dont la maîtrise d'ouvrage et le coût seront partagés par les deux ministères afin de fiabiliser le transfert et la mise en œuvre des nouvelles procédures	Ministères justice et affaires sociales	2018
8	Mettre en œuvre dès 2018 un plan de formation adapté pour les agents des TGI et des actuelles juridictions sociales	Ministère justice	2018
9	Communiquer dès le premier trimestre de 2016 en direction des agents pour les informer sur leur devenir professionnel	Ministère affaires sociales	1 ^{er} trimestre 2016
11	Organiser un transfert simultané de l'activité et des personnels au 1 ^{er} janvier 2019	Ministères justice et affaires sociales	2018
12	Etablir chaque année un état des lieux des emplois libérés pour les transférer au ministère de la justice	Ministères justice et affaires sociales	2018 à 2020
13	Anticiper le reclassement au sein des DDCCS(PP) des agents affectés à temps partiel dans les CDAS, dont les emplois seront transférés dans les TGI	Ministère affaires sociales	2018

14	Finaliser le transfert de tous les financements en 2021 : constater l'économie par avenant à la COG de la CNAMTS et inscrire les crédits correspondants ainsi que ceux du ministère des affaires sociales au programme 166 du ministère de la justice	Ministères justice et affaires sociales	2020
15	Outre l'intégration directe possible pour les fonctionnaires, ouvrir les concours internes et examens professionnels permettant au maximum d'agents des TASS, TCI et CDAS de rejoindre s'ils le souhaitent les cadres d'emploi du ministère de la justice	Ministère justice	2020
16	Prolonger la période de mise à disposition jusqu'à 2026 pour permettre aux agents les plus proches de la retraite d'éviter des changements d'affectation et pour échelonner les retours	Ministère justice	2021 à 2026
17	Prévoir au moins un pôle social par département compétent pour l'ensemble du contentieux social, avec possibilité d'en conserver davantage dans certains départements, en fonction du volume d'activité des juridictions et de l'accessibilité de celles-ci	Ministère justice	2018
18	Créer une formation du TGI compétent en matière sociale avec maintien de la participation d'assesseurs issus des organisations syndicales et patronales	Ministère justice	2018
19	Permettre aux magistrats honoraires de continuer, au moins dans une période intermédiaire, à présider les formations de jugement du TGI compétentes en matière sociale	Ministère justice	2018
20	Renforcer le nombre et la formation des magistrats dans les contentieux relevant des pôles sociaux	Ministère justice	2018
21	Recruter des assistants spécialisés qui apporteront une aide aux magistrats	Ministère justice	2018
22	Systématiser des formations au contentieux social à l'Ecole nationale des greffes	Ministère justice	2018
23	Généraliser le recours obligatoire amiable en matière administrative pour tout le contentieux non médical relevant du pôle social du TGI	Ministère affaires sociales	2016
24	Rendre obligatoire à l'ensemble du contentieux médical relevant de l'incapacité une procédure amiable préalable à la saisine du pôle social par la création d'une commission médicale d'expertise <i>ad hoc</i>	Ministère affaires sociales	2016
25	Prévoir une procédure orale aménagée et sans représentation obligatoire par avocat devant la formation du TGI compétente en matière sociale	Ministère justice	2018

26	Conserver la compétence de droit commun de toutes les cours d'appel pour les recours contre les décisions rendues par les pôles sociaux	Ministère justice	2018
27	Supprimer les CDAS et confier au juge judiciaire les contentieux relatifs à la prestation de compensation du handicap et les recours d'aide sociale en présence d'obligés alimentaires et sur succession, et au juge administratif les autres contentieux.	Ministères justice et affaires sociales	2018
28	Donner aux cours d'appel une compétence de droit commun pour les recours sur les décisions en matière de contentieux technique ; spécialiser une cour d'appel nationale, prenant la suite de la CNITAAT, pour le contentieux en premier et dernier ressort en matière de tarification, et prévoir un reclassement pour les autres personnels de la CNITAAT	Ministères justice et affaires sociales	2018

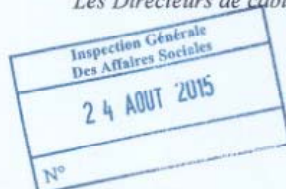
LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DE LA JUSTICE
MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES, DE LA SANTÉ ET DES DROITS DES FEMMES

Les Directeurs de cabinet

Paris, le 19 AOÛT 2015



Note
à l'attention de

- Monsieur François FELTZ
Inspecteur général de l'Inspection Générale des services judiciaires
- Monsieur Pierre BOISSIER
Chef de l'Inspection Générale des Affaires Sociales

Objet : Mission d'appui au transfert du contentieux issu des TASS, TCI et CDAS vers les nouveaux pôles sociaux des tribunaux de grande instance.

L'article 8 du projet de loi justice du 21^{ème} siècle prévoit la création de pôles sociaux dans les tribunaux de grande instance intégrant, au moins dans un TGI par département, le contentieux des TASS et des TCI, ainsi que le contentieux des CMU-c et ACS traités par les commissions départementales de l'aide sociale (CDAS). Ces orientations s'inscrivent dans le prolongement des annonces faites par le Président de la République tendant notamment à améliorer les délais de traitement de ce contentieux ainsi que la qualité et la lisibilité du service rendu aux justiciables.

Dans ce cadre, la mise en place des pôles sociaux est prévue au plus tard le 31 décembre 2018 afin d'assurer, par voie d'ordonnance, une harmonisation des procédures et d'organiser la transition en matière informatique, immobilière et de ressources humaines. En l'état du projet, une phase de transition de vingt quatre mois (2018 – 2020) permettrait aux actuels TASS et TCI et CDAS, qui resteraient pleinement compétents jusqu'à 2018, d'apurer leurs stocks cependant que les nouvelles procédures seront traitées par les pôles sociaux des TGI. La suppression définitive des juridictions spécialisées en matière de sécurité sociale interviendrait en 2020. S'agissant des CDAS, dont une partie du contentieux, de nature administrative, n'est actuellement pas concerné par le transfert envisagé, le délai de mise en œuvre prévu d'ici 2018, devra permettre d'envisager les évolutions possibles.

Les modalités transitoires de basculement de l'activité contentieuse constituent le point clé de la mise en œuvre de la réforme. Il apparaît indispensable que les transferts associés s'effectuent sur une base d'informations fiabilisées et partagées entre ministères. Il importe également que durant toute cette période de compétences partagées entre les anciennes structures et les nouvelles la qualité du service rendu aux usagers ne connaisse pas de dégradation.

.../...

Dans cette perspective, nous vous demandons de mettre en place une mission d'étude conjointe dont le périmètre sera le suivant.

Dans un premier temps, elle dressera un état des lieux actualisé des emplois à transférer (statuts des personnels, pyramide des âges, niveaux de rémunération, relevés de carrière) incluant les effectifs issus de l'Etat et ceux relevant de la sécurité sociale. Elle produira un inventaire des moyens immobiliers (nature et coût de l'emprise, échéance éventuelle des baux ou des conventions d'occupation des locaux) et informatiques à transférer sur la période 2016-2020. Elle pourra, le cas échéant, s'appuyer sur les enquêtes et travaux déjà commandés ou produits par chacun des deux ministères.

Dans un second temps, la mission formulera des propositions sur les modalités d'accompagnement de la réforme.

Elle proposera à cette fin un schéma d'ensemble portant notamment :

- sur le principe et les conditions du transfert des personnels des TASS, TCI et CDAS, pour les seuls contentieux CMU-c et ACS vers les pôles sociaux des TGI. Elle évaluera le rythme et le quantum des transferts à envisager afin de sécuriser la montée en puissance de l'activité au sein des pôles sociaux, mais aussi de disposer d'une durée suffisante pour organiser le transfert des personnels ou leur réintégration dans leurs administrations de rattachement, en prenant en compte notamment la problématique du droit d'option pour les agents. Ces estimations devront notamment prendre en compte la nécessité d'anticiper sur la formation de certains personnels et les non-remplacements des départs à la retraite dans les juridictions. Elle précisera le mode opératoire applicable du point de vue budgétaire et de la communication officielle auprès des partenaires locaux ;
- sur les conditions de mise en œuvre des restructurations territoriales (incluant la piste de fusions de TASS infra-départementaux afin d'anticiper l'horizon 2020) et de reprise des applicatifs informatiques métier (TASS web).

Les travaux de la mission devront s'articuler avec une réflexion sur la réorganisation du contentieux résiduel des CDAS, seule la moitié du contentieux qu'elles traitent étant, en l'état actuel du projet de loi, transférée aux pôles sociaux des TGI.

Le contexte de la réforme territoriale et des particularités propres au réseau des DRJSCS et DDCS devra aussi être pris en compte, dès lors que celui-ci peut avoir une incidence sur le périmètre des missions et l'activité de ce réseau des ministères sociaux, indépendamment de la mise en œuvre de la réforme déjà mentionnée.

Pour la conduite de ses travaux, la mission pourra s'appuyer, pour le ministère des affaires sociales, sur un groupe de travail inter-services associant les équipes du secrétariat général, de la direction des ressources humaines, de la direction des finances, des achats et des services, de la direction de la sécurité sociale et de la direction générale de la cohésion sociale, et, pour le ministère de la justice, sur la direction des services judiciaires et la direction des affaires civiles et du sceau.

Afin que les résultats de cette mission viennent utilement contribuer à l'amorçage de la réforme, nous souhaitons qu'un rapport définitif soit rendu fin décembre 2015 et qu'un point d'étape soit fait fin octobre.



Etienne CHAMPION



Alain CHRISTNACHT

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Personnalités qualifiées

Anne CARON-DEGLISE, magistrate, ancienne chargée de mission au ministère de la justice
Pierre JOXE, auteur d'un ouvrage sur les juridictions sociales « Soif de justice - l'avenir des juridictions sociales »
Raymonde TAILLEUR, ancienne directrice de projet à la DSS

Ministère de la Justice

Cabinet de la Garde des Sceaux

Alain CHRISTNACHT, directeur du cabinet
Anne BERRIAT, directrice adjointe de cabinet de Madame le garde des sceaux
Laure BELANGER, Conseillère droit civil et droit de l'environnement
Benjamin DANLOS, conseiller services judiciaires
Alexandre AIDARA, conseiller budget, immobilier et modernisation
Diane NGOMSIK, chargée de mission

Directions du ministère de la Justice

Carole CHAMPALAUNE, directrice des affaires civiles et du sceau
Hélène MARSAULT, cabinet du secrétaire général,
Thomas LESUEUR, Adjoint au directeur des services judiciaires
Stéphanie KRETOWICZ, sous-directrice SDOJI
Guillaume MEUNIER, Sous-directeur DACS-SDDC
Paul HUBERT, sous-directeur SDRHG-DSJ
Ludovic ANDRE, sous-directeur SDRHM-DSJ
Marc YOLIN, Sous-directeur, SDIT - SG-2S2M
Francine ALBERT, DSJ-SDFIP
Claude BRULIN, DSJ-SGRHG
Philippe BURDET, SG- SDBCS
Eloi BUAT-MENARD, DSJ-SDOJI
Florence LAVIT DSJ-SDFIP-FIP1
Laure PONTUS, DSJ-SDFIP-FIP1
Claudine LALLIARD, DSJ, SDRHG, RHG2
Damien PONS, DACS-Bureau C3
Hervé ROBERGE, DACS-Bureau C3
Yann DAURELLE, DSJ-SDOJI1
Hubert LESAFFRE, DSJ-SDOJI1
Christine FARGET, DSJ-SDRHM
Antoine TROCELLO, DSJ-SDRHM-RHM1
Michaël TCHILINGUIRIAN, DSJ-DACS-BDP
André BICHWILLER, DSJ-SDFIP-FIP2
Philippe MONNOT, SG-2S2M-SDI
Eric PEREZ, SDJ-SDOJ-OJI5
Laurence RUBIO, DSJ-SDOJ-OJI5
Frédéric SAVRY, SG- SDIT-ETD
Stephanie POMMIER, DSJ-SDOJI-OJI1

**Ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes
Cabinet de la Ministre**

M. Yann-Gaël AMGHAR, directeur adjoint de cabinet
Juliette ROGER, Conseillère,

Directions du ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes

Valérie DELAHAYE-GUILLOCHEAU, directrice DFAS,
Pierre BARRUEL, SGMCAS
Valérie MELMOUX, DRH
Eugène FERRI, DRH
Laurent GALLET, sous-directeur DSS
Marion MARTIN, DGCS
Valérie DELOGE, DFAS
Christophe TASSART, sous-directeur DFAS
David POILPOT, DFAS
Cécile LAMBERT, sous-directrice DGCS
Marjolaine MINOT, cheffe de bureau DGCS
Maud LE QUILLEC, chargée de mission DSS
Marie-Francoise LEMAITRE, sous-directrice DRH
Thierry LEROY, chef de bureau DRH
Marie-Thérèse PELAGA, SGMCAS
Nicolas TISSOT, directeur des systèmes d'information, SG-MCAS
Denis ARNAULD, DSS
Jean-Philippe VINQUANT, Directeur Général de la Cohésion Sociale

Conseil d'Etat

Bernard STIRN, président de la section du contentieux
Jean-Denis COMBREXELLE, président de la section sociale
Dominique KIMMERLIN, secrétaire générale des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel
Odile PIERART, mission d'inspection des juridictions administratives

Président de la conférence des premiers présidents des cours d'appel

Dominique LOTTIN, première présidente de la cour d'appel de Versailles

Cour d'appel de Montpellier,

Eric NEGRON, premier président
Pierre VALLEIX, procureur général

Cour Appel Administrative de Douai

M. Hadi HABCHI, premier conseiller de TA, rapporteur CAA de DOUAI

Président de la conférence nationale des présidents des tribunaux de grande instance

Gilles ACCOMANDO, président du tribunal de grande instance d'Avignon

Présidents de tribunaux de grande instance

Jean-Michel MALATRASI, président du tribunal de grande instance de Marseille
Patricia POMONTI, président du tribunal de grande instance de Metz
Florence PEYBERNES, présidente du tribunal de grande instance de Valenciennes
Christophe MACKOWIAK, président du tribunal de grande instance de Versailles

Tribunal de grande instance de Lille

Pascal MARCONVILLE, procureur de la république adjoint
Christophe AMUNZATEGUY, secrétaire général du parquet
Bertrand PAGES, secrétaire général de la présidence
Marie-José RIVAUX, directrice de greffe

Commission nationale de l'incapacité et de la tarification CNITAAT

Elisabeth WABLE, président
Valérie DUBAELE, présidente de section
Pascal HAMON, président de section
Anne BLONDEAU, présidente de section
Dominique MARECALLE, secrétaire de la CNITAAT
Aurélien LOBBE, secrétaire
Estela DEOLIVEIRA, secrétaire
Elise JEANNE, secrétaire
Aurélien POUCHAIN, secrétaire
Sandra DEKONINCK, secrétaire
Céline LETHIEN, secrétaire
Céline GRARD, secrétaire
Sophie COLART, secrétaire
Christelle CINIBULK, secrétaire
Stéphane FAUQUET, secrétaire
Christian DEFOUILLOY, médecin consultant
Bernard DEVULDER, professeur, médecin consultant
René CAQUET, professeur, médecin consultant
Francis LAGORSSE, médecin consultant

TASS de Paris

Joël ESPEL, président du TASS, vice-président au TGI de Paris
Patrice JAMIK, vice-président au TGI de Paris
Catherine PATOUX-GUERBER, vice-présidente au TGI de Paris
Elizabeth VERNET, vice-présidente au TGI de Paris
Christine-Marie COSTE-FLORET, magistrate honoraire,
Florence DEBOEUF, magistrate honoraire,
Jean-Pierre SEVERE, secrétaire général des TASS d'Ile-de-France, secrétaire en titre de la juridiction
Nathalie SCHMITT, agent de sécurité sociale
Cécile STAVRIANAKOS, cadre de sécurité sociale, adjointe du secrétaire
Sylvie POTTIEZ, cadre de sécurité sociale
Nathalie DELEST, agent de sécurité sociale
Hélène LADEVEZE, agent de sécurité sociale
Mathieu LEVASSORT, agent de sécurité sociale
Aline LACOTTE, agent de sécurité sociale
Marie-Anne REMY, agent de sécurité sociale
Catherine VIDEUX, agent de sécurité sociale

Ludivine BERHAULT-LEPAGE, agent de sécurité sociale
Michel COUPPE, agent de sécurité sociale
Céline BENS, agent de sécurité sociale
Nathalie GOUIL, agent de sécurité sociale
Laurence SIMONNOT, agent de sécurité sociale
Véronique BABUT, agent de sécurité sociale
Malsinty CAMARA, agent de sécurité sociale
Fabien PEREZ, agent de sécurité sociale
Thierry RAMBAUD, agent de sécurité sociale
Christine LEBRAS, cadre de sécurité sociale
Catherine BRANDALA, cadre de sécurité sociale
Sophie PICOLO, agent de sécurité sociale
Risaline ATTAF, agent de sécurité sociale
Vincent RUEL, agent de sécurité sociale

TCI d'Ile de France

Jacques MICHEL, magistrat honoraire, président
Jean-Sébastien MELIN, secrétaire principal en titre
Gladys MONGIN, coordinatrice du TCI
Anne-Juliette TILLAY, assesseur
Amandine DEGOUSEE, assesseur
Chantal BRISSON, assesseur
Henry-Jean PETIT, assesseur
Claude AMSELLE, assesseur
Docteur Tania PIEKARSKI,
Docteur Michel AZORIN
Docteur Dominique GASC
Docteur AZORIN
Patricia TELLIER, secrétaire
Gladys MONGIN, secrétaire
Brigitte GOUSSOT, secrétaire
Marie-Françoise FREGEAC, secrétaire
Sylvie VALLIN, secrétaire
Leïla SOUALHI, secrétaire
Julien LELUBRE, secrétaire
Khadija BENYAHIA, secrétaire
Gabrielle GOMBA, secrétaire
Jessie BOISEDU, secrétaire
Agnès MARZUCCHETTI, secrétaire
Colette AUGUSTIN, secrétaire
Yvette LEBRUN, secrétaire
Denise MARNY, secrétaire
Marie-Thérèse GUYOT, secrétaire
Anne-Martine DALLIER, secrétaire
Françoise REUCHET, secrétaire
Fabienne BELTRAME, secrétaire
Dona TENGELE, secrétaire
Isabelle TABORSKI, secrétaire
Pascale DUMONT, secrétaire
Jocelyne GROUX, secrétaire

CDAS de Paris

Hélène BODIN, Co-présidente CDAS, JAF TGI Paris
Anne Marie LAURENT, Co-présidente CDAS, JAF TGI Paris
Patrick MEINIER, secrétaire du CDAS
André JOURDE, Secrétaire du CDAS

DDCS de Paris

Eric LAJARGE, directeur départemental
Jeanne DELAVENT, directrice départementale adjointe
Brigitte BANSAT-LEVEUZEY, Chef de pôle
Sandrine EUSTACHE, inspectrice de l'action sanitaire et sociale

TASS de Versailles

Sophie REROLLE, présidente du TASS, vice-présidente au TGI de Versailles,
Alain DARVENNES, magistrat honoraire,
Mathias LIEGEARD, secrétaire en titre
Marie Thérèse TAPIADOR, chargée d'études juridiques et rédacteur juridique
Djima ZERROUK, chargée d'études juridiques et rédacteur juridique
Sandrine DE SOUSA, secrétaire du TASS
Nicole MOESON, secrétaire du TASS
Adeline BOUDIER, secrétaire du TASS

TASS de Douai

Agathe ALIAMUS, présidente du TASS, vice-présidente au TGI de Douai
Emilie DES ROBERT, présidente d'une formation de jugement, JAF au TGI de Douai
Sandrine WUILMET, secrétaire en titre

TASS de Valenciennes

Claire MARCHALOT, présidente
Marie-Luce MAHE, secrétaire suppléante, adjoint administratif principal
Marie-Bernard DURIEUX, secrétaire en titre

TCI du Nord Pas de Calais

Yves MARTIN, président du TCI
Claude VANDERMAESEN, président d'une des formations de jugement
Pierre HERLEMONT, médecin consultant auprès du TCI
Raphaël MASSY, secrétaire en titre
Nathalie LECLAIRE, secrétaire adjointe

CDAS de Lille

Hedwige SOILEUX, présidente de la CDAS
Angélique DEPONDT, secrétaire de la CDAS

DDCS du Nord

Annick PORTES, directrice départementale
Audrey ANTSON, responsable de la mission accompagnement des personnes et des familles

TASS de Montpellier

René SALOMON, magistrat honoraire, président
Bernadette ALLIDIERES, secrétaire en titre
Marie-Claude AFCHAIN, agent administratif et secrétaire en titre du TASS de la Lozère,
Cécile LILLIER, gestionnaire de contentieux
Carine POINTU, gestionnaire de contentieux
Gaëlle FAUQUIER-HOUOT, gestionnaire de contentieux

TCI de Montpellier

Patrice FILLIOL, président
Suzanne EYRAUD, présidente suppléante
Robert MARCON, secrétaire du TCI, inspecteur principal de l'action sanitaire et sociale,
Sylvain PHILIPPE, secrétaire général
Nathalie BARRIEU, secrétaire
Chantal PHELUT, secrétaire
Tefka ROCHDI, secrétaire
Mathieu SALERNO, secrétaire
Patricia SUBIRATS, secrétaire
Alexandra VAISSIERE, secrétaire
Olivia KRITICOS, secrétaire
Katia MUNK, secrétaire

TASS de Nîmes

Guy SCHRUB, magistrat, président,
René GADEL, magistrat,
Louis GERBET, magistrat
Gilles BARANDON, secrétaire en titre
Catherine JOURNIAT, agent
Stéphanie ROCHELEMAGNE, agent

Caisse Nationale de l'assurance maladie et des travailleurs salariés (CNAMTS)

Marine JEANTET, DRP
Pascal LARUE, DDO-DFN
Philippe TROTABAS, DDO-DRAC
Roseline SORTAIS DDO-DRAC-DBG
Emmanuelle BLANCHOT DDO-DRHR
Anne-Gaëlle GASTE, juriste
Laurent BAILLY, Responsable

Association nationale des membres des tribunaux des affaires de sécurité sociale et du contentieux technique (ANTASS)

Jean-Pierre GOUTTE, président du bureau national
René MIRIEL, secrétaire général

Ministère de la décentralisation et de la fonction publique

Florence CAYLA, conseillère juridique
Marie-Line ANANELIVOUA

FNATH

Arnaud de BROCA, Secrétaire général
Michèle CHATAIGNER, administrateur
Alain PRUNIER, administrateur

Représentants des organisations syndicales du ministère des affaires sociales**SNIASS-UNSA**

Jean-Pierre SEVERE

SNPASS-FO

François GUERARD
Jean-Louis JARGEAU
Estella de OLIVEIRA
Angélique BUSCHINSKI

SNASS -CFTC

Guy JANSSEN

INTERCO-CFDT

François THOS
Alain ROUSSEL

SNASS-CGT

Bruno LANLLIER
Catherine MERLE

Représentants des organisations syndicales du ministère de la justice**Syndicat de la magistrature**

Patrick HENRIOT, premier vice-président au tribunal de grande instance de Bobigny
Marion LAGAILLARDE, juge des enfants au tribunal de grande instance de Marseille

Union Syndicale des Magistrats

Céline PARISOT, vice-présidente chargée du service d'un tribunal d'instance de Bonneville
Nathalie LECLERC-GARRET, conseillère à la cour d'appel de Rouen

Syndicat FO des Magistrats

Emmanuel POINAS, vice-président du tribunal de grande instance d'Avignon

Syndicat C-Justice

Lucie GUILLON, adjointe administrative à la cour d'appel de Paris
Michel MONTISCI, greffier principal au conseil des prud'hommes de Carcassonne

SDGF/FO

Catherine ARNAL, greffière au TGI du Puy en Velay
Marie-Michelle MOUEZA, greffière principale au conseil des prud'hommes de Lille

Syndicat CFDT INTERCO Justice

Michel BESSEAU, directeur principal des services de greffe judiciaires au tribunal de grande instance de Versailles

Syndicat National C.G.T. des Chancelleries & Services Judiciaires

Martine MOTARD, directrice des services de greffe judiciaires

Michel DEMOULES, directeur des services de greffe judiciaires

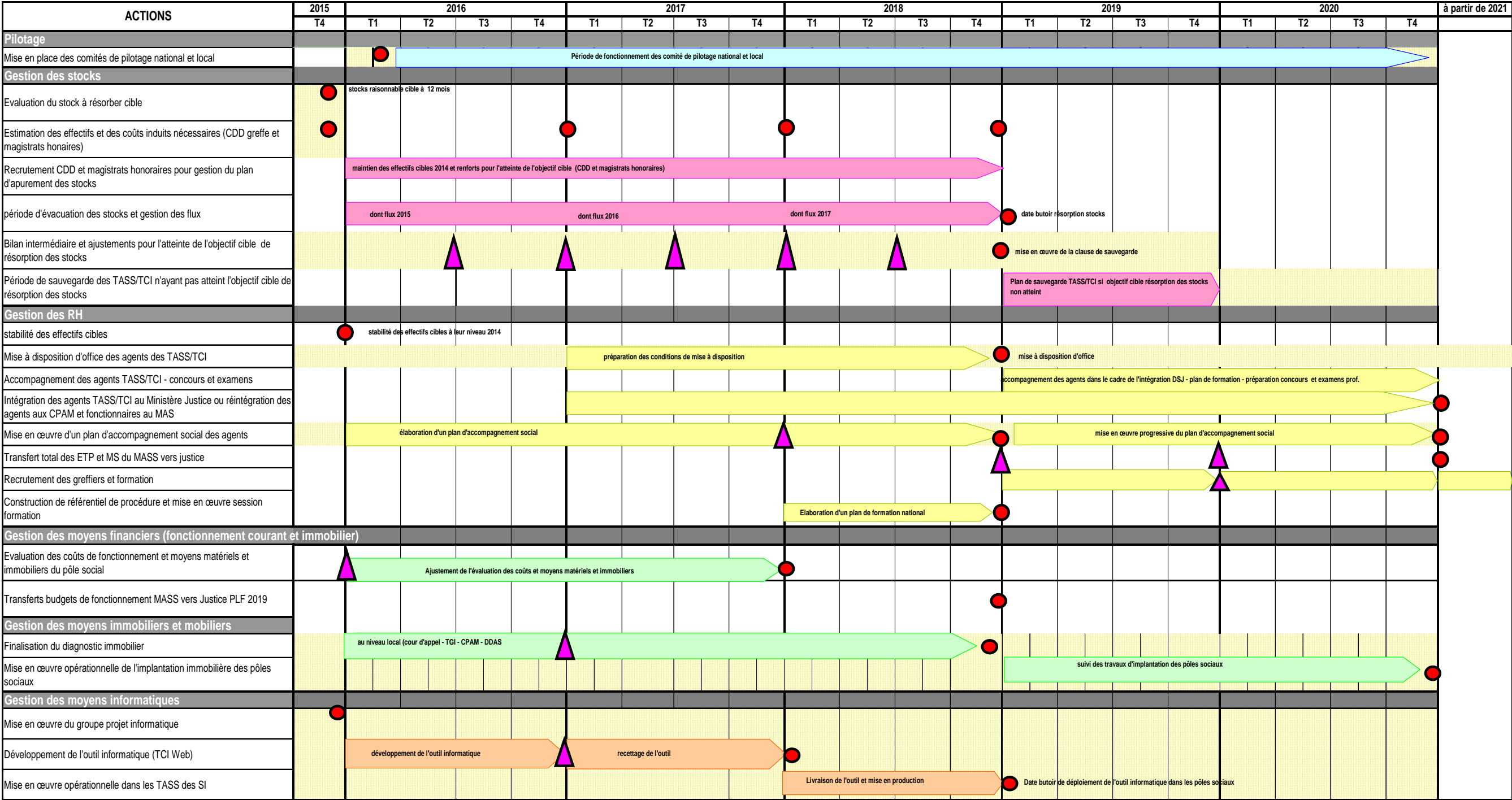
Syndicat UNSA SJ

Brigitte BRUNEAU BERCHERE, greffière principale

Patrick COCULET, greffier au tribunal d'instance de Perpignan

ANNEXES

ANNEXE 1 : LOGIGRAMME DU TRANSFERT



Légende

Date butoir d'achèvement des travaux

Etape significative faisant l'objet d'un suivi du comité de pilotage

Dimension interministérielle

ANNEXE 2 : PREVISIONS DE DEPARTS EN RETRAITE 2015-2026

Prévisions de départs	2015	2016	2017	2018	cumul départs fin 2018	2019	2020	cumul départs fin 2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	cumul départs fin 2026	2027	2028	2029	2030	2027 à 2030	total départs 2015 à 2030
Fonctionnaire (autre)	1	1	5	3	10	8	4	22	3	6	1	1	2	0	35	3	2	1	1	7	42
Fonctionnaire (secl en titre)	3	8	6	9	26	10	11	47	4	12	5	7	6	2	83	9	5	4	5	23	106
Agent de caisse	3	5	6	14	28	15	16	59	9	12	18	12	24	7	141	11	5	12	8	36	177
total	7	14	17	26	64	33	31	128	16	30	24	20	32	9	259	23	12	17	14	66	325

effectifs d'agents présents	2014	2015	2016	2017	2018
Fonct. (autre)	47	46	45	40	37
Fonct. (secl. titre)	131	128	120	114	105
Agent de caisse	405	402	397	391	377
Total	583	576	562	545	519

2019	2020
29	25
95	84
362	346
486	455

2021	2022	2023	2024	2025	2026
22	16	15	14	12	12
80	68	63	56	50	48
337	325	307	295	271	264
439	409	385	365	333	324

2027	2028	2029	2030
9	7	6	5
39	34	30	25
253	248	236	228
301	289	272	258

Source : mission à partir données DSS

ANNEXE 3 : POSSIBILITES D'ACCES AUX CORPS DES SERVICES JUDICIAIRES

(Annexe établie à partir d'une fiche DGAFP)

1 POUR LES FONCTIONNAIRES

➤ catégorie A : accès au corps de directeur de greffe judiciaire

Le corps des directeurs des services de greffe judiciaires est un corps de catégorie A dont les conditions d'accès sont fixées par le décret n° 2015-1273 du 13 octobre 2015 portant statut particulier du corps des directeurs des services de greffe judiciaires.

Conformément à l'article 13bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983, l'accès de fonctionnaires dans un autre corps de même catégorie et de niveau comparable s'effectue, non par concours, mais par la voie de l'intégration directe (article 63bis de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 et article 39-1 du décret 85-986 du 16 septembre 1985) ou par la voie du détachement suivi le cas échéant d'une intégration en vertu des articles 45 de la même loi et 14 et suivants du même décret. L'intégration directe comme le détachement est soumis à consultation de la Commission administrative paritaire (CAP).

➤ catégorie B : accès au corps de greffier

les modalités précédemment évoquées sont applicables : intégration directe ou détachement suivi le cas échéant d'une intégration dans les conditions de droit commun, dans le corps de catégorie B des greffiers des services judiciaires régis par le décret n° 2015-1275 du 13 octobre 2015 portant statut particulier des greffiers des services judiciaires. Toutefois, selon le grade actuellement détenu par les agents de catégorie B, un détachement ou une intégration dans un grade correspondant du corps de greffiers des services judiciaires ne sera pas toujours possible (le premier grade des B n'existant pas dans le corps des greffiers). Pour ces agents, il faudra prévoir d'étendre la possibilité d'accéder par la voie de la promotion interne avec examen professionnel (actuellement réservé aux adjoints administratifs voir ci-dessous pour les C) par une disposition spécifique.

➤ catégorie C : accès aux corps d'adjoint administratif

Les agents de catégorie C sont régis par un statut commun (adjoint administratif), les corps sont propres à chaque ministère. Le transfert peut avoir lieu avec le transfert d'attribution.

➤ catégorie C « faisant fonction » de secrétaire en titre

Pour l'accès au corps de greffiers de catégorie B, ils doivent remplir les conditions de recrutement prévues par l'article 6 du décret n° 2015-1275 du 13 octobre 2015 portant statut particulier des greffiers des services judiciaires.

Ils peuvent se présenter au concours interne ou à un examen professionnel organisé dans les conditions du 4° de l'article 6 qui prévoit le recrutement « Par voie d'un examen professionnel ouvert aux adjoints administratifs relevant du ministère de la justice qui justifient, au 1er janvier de l'année d'ouverture de cet examen, d'au moins onze ans de services publics. ». Pour les années 2016 et 2017, l'article 41 du décret l'examen professionnel d'accès au corps des greffiers des services judiciaires est ouvert aux adjoints administratifs relevant du ministère de la justice justifiant, au 1er janvier de l'année au titre de laquelle l'examen est organisé, d'au moins neuf ans de services publics, dont trois ans dans les services judiciaires. L'ordonnance prévue sur habilitation du législateur (article 52 du PJJ) pourra prévoir une assimilation des services (les services accomplis au sein des TASS...sont assimilés à des services accomplis auprès des services judiciaires).

Il convient de préciser que les modalités de l'examen professionnel pour l'accès au corps des greffiers des services judiciaires fixées par arrêté interministériel justice/FP, pourront être modifiées en y introduisant, notamment à l'admissibilité, une disposition sur la procédure propre au contentieux de la sécurité sociale ou au contentieux des incapacités (cf. Arrêté du 29 décembre 2015 fixant l'organisation générale, la nature et le programme des épreuves ainsi que la composition du jury de l'examen professionnel de recrutement dans le corps des greffiers des services judiciaires,)

2 POUR LES AGENTS PRIVES DES CAISSES

➤ mise à disposition du ministère de la justice

L'article 43 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 prévoit la possibilité d'une mise à disposition de personnels de droit privé auprès des administrations lorsque des fonctions exercées en son sein nécessitent une qualification technique spécialisée. La mise à disposition de salariés de droit privé est assortie du remboursement par l'Etat des rémunérations, charges sociales, frais professionnels et avantages en nature... et de la passation d'une convention avec leur employeur.

L'article 13 du décret n°85-986 du 16 septembre 1985 précise les modalités et les conditions de celle-ci :

« I.-Les administrations et les établissements publics administratifs de l'Etat peuvent, lorsque les besoins du service le justifient, bénéficier de la mise à disposition de personnels de droit privé :

1° Pour l'exercice d'une fonction requérant des qualifications techniques spécialisées détenues par des salariés de droit privé employés par des organismes mentionnés au 4° de l'article 42 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée ;

(...)

La mise à disposition prévue au 1° s'applique pour une durée maximale de trois ans et est renouvelable par périodes ne pouvant excéder cette durée. (...).

II.-La mise à disposition prévue au I du présent article est subordonnée à la signature d'une convention de mise à disposition conforme aux dispositions de l'article 2 du présent décret, conclue entre l'administration d'accueil et l'employeur du salarié intéressé, qui doit recevoir l'accord de celui-ci. Cette convention prévoit les modalités du remboursement prévu à l'article 43 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée. »

Les organismes de sécurité sociale employeurs entrent a priori dans le champ du 4° de l'article 42 de la loi du 11 janvier 1984 (organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'Etat).

La circulaire n°2167 du 5 août 2008 relative à la réforme du régime de la mise à disposition des fonctionnaires de l'Etat précise les conditions et modalités.

- Possibilités de recrutement par concours dans les corps de directeur des services de greffe judiciaires ou de greffiers des services judiciaires

Les agents de droit privé ne peuvent, en l'état du droit applicable, être candidats aux mêmes concours ou voies d'intégration que les fonctionnaires. En revanche les statuts particuliers de ces deux corps de catégorie A et B prévoient la possibilité de recruter «par la voie de concours ouvert au titre du 3° de l'article 19 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée », outre le concours externe sous conditions de diplôme.

Pour les directeurs de services de greffe judiciaires : il est ouvert « aux candidats qui, au 1er janvier de l'année au titre de laquelle est organisé le concours, justifient de l'exercice pendant une durée de cinq ans d'un ou plusieurs mandats ou d'une ou plusieurs des activités définies au 3° de cet article. » « Les activités professionnelles prises en compte au titre de ce concours doivent correspondre à des fonctions d'encadrement, de conception et de responsabilité exercées dans les domaines administratif, financier, juridique ou de gestion de ressources humaines et avoir été d'un niveau comparable à celles des directeurs des services de greffe. »

Pour les greffiers des services judiciaires : il est ouvert aux « candidats qui, au 1er janvier de l'année au titre de laquelle est organisé le concours, justifient de l'exercice pendant une durée de quatre ans d'un ou plusieurs mandats ou d'une ou plusieurs des activités définies au 3° de cet article.

Les activités professionnelles prises en compte au titre de ce concours doivent avoir été exercées dans le domaine juridique et avoir été d'un niveau comparable à celles des greffiers des services judiciaires ».

- recrutement en catégorie C

Le recrutement en catégorie C est régi par les statuts particuliers des corps de cette catégorie.

Les voies de recrutement dans les corps des adjoints administratifs des administrations de l'Etat sont prévues à l'article 5 du décret n°2006-1760 du 23 décembre 2006 relatif aux dispositions statutaires communes applicables aux corps d'adjoints administratifs des administrations de l'Etat.

Ils sont recrutés sans concours dans le grade d'adjoint administratif de 2e classe. Ils sont recrutés par concours sur épreuves dans le grade d'adjoint administratif de 1re classe.

L'article 5 du décret n°2005-1228 du 29 septembre 2005 relatif à l'organisation des carrières des fonctionnaires de catégorie C, prévoit une reprise d'ancienneté dans les termes suivants : « II. - Les personnes nommées fonctionnaires dans un grade de catégorie C doté des échelles de rémunération 3, 4 ou 5 qui ont, ou qui avaient eu auparavant, la qualité d'agent de droit privé d'une administration, ou qui travaillent ou ont travaillé en qualité de salarié dans le secteur privé ou associatif, sont classées avec une reprise d'ancienneté de travail égale à la moitié de sa durée, le cas échéant après calcul de conversion en équivalent temps plein. Ce classement est opéré sur la base de la durée moyenne de chacun des échelons du grade dans lequel ils sont intégrés.

ANNEXE 4 : TABLEAU ANALYTIQUE DES DEPARTEMENTS COMPORTANT PLUSIEURS TASS

TASS	Stock début 2014	Nb de recours	Nb de décisions rendues	Stock fin 2014	Délai de traitement	Mode d'occupation des locaux	Nombre d'agents en ETP	Distance transport en voiture en transports en commun
Département des Pyrénées-Atlantiques								
Bayonne	795	462	433	824	18	bailleur privé	2	113 km
Pau	546	502	557	491	3	bailleur privé	2	1h15 en voiture et en train
2 TASS à l'activité et aux effectifs similaires : en les réunissant 1 000 recours ou affaires nouvelles (AN) et décisions rendues ou affaires terminées (AT).								
Département du Finistère								
Brest	691	519	547	663	14,54	Préfecture	2,2	71 km
Quimper	967	592	654	905	16	bailleur privé	1	50 mn en voiture et 1h20 en train
2 TASS à l'activité identique : en les réunissant 1 100 AN et 1 200 AT								
Département du Doubs								
Besançon	658	483	404	737	19,5	Dans le TGI	2,2	78 km
Montbéliard	80	191	175	96	6	Dans le TGI	0,6	1h10 en voiture et 1 h en train
TASS de Montbéliard, avec une très faible activité, à fusionner avec celui de Besançon								
Département de la Seine-Maritime								
Le Havre	575	513	352	736	22	Location payante	2	92 km
Rouen	1 725	1 324	1 421	1 628	20	Location payante	3	1h10 en voiture et 1 h en train
Le Havre enregistre moins de recours que Rouen. En les réunissant : 1 800 affaires nouvelles à traiter par an								
Département de la Seine-et-Marne								
Melun	984	970	878	1 076	15	Dans le TGI	4	60 km
Meaux	1 082	850	798	1 134	17	Dans le TGI	3,7	50 mn en voiture mais 1h40 en bus
2 TASS similaires en termes de stock, d'activité et de délai tous deux implantés dans un TGI. 1 TASS fusionné devrait rendre 1 800 décisions/an.								
Département de Meurthe-et-Moselle								
Nancy	756	543	572	727	8	Dans le TGI	1	119 km
Longwy	354	284	236	402	10	Conseil Départemental	0,9	1h20 à 1h40 en voiture et 1h33 au minimum en train
Le TASS de Longwy est l'un des 2 seuls qui se situe dans une ville qui ne comporte pas de TGI. Il apparaît logique de le faire absorber par Nancy qui enregistre plus d'affaires et se situe déjà dans les locaux du TGI. Flux annuel total de 827 dossiers à traiter. Toutefois, la liaison tant routière que ferroviaire est longue.								
Département du Pas-de-Calais								
Arras	2 018	1 354	738	2 634	26	bailleur privé	3	Enter 120 et 140 km
Boulogne s/mer	488	775	678	585	12	bailleur privé	2	De 1h15 à 1h30 en voiture Plus de 2h de train
Fusion sur Arras n'apparaît pas pertinente d'autant que la liaison ferroviaire est longue.								
Département du Nord								
Douai	562	620	574	608	12	CPAM	2	50 km de distance au plus
Lille	2 247	3 107	2 684	2 670	12	bailleur privé	8,3	ces trois villes et liaisons ferroviaires rapides et fréquentes
Valenciennes	542	950	989	503	6,1	bailleur privé	3	
Bassin d'emploi propre à chaque ville et Lille a déjà une activité importante. Fusion apparaît peu opportune								

Département de l'Isère								
Grenoble	2 438	1 571	968	3 041	24	bailleur privé	2,8	104 km 1h20 voiture 2h15 train au minimum
Vienne	1 032	377	268	1 141	24	bailleur privé	1,5	
Deux TASS dont le stock augmente (24 % pour Grenoble et 10 % pour Vienne) ayant un mauvais taux de couverture (61 % pour Grenoble et de 71 % pour Vienne) et un long délai de traitement (24 mois), liaison en train très longue, la ville de Lyon est plus proche de Vienne et plus facilement accessible que Grenoble.								
Département de la Loire								
Saint-Etienne	921	796	872	845	7	bailleur privé	2	83 km 1h voiture 1h15 train
Roanne	230	245	196	279	9	bailleur privé	0,7	
Fusion sur Saint-Etienne compte tenu de la faible activité de Roanne et des bons indicateurs de Saint-Etienne : diminution du stock de 8 %, taux de couverture de 109 % et délai de traitement de 7 mois								
Département de Rhône Alpes								
Lyon	6 327	2 635	1 600	7 362	36	Dans le TGI	8	33 km de 35 à 50 mn en voiture 1h15 en train
Villefranche S/Saône	283	265	317	231	9	Dans le TGI	1	
Fusion de Villefranche, compte tenu de sa faible activité, avec Lyon								
TASS	Stock début 2014	Nb de recours	Nb de décisions rendues	Stock fin 2014	Délai de traitement	Mode d'occupation des locaux	Nombre d'agents en ETP	Distance transport en voiture en transports en commun

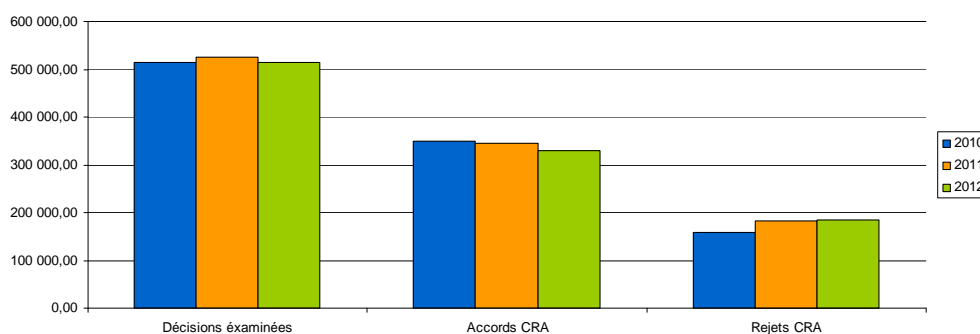
ANNEXE 5 : LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DES CRA

Le fonctionnement actuel des CRA permet d'ouvrir à l'utilisateur un recours simple et gratuit dans des délais réduits. A cet égard, elles contribuent aujourd'hui à limiter le nombre de procédures devant les TASS et constituent un organe de contrôle de la qualité du service rendu par les organismes aux usagers.

Si la mission n'a pas été en mesure d'obtenir de données statistiques récentes de l'activité des CRA, deux études permettent d'apprécier l'efficacité de ces commissions.

Un rapport d'activité 2010-2012 émanant de la mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale (MNC), précise que l'activité des CRA est stable sur la période et extrêmement importante. Ainsi, les CRA ont été saisies en 2012 de 515 367 contestations de décisions des caisses, et ont rendu 330 367 avis favorables aux assurés¹³⁵, ce qui représente 64 % des recours pour lesquels les assurés, qui ont obtenu satisfaction, ne saisissent pas le TASS.

Graphique 1 : Décisions des CRA des organismes de Sécurité sociale 2010-2012



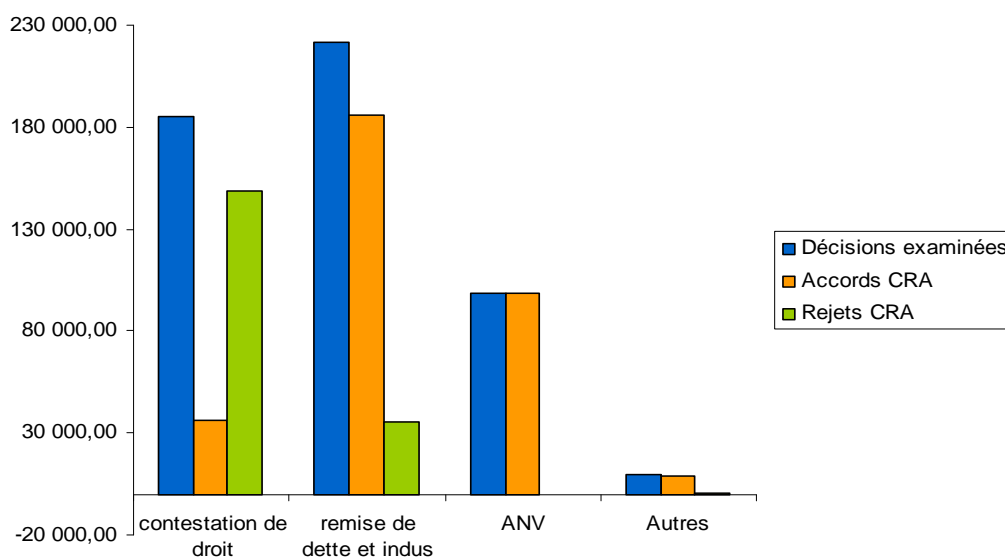
Source : mission d'après données rapport MNC

Sur l'année 2012, dernières données disponibles, les recours formés devant les CRA concernent essentiellement les contestations de droit ainsi que les remises de dettes et d'indus. Les commissions rejettent majoritairement les recours concernant les contestations de droit (80 % des décisions examinées) et généralement émettent un avis favorable aux assurées en matière de remises de dettes et d'indus ou d'admissions en non-valeur (ANV) (respectivement 88 % et 99 % des demandes)¹³⁶.

¹³⁵ Accords partiels ou total.

¹³⁶ Le rapport de la cour des comptes publié en 2010, mis en perspective avec celui du MNC montre que la saisine des CRA concernant les seules contestations de droit ont augmenté de 6 % en 2008 et 2012. Les décisions favorables pour les assurés, si elles sont en baisse de 16 % en 4 ans, représentent en 2012, 20 % des recours portés devant la CRA.

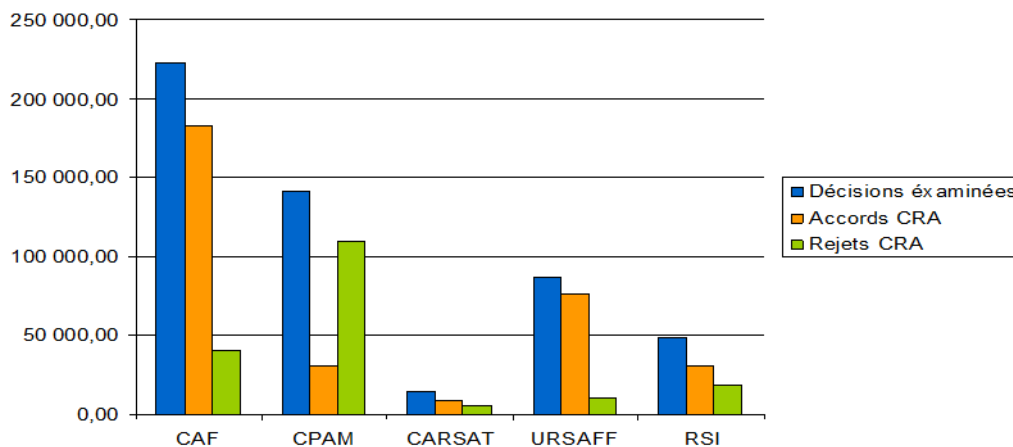
Graphique 2 : Répartition par nature de décisions rendues en 2012



Source : mission d'après données rapport MNC

Enfin, ce sont les CRA relevant des CAF et des CPAM qui ont l'activité la plus importante. La première ayant une plus forte propension à rendre des avis favorables aux assurés (respectivement 82 % et 22 % des décisions examinées par ces deux caisses).

Graphique 3 : Répartition des décisions rendues en 2012 par caisse



Source : mission d'après données rapport MNC

Cette forte activité doublée d'un important taux d'avis favorables aux assurés indiquent clairement que l'activité des CRA participe largement à la prévention et à l'évitement du contentieux y compris en matière de contentieux de l'état et du taux d'incapacité permanente du travail résultant d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle où la CRA peut d'ores et déjà être saisie à titre facultatif¹³⁷.

¹³⁷ Art L141-1-2° et Art R 143-1 CSS.

ANNEXE 6 : DES PROCEDURES DE CONCILIATION ET DE MEDIATION INEGALEMENT DEVELOPPEES

La conciliation et la médiation doivent respecter les procédures de réclamations et de recours existantes avec lesquelles il convient de ne pas les confondre. Ainsi la conciliation intervient avant la saisine de la CRA et la médiation après la décision de cette dernière.

➤ La conciliation

La loi du 13 août 2004 portant réforme de l'Assurance Maladie a instauré la mission de conciliation au sein de chaque CPAM qui s'inscrit dans une démarche d'amélioration de la qualité et du service rendu au public. Elle permet à tous les usagers de la CPAM, assurés, professionnels de santé et employeurs de faire appel au conciliateur pour les aider à gérer leurs différends avec l'Assurance Maladie.

Le demandeur reste libre de recourir à la conciliation. Mais elle est impossible après une décision de la CRA, la saisine du TASS ou d'une autre juridiction.

Le conciliateur n'est ni juge ni arbitre, il ne tranche pas le litige. Son rôle est de rétablir le dialogue et de proposer une solution amiable acceptable par les parties ou si aucun accord amiable ne peut être trouvé, d'émettre un avis motivé.

L'action du conciliateur n'interrompt pas les délais de saisine des instances contentieuses que le demandeur reste libre de saisir ultérieurement.

Une procédure facultative de conciliation est instituée, en amont des voies de recours contentieux devant le TCI, concernant certaines décisions de la CDDAH. Ainsi, lorsqu'une personne handicapée estime qu'une décision de cette commission méconnaît ses droits, elle peut demander l'intervention d'une personne qualifiée chargée de proposer des mesures de conciliation.

Les délais de recours contentieux se trouvent alors suspendus durant la procédure de conciliation.

➤ La médiation (procédure spécifique à la MSA)

Le médiateur institué à la MSA a pour mission de chercher à résoudre les litiges entre les adhérents du régime agricole et leur Caisse de MSA. Le médiateur ne peut agir dans une procédure engagée auprès d'un tribunal. Inversement, l'assuré peut saisir le médiateur de la MSA et intenter parallèlement une action en justice, à condition de l'en informer.

Le médiateur n'est pas un juge, il ne tranche pas le différend entre les parties. Il cherche à rapprocher les points de vue et donne son avis et formule –en tant que de besoin- des recommandations.

Le recours au médiateur n'interrompt pas les délais à respecter pour engager un recours devant le TASS.

SIGLES UTILISES

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ACS	Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé
ACTP	Allocation compensatrice pour tierce personne
AME	Aide médicale d'Etat
ANTASS	Association nationale des membres des tribunaux de la sécurité sociale et du contentieux technique
ANV	Admission en non valeur
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
APL	Aide personnalisée au logement
APU	Administration publique
ASE	Aide sociale à l'enfance
CAF	Caisse d'allocation familiale
CAP	Commission administrative paritaire
CARSAT	Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CCAS	Commission centrale d'aide sociale
CDAPH	Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées
CDAS	Commission départementale d'aide sociale
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CMU-C	Couverture maladie universelle complémentaire
CNAMTS	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNITAAT	Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CPC	Code de procédure civile
CPH	Conseil des prud'hommes
CPP	Code de procédure pénale
CRA	Commission de recours amiable
CSS	Code de la sécurité sociale
DACS	Direction des affaires civiles et du sceau
DALO	Droit au logement opposable
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DDCSPP	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDI	Direction départementale interministérielle
DDPP	Direction départementale de la protection des populations
DFAS	Direction des finances, des achats et des services
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DRH	Direction des ressources humaines
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DRSM	Direction régionale du service médical
DSI	Direction des systèmes d'information
DSJ	Direction des services judiciaires
ENG	Ecole nationale des greffes
ENM	Ecole nationale de la magistrature
ETP	Equivalent temps plein
ETPT	Equivalent temps plein travaillé
FNATH	Fédération nationale des accidentés de la vie
FNGA	Fonds national de gestion administrative
GVT	Glissement vieillesse technicité
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGSJ	Inspection générale des services judiciaires
JAF	Juge aux affaires familiales
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
LRAR	Lettre recommandée avec accusé de réception

MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
MNC	Mission nationale de contrôle et d’audit des organismes de sécurité sociale
MSA	Mutualité sociale agricole
PCH	Prestation de compensation du handicap
PJL	Projet de loi
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
RIE	Réseau interministériel de l’Etat
RMI	Revenu minimum d’insertion
ROA	Recours obligatoire administratif
RSA	Revenu de solidarité active
RSI	Régime social des indépendants
SG	Secrétariat général
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
TA	Tribunal administratif
TASS	Tribunal des affaires sociales
TCI	Tribunal du contentieux de l’incapacité
TGI	Tribunal de grande instance
UCANSS	Union des caisses de sécurité sociale
URSSAF	Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d’allocations familiales

LISTE DES PIÈCES JOINTES

Pièce jointe n°1 : projet de loi J21

Pièce jointe n°2 : projet de loi adopté par le Sénat

Pièce jointe n°3 : siège et ressort des TASS

Pièce jointe n°4 : évolution des effectifs des juridictions sociales

Pièce jointe n°5 : position de la DSS sur une procédure de recours amiable obligatoire dans le champ du contentieux technique

Pièce jointe n°6 : position du Président de la CCAS, M. Jean-Michel BELORGEY

PIECE JOINTE N°1 : PROJET DE LOI J 21

Extraits du texte n°661 (2014-2015) de Mme Christiane TAUBIRA garde des sceaux, ministre de la justice, déposé au Sénat le 31 juillet 2015

L'article 8 simplifie l'organisation judiciaire en matière de sécurité sociale, afin de mieux répondre aux besoins des justiciables les plus vulnérables : travailleurs indépendants économiquement fragiles, personnes malades, bénéficiaires de prestations sociales qui ont de faibles ressources, personnes handicapées pour lesquelles les délais d'attente des décisions peuvent être particulièrement préjudiciables. Ces derniers ont besoin d'un accompagnement personnalisé impliquant une identification rapide de la juridiction compétente et une proximité avec celle-ci. Actuellement, la multiplicité des juridictions intervenantes en la matière est source de complexité et génère une procédure coûteuse et longue. Ainsi, de nombreuses juridictions connaissent un nombre élevé de dossiers en attente et un allongement considérable des délais. Pour remédier à cette situation, le présent projet de loi simplifie l'organisation actuelle.

Les contentieux traités aujourd'hui par les tribunaux des affaires de sécurité sociale et les tribunaux de l'incapacité sont ainsi fusionnés, de même que les litiges relatifs à l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS) et à la couverture maladie universelle complémentaire (CMUc) traités par les commissions départementales d'aide sociale. Tout ce contentieux, désormais unifié, sera traité par le pôle social du tribunal de grande instance de chaque chef-lieu de département. L'appel de ces décisions relèvera des chambres sociales des cours d'appel. La Cour nationale de l'incapacité et de la tarification des accidents du travail, conservera uniquement sa compétence en premier et dernier ressort pour les questions liées à la tarification. L'organisation de ce transfert sera déterminée par une ordonnance prise sur le fondement de l'habilitation prévue à l'article 52 du projet de loi. Cet article entrera en vigueur au plus tard le 31 décembre 2018.

TITRE III

DISPOSITIONS TENDANT A L'AMELIORATION DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions relatives à la compétence matérielle du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance **Article 8**

I. - Les tribunaux de grande instance sont compétents pour connaître en premier ressort :

- a) Des litiges relevant des matières mentionnées à l'article L. 142-2 du code de la sécurité sociale et de ceux relevant du contentieux technique de la sécurité sociale défini à l'article L. 143-1 du même code, à l'exception du 4° ;
- b) Des litiges relatifs à la protection complémentaire en matière de santé et à l'aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé prévues respectivement aux articles L. 861-1 et L. 861-3, d'une part, et L. 863-1, d'autre part, du code de la sécurité sociale.

II. - Les cours d'appel sont compétentes pour connaître des appels interjetés contre les décisions rendues dans les matières mentionnées au I du présent article.

PIECE JOINTE N°2 : PROJET DE LOI ADOPTE PAR LE SENAT

Extraits du texte n°35 (2015-2016) adopté par le Sénat le 5 novembre 2015 :

TITRE III

DISPOSITIONS TENDANT À L'AMÉLIORATION DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions relatives à la compétence matérielle du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance

Article 8

I. - Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1° (*nouveau*) Le chapitre II du titre IV du livre I^{er} est ainsi rédigé :

« CHAPITRE II

« *Le tribunal des affaires sociales*

« Section 1

« *Recours amiable préalable obligatoire*

« Art. L. 142-1. - Avant toute saisine du tribunal des affaires sociales, les réclamations formées contre les décisions prises par les organismes de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole de salariés ou de non-salariés sont soumises à une commission de recours amiable composée et constituée au sein du conseil d'administration de chaque organisme.

« Section 2

« *Institution et compétence*

« Art. L. 142-2. - Il est créé au siège de chaque tribunal de grande instance un tribunal des affaires sociales, pour connaître en première instance des contestations relatives :

« 1° Au contentieux général de la sécurité sociale ;

« 2° Au contentieux technique de la sécurité sociale ;

« 3° À l'admission à l'aide sociale.

« Le tribunal des affaires sociales est soumis aux dispositions, communes à toutes les juridictions, du livre I^{er} du code de l'organisation judiciaire.

« Art. L. 142-3. - Le contentieux général de la sécurité sociale concerne les litiges relatifs :

« 1° À l'application des législations et réglementations de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole, à l'exception des litiges relevant du contentieux technique de la sécurité sociale ;

« 2° Au recouvrement des contributions, versements et cotisations mentionné au 5° de l'article L. 213-1 du présent code ;

« 3° À l'application de l'article L. 4162-13 du code du travail ;

« 4° Au recouvrement des contributions, versements et cotisations mentionnés aux articles L. 143-11-6, L. 1233-66, L. 1233-69, L. 351-3-1 et L. 351-14 du même code.

« Art. L. 142-4. - Le contentieux technique de la sécurité sociale concerne les litiges relatifs :

« 1° À l'état ou au degré d'invalidité, en cas d'accident ou de maladie non régie par le livre IV du présent code et à l'état d'incapacité au travail ;

« 2° À l'état d'incapacité permanente de travail et notamment au taux de cette incapacité, en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle ;

« 3° À l'état d'incapacité de travail pour l'application des dispositions du livre VII du code rural et de la pêche maritime autres que celles relevant du contentieux général de la sécurité sociale ;

« 4° Aux décisions des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail et des caisses de mutualité sociale agricole concernant, en matière d'accident du travail agricole et non agricole, la fixation du taux de cotisation, l'octroi de ristournes, l'imposition de cotisations supplémentaires et, pour les accidents régis par le livre IV du présent code, la détermination de la contribution prévue à l'article L. 437-1 du même code ;

« 5° Aux décisions de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées mentionnées au premier alinéa de l'article L. 241-9 du code de l'action sociale et des familles.

« Le contentieux technique ne concerne pas les litiges relatifs aux 1° à 3° du présent article en cas d'accidents du travail survenus et de maladies professionnelles constatées dans l'exercice des professions agricoles dans les départements autres que ceux du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

« *Art. L. 142-5.* - Le contentieux de l'admission à l'aide sociale concerne les litiges relatifs :

« 1° Aux décisions du président du conseil départemental et du représentant de l'État dans le département prévues à l'article L. 131-2 du code de l'action sociale et des familles, à l'exception des décisions concernant l'attribution des prestations d'aide sociale à l'enfance et de celles concernant le revenu de solidarité active ;

« 2° Aux décisions prises en application des articles L. 861-5 et L. 863-3 du présent code.

« *Art. L. 142-6.* - Le tribunal des affaires sociales n'est pas compétent pour connaître :

« 1° Du contrôle technique exercé à l'égard des praticiens ;

« 2° Des recours formés contre les décisions des autorités administratives ou tendant à mettre en jeu la responsabilité des collectivités publiques à raison de telles décisions ;

« 3° Des poursuites pénales engagées en application des législations et réglementations de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole.

« *Art. L. 142-7.* - Dans les circonscriptions où il n'est pas établi de tribunal des affaires sociales, le tribunal de grande instance connaît des matières attribuées aux tribunaux des affaires sociales.

« *Art. L. 142-8.* - Conformément à l'article L. 311-1 du code de l'organisation judiciaire, la cour d'appel est compétente pour connaître en appel des jugements rendus en premier ressort par le tribunal des affaires sociales.

« Une ou plusieurs cours d'appel spécialement désignées peuvent connaître en appel des jugements rendus en premier ressort par le tribunal des affaires sociales au titre du contentieux technique de la sécurité sociale.

« Section 3

« Organisation et fonctionnement

« *Art. L. 142-9.* - Le tribunal des affaires sociales est présidé par le président du tribunal de grande instance ou par un magistrat du siège désigné par lui pour le remplacer. À la demande du président du tribunal de grande instance, le premier président de la cour d'appel peut désigner, pour une durée de trois ans, un magistrat du siège honoraire pour le remplacer.

« Le tribunal comprend, en outre, un assesseur représentant les travailleurs salariés et un assesseur représentant les employeurs et les travailleurs indépendants.

« *Art. L. 142-10.* - Si elles ne lui sont pas applicables à un autre titre, le président du tribunal est soumis aux obligations mentionnées à l'article 7-1 et, dans les conditions prévues au 1°, à l'article 7-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

« *Art. L. 142-11.* - Les assesseurs appartiennent aux professions agricoles lorsque le litige intéresse un membre de ces professions et aux professions non agricoles dans le cas contraire.

« Lorsque le tribunal est appelé à déterminer si le régime applicable à l'une des parties à l'instance est celui d'une profession agricole ou celui d'une profession non agricole, il est composé, outre son président, de deux assesseurs représentant les travailleurs salariés dont l'un appartient à une profession agricole et l'autre

à une profession non agricole, et de deux assesseurs représentant les employeurs et travailleurs indépendants, dont l'un appartient à une profession agricole et l'autre à une profession non agricole.

« Art. L. 142-12. - Lorsque le tribunal ne peut siéger dans la composition prévue à l'article L. 142-9, l'audience est reportée à une date ultérieure, sauf accord des parties pour que le président statue seul après avoir recueilli, le cas échéant, l'avis de l'assesseur présent.

« L'audience ne peut être reportée plus d'une fois. Dans le cas où, à la deuxième audience, le tribunal ne peut à nouveau siéger dans la composition prévue au même article L. 142-9, le président statue seul après avoir recueilli, le cas échéant, l'avis de l'assesseur présent.

« Art. L. 142-13. - Le président du tribunal désigne, à titre consultatif, un ou plusieurs médecins experts pour assister le tribunal dans les cas prévus par voie réglementaire.

« Pour les litiges concernant les décisions mentionnées au 5° de l'article L. 142-4, le tribunal peut également solliciter l'expertise d'une ou de plusieurs personnes qualifiées dans le domaine concerné par la décision mise en cause.

« Art. L. 142-14. - Pour les litiges concernant les 2° et 3° de l'article L. 142-4 du présent code, le médecin-conseil du contrôle médical du régime de sécurité sociale concerné transmet, sans que puisse lui être opposé l'article 226-13 du code pénal, à l'attention du médecin expert ou du médecin consultant désigné par le tribunal, l'intégralité du rapport médical ayant contribué à la fixation du taux d'incapacité de travail. À la demande de l'employeur, ce rapport est notifié au médecin qu'il mandate à cet effet. La victime de l'accident du travail ou de la maladie professionnelle est informée de cette notification.

« Art. L. 142-15. - Pour les litiges concernant les décisions mentionnées au 5° de l'article L. 142-4 du présent code, le médecin de la maison départementale des personnes handicapées concernée transmet, sans que puisse lui être opposé l'article 226-13 du code pénal, à l'attention du médecin expert ou du médecin consultant désigné par le tribunal, l'intégralité du rapport médical ayant contribué à la fixation du taux d'incapacité ou à la décision critiquée. Le requérant est informé de cette notification.

« Art. L. 142-16. - Les recours devant les tribunaux des affaires sociales au titre de l'article L. 142-5 et les appels interjetés contre les décisions rendues à ce titre par ces tribunaux peuvent être formés par le demandeur, ses débiteurs d'aliments, l'établissement ou le service qui fournit les prestations, le maire, le président du conseil départemental, le représentant de l'État dans le département, les organismes de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole intéressés ou par tout habitant ou contribuable de la commune ou du département ayant un intérêt direct à la réformation de la décision.

« Dans ces matières, l'appel est suspensif, dans les cas où la décision rendue par le tribunal prononce l'admission au bénéfice de l'aide sociale aux personnes âgées ou aux personnes handicapées.

« Art. L. 142-17. - Le tribunal des affaires sociales soulève d'office les prescriptions prévues au présent code et au livre VII du code rural et de la pêche maritime.

« Section 4

« Désignation et statut des assesseurs

« Art. L. 142-18. - Les assesseurs sont désignés pour une durée de trois ans, par le premier président de la cour d'appel et après avis du président du tribunal, sur une liste dressée dans le ressort de chaque tribunal par l'autorité administrative sur proposition des organisations professionnelles les plus représentatives intéressées. Leurs fonctions peuvent être renouvelées suivant les mêmes formes. En l'absence de liste ou de proposition, le premier président de la cour d'appel peut renouveler les fonctions d'un ou de plusieurs assesseurs pour une nouvelle durée de trois ans.

« Des assesseurs suppléants sont désignés dans les mêmes formes.

« Une indemnité est allouée aux membres du tribunal pour l'exercice de leurs fonctions.

« Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent article.

« Art. L. 142-19. - Les assesseurs titulaires et suppléants doivent être de nationalité française, âgés de vingt-trois ans au moins, remplir les conditions d'aptitude pour être juré fixées par les articles 255 à 257 du code de procédure pénale et n'avoir fait l'objet d'aucune condamnation pour une infraction pénale prévue au livre VII du code rural et de la pêche maritime ou au code de la sécurité sociale.

« Les membres des conseils ou des conseils d'administration des organismes de sécurité sociale ou de mutualité sociale agricole ne peuvent être désignés en qualité d'assesseurs.

« Art. L. 142-20. - Avant d'entrer en fonctions, les assesseurs prêtent serment.

« Le serment est le suivant : Je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de garder le secret des délibérations et de me conduire en tout comme un assesseur digne et loyal.

« Il est reçu par la cour d'appel, lorsque le tribunal est établi au siège de la cour d'appel et, dans les autres cas, par le tribunal de grande instance.

« Art. L. 142-21. - Les employeurs sont tenus de laisser à leurs salariés, assesseurs d'un tribunal des affaires sociales, le temps nécessaire à l'exercice de leurs fonctions.

« L'exercice des fonctions d'assesseur ne peut être une cause de sanction ou de rupture du contrat de travail. Le licenciement d'un assesseur est soumis à la procédure d'autorisation administrative prévue au livre IV de la deuxième partie du code du travail pour les conseillers prud'hommes.

« Art. L. 142-22. - Les assesseurs veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts.

« Constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction.

« Art. L. 142-23. - L'assesseur qui, sans motif légitime et après mise en demeure, s'abstient d'assister à une audience peut être déclaré démissionnaire par la cour d'appel, à la demande du président du tribunal, après avoir entendu ou dûment appelé l'intéressé.

« Art. L. 142-24. - En dehors de toute action disciplinaire, les premiers présidents des cours d'appel ont le pouvoir de donner un avertissement aux assesseurs des tribunaux des affaires sociales situés dans le ressort de leur cour, après avoir recueilli l'avis du président du tribunal des affaires sociales.

« Art. L. 142-25. - Tout manquement par un assesseur de tribunal des affaires sociales aux devoirs de son état, à l'honneur, à la probité ou à la dignité constitue une faute disciplinaire.

« Le pouvoir disciplinaire est exercé par le ministre de la justice. Après audition de l'intéressé par le premier président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle le tribunal des affaires sociales a son siège, assisté du président du tribunal, le ministre de la justice peut être saisi par le premier président.

« Les sanctions disciplinaires applicables sont :

« 1° Le blâme ;

« 2° La suspension pour une durée maximale de six mois ;

« 3° La déchéance assortie de l'interdiction d'être désigné assesseur pour une durée maximale de dix ans ;

« 4° La déchéance assortie de l'interdiction définitive d'être désigné assesseur.

« L'assesseur qui, postérieurement à sa désignation, perd la capacité d'être juré ou est condamné pour une infraction pénale mentionnée au premier alinéa de l'article L. 142-19 est déchu de plein droit.

« Sur proposition du premier président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle le tribunal a son siège, le ministre de la justice peut suspendre un assesseur, préalablement entendu par le premier président, pour une durée qui ne peut excéder six mois, lorsqu'il existe contre l'intéressé des faits de nature à entraîner une sanction disciplinaire.

« Art. L. 142-26. - Les assesseurs sont soumis à une obligation de formation initiale et de formation continue organisées dans des conditions fixées par décret.

« Tout assesseur qui n'a pas satisfait à l'obligation de formation initiale dans un délai fixé par décret est réputé démissionnaire.

« Section 5

« Assistance et représentation

« Art. L. 142-27. - Devant le tribunal des affaires sociales, les parties se défendent elles-mêmes.

« Outre les avocats, peuvent assister ou représenter les parties :

« 1° Leur conjoint ou un ascendant ou descendant en ligne directe ;

« 2° Leur concubin ou la personne avec laquelle elles ont conclu un pacte civil de solidarité ;

« 3° Suivant le cas, un travailleur salarié ou un employeur ou un travailleur indépendant exerçant la même profession ou un représentant qualifié des organisations syndicales de salariés ou d'employeurs ;

« 4° Un administrateur ou un employé de l'organisme partie à l'instance ou un employé d'un autre organisme de sécurité sociale ;

« 5° Un délégué des associations de mutilés et invalides du travail les plus représentatives.

« Le représentant doit, s'il n'est avocat, justifier d'un pouvoir spécial.

« Section 6

« Dépenses de contentieux

« Art. L. 142-28. - À l'exclusion des rémunérations des présidents des tribunaux, les dépenses de toute nature résultant de l'application du présent chapitre sont :

« 1° Soit réglées directement par la caisse nationale compétente du régime général ou par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole ;

« 2° Soit avancées par la caisse primaire d'assurance maladie ou la caisse départementale ou pluri-départementale de mutualité sociale agricole du siège du tribunal et remboursées par la caisse nationale compétente du régime général ou par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole ;

« 3° Soit remboursées par la caisse nationale compétente du régime général au budget de l'État.

« Les modalités suivant lesquelles ces dépenses sont avancées, réglées et remboursées par les organismes mentionnés aux 1°, 2° et 3° sont fixées par arrêtés interministériels.

« Des arrêtés interministériels déterminent les conditions dans lesquelles les dépenses acquittées par la caisse nationale compétente, en application du présent article, sont réparties entre les organismes du régime général de sécurité sociale, du régime de la mutualité sociale agricole, des régimes spéciaux, les organismes de sécurité sociale mentionnés au livre VI du présent code, le fonds spécial d'invalidité mentionné à l'article L. 815-3-1 et le fonds de solidarité vieillesse institué par l'article L. 135-1. » ;

1° *bis (nouveau)* Les chapitre III et IV du même titre IV sont abrogés ;

2° Le titre VI du livre VIII est ainsi modifié :

a) À la fin de la deuxième phrase du troisième alinéa de l'article L. 861-5, les mots : « contentieux devant la commission départementale d'aide sociale » sont remplacés par les mots : « devant le tribunal des affaires sociales » ;

b) À la fin de la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 863-3, les mots : « contentieux devant la juridiction mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 861-5 » sont remplacés par les mots : « devant le tribunal des affaires sociales ».

II. - Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

1° Le chapitre IV du titre III du livre I^{er} est ainsi rédigé :

« CHAPITRE IV

« Contentieux

« Art. L. 134-1. - À l'exception des décisions concernant l'attribution des prestations d'aide sociale à l'enfance et de celles concernant le revenu de solidarité active, les décisions du président du conseil départemental et du représentant de l'État dans le département prévues à l'article L. 131-2 peuvent faire l'objet de recours devant le tribunal des affaires sociales. » ;

2° L'article L. 146-11 est ainsi rétabli :

« Art. L. 146-11. - Les notifications des décisions rendues par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées mentionnent les voies de recours, ainsi que le droit de demander l'intervention

d'une personne qualifiée chargée de proposer des mesures de conciliation conformément à l'article L. 146-10 ou de bénéficier des procédures de traitement amiable des litiges prévues à l'article L. 146-13. »

III. - Le code de l'organisation judiciaire est ainsi modifié :

1° Le 7° de l'article L. 261-1 est ainsi rédigé :

« 7° Au code de la sécurité sociale et, le cas échéant, au code du travail en ce qui concerne le tribunal des affaires sociales ; »

2° Le titre III du livre III est abrogé.

PIECE JOINTE N°3 : SIEGE ET RESSORT DES TASS

(R. 142-13 du CSS - Annexe I)

DÉPARTEMENTS	TRIBUNAUX DES AFFAIRES de sécurité sociale	
	Siège	Ressort
Cour d'appel d'Agen		
Gers.	Auch.	Le département.
Lot.	Cahors.	Le département.
Lot-et-Garonne.	Agen.	Le département.
Cour d'appel d'Aix en Provence		
Alpes-de-Haute-Provence.	Digne-les-Bains.	Le département.
Alpes-Maritimes.	Nice.	Le département.
Bouches-du-Rhône.	Marseille.	Le département.
Var.	Toulon.	Le département.
Cour d'appel d'Amiens		
Aisne.	Laon.	Arrondissements de Soissons, de Château-Thierry et de Laon, sauf le canton de La Fère.
	Saint-Quentin.	Arrondissements de Saint-Quentin et de Vervins, plus le canton de La Fère.
Oise.	Beauvais.	Le département.
Somme.	Amiens.	Le département.
Cour d'appel d'Angers		
Maine-et-Loire.	Angers.	Le département.
Mayenne.	Laval.	Le département.
Sarthe.	Le Mans.	Le département.
Cour d'appel de Bastia		
Corse-du-Sud.	Ajaccio.	Le département.
Haute-Corse.	Bastia.	Le département.
Cour d'appel de Besançon		
Doubs.	Besançon.	Arrondissements de Besançon, de Pontarlier et les cantons de Clerval, Maïche, Le Russey.
	Montbéliard.	Arrondissements de Montbéliard, moins les cantons de Clerval, Maïche, le Russey.

Jura.	Lons-le-Saunier.	Le département.
Haute-Saône.	Vesoul.	Le département.
Territoire de Belfort.	Belfort.	Le département.
Cour d'appel de Bordeaux		
Charente.	Angoulême.	Le département.
Dordogne.	Périgueux.	Le département.
Gironde.	Bordeaux.	Le département.
Cour d'appel de Bourges		
Cher.	Bourges.	Le département.
Indre.	Châteauroux.	Le département.
Nièvre.	Nevers.	Le département.
Cour d'appel de Caen		
Calvados.	Caen.	Le département.
Manche.	Saint-Lô.	Le département.
Orne.	Alençon.	Le département.
Cour d'appel de Chambéry		
Savoie.	Chambéry.	Le département.
Haute-Savoie.	Annecy.	Le département.
Cour d'appel de Colmar		
Bas-Rhin.	Strasbourg.	Le département.
Haut-Rhin.	Mulhouse.	Le département.
Cour d'appel de Dijon		
Côte-d'Or.	Dijon.	Le département.
Haute-Marne.	Chaumont.	Le département.
Saône-et-Loire.	Mâcon.	Le département.
Cour d'appel de Douai		
Nord.	Lille.	Arrondissements de Lille et de Dunkerque.
	Douai.	Arrondissements de Douai et de Cambrai.
	Valenciennes.	Arrondissements de Valenciennes et d'Avesnes-sur-Helpe.
Pas-de-Calais.	Arras.	Arrondissements d'Arras, de Béthune et de Lens.
	Boulogne-sur-Mer	Arrondissements de Boulogne-sur-Mer, de Montreuil, de Calais et de Saint-Omer.
Cour d'appel de Grenoble		
Hautes-Alpes.	Gap.	Le département.
Drôme.	Valence.	Le département.

Isère.	Grenoble.	Le département, moins l'arrondissement de Vienne et moins les cantons de L'Isle-d'Abeau et de La Verpillière.
	Vienne.	L'arrondissement de Vienne, plus les cantons de L'Isle-d'Abeau et de La Verpillière.
Cour d'appel de Limoges		
Corrèze.	Tulle.	Le département.
Creuse.	Guéret.	Le département.
Haute-Vienne.	Limoges.	Le département.
Cour d'appel de Lyon		
Ain.	Bourg-en-Bresse.	Le département.
Loire.	Saint-Etienne.	Le département, moins l'arrondissement de Roanne.
	Roanne.	L'arrondissement de Roanne.
Rhône.	Lyon.	Le département, moins l'arrondissement de Villefranche-sur-Saône.
	Villefranche-sur-Saône.	L'arrondissement de Villefranche-sur-Saône.
Cour d'appel de Metz		
Moselle.	Metz.	Le département.
Cour d'appel de Montpellier		
Aude.	Carcassonne.	Le département.
Aveyron.	Rodez.	Le département.
Hérault.	Montpellier.	Le département.
Pyrénées-Orientales.	Perpignan.	Le département.
Cour d'appel de Nancy		
Meurthe-et-Moselle.	Nancy.	Le département, moins l'arrondissement de Brie.
	Longwy.	L'arrondissement de Brie.
Meuse.	Bar-le-Duc.	Le département.
Vosges.	Épinal.	Le département.
Cour d'appel de Nîmes		
Ardèche.	Privas.	Le département.
Gard.	Nîmes.	Le département.
Lozère.	Mende.	Le département.
Vaucluse.	Avignon.	Le département.
Cour d'appel d'Orléans		
Indre-et-Loire.	Tours.	Le département.
Loir-et-Cher.	Blois.	Le département.

Loiret.	Orléans.	Le département.
Cour d'appel de Paris		
Essonne.	Evry.	Le département.
Seine-et-Marne.	Melun.	Arrondissements de Fontainebleau, Provins et Melun, sauf le canton de Rozay-en-Brie.
	Meaux.	Arrondissement de Meaux et de Torcy, plus le canton de Rozay-en-Brie.
Seine-Saint-Denis.	Bobigny.	Le département.
Val-de-Marne.	Créteil.	Le département.
Yonne.	Auxerre.	Le département.
Paris.	Paris.	La ville de Paris.
Cour d'appel de Pau		
Landes.	Mont-de-Marsan.	Le département des Landes, moins le canton de Saint-Martin-de-Seignanx.
Pyrénées-Atlantiques.	Pau.	Arrondissements de Pau et d'Oloron.
	Bayonne.	L'arrondissement de Bayonne et le canton de Saint-Martin-de-Seignanx, du département des Landes
Hautes-Pyrénées.	Tarbes.	Le département.
Cour d'appel de Poitiers		
Charente-Maritime.	La Rochelle.	Les arrondissements de La Rochelle et de Rochefort, moins les cantons de la Tremblade et de Royan.
	Saintes.	Les arrondissements de Saintes, Jonzac, et Saint-Jean-d'Angély, plus les cantons de La Tremblade et de Royan.
Deux-Sèvres.	Niort.	Le département.
Vendée.	La Roche-sur-Yon	Le département.
Vienne.	Poitiers.	Le département.
Cour d'appel de Reims		
Ardennes.	Charleville-Mézières.	Le département.
Aube.	Troyes.	Le département.
Marne.	Reims.	Le département.
Cour d'appel de Rennes		
Côtes-d'Armor.	Saint-Brieuc.	Le département.
Finistère.	Brest.	Les arrondissements de Brest, Morlaix et le canton de Crozon.
	Quimper.	Les arrondissements de Quimper, de Châteaulin, moins le canton de Crozon.
Ille-et-Vilaine.	Rennes.	Le département.

Loire-Atlantique.	Nantes.	Le département.
Morbihan.	Vannes.	Le département.
Cour d'appel de Riom		
Allier.	Moulins.	Le département.
Cantal.	Aurillac.	Le département.
Haute-Loire.	Le Puy-en-Velay.	Le département.
Puy-de-Dôme.	Clermont-Ferrand.	Le département.
Cour d'appel de Rouen		
Eure.	Evreux.	Le département.
Seine-Maritime.	Rouen.	Les arrondissements de Rouen et de Dieppe.
	Le Havre.	Le département.
Cour d'appel de Toulouse		
Ariège.	Foix.	Le département.
Haute-Garonne.	Toulouse.	Le département.
Tarn.	Albi.	Le département.
Tarn-et-Garonne.	Montauban.	Le département.
Cour d'appel de Versailles		
Eure-et-Loir.	Chartres.	Le département.
Hauts-de-Seine.	Nanterre.	Le département.
Val-d'Oise.	Pontoise.	Le département.
Yvelines.	Versailles.	Le département.
Cour d'appel de Basse-Terre		
Guadeloupe.	Pointe-à-Pitre.	Le département.
Cour d'appel de Cayenne		
Guyane.	Cayenne.	Le département.
Cour d'appel de Fort-de-France		
Martinique.	Fort-de-France.	Le département.
Cour d'appel de Saint-Denis-de-la-Réunion		
Mayotte	Mamoudzou	Le département
Réunion.	Saint-Denis.	Le département.

PIECE JOINTE N°4 : EVOLUTION DES EFFECTIFS DES JURIDICTIONS SOCIALES DE 2010 A 2014

Effectifs hors magistrats

		2010		2011		2012		2013		2014		évol 2010-2014	
		ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT
TASS	ETAT	158,10	157,90	147,9	146	144,47	140,52	136	131,82	131,27	126,33	-26,83	-31,57
	UCANSS	223,54	218,04	217,52	215,32	231	211,79	225,7	208,8	217,49	196,24	-6,05	-21,80
	TOTAL	381,64	375,94	365,42	361,32	375,47	352,31	361,70	340,62	348,76	322,57	-32,88	-53,37
		2010		2011		2012		2013		2014		évol 2010-2014	
		ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT
TCI	Effectifs	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT
	ETAT	55,50	54,50	49,2	48,2	42,5	40,78	38,9	36,9	41,37	38,57	-14,13	-15,93
	UCANSS	160,73	159,23	155,17	152,72	159,91	149,86	154,37	144,645	151,25	140,70	-9,48	-18,53
	TOTAL	216,23	213,73	204,37	200,92	202,41	190,64	193,27	181,55	192,62	179,27	-23,61	-34,46
		2010		2011		2012		2013		2014		évol 2010-2014	
		ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT
CNITAAT	Effectifs	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT
	ETAT	4,00	3,75	4	4	4	4	4	3,9	5	4	1,00	0,25
	UCANSS	58,59	58,59	63,6	62,53	59,4	58,1	60,35	58,35	65,00	59,15	6,41	0,56
	TOTAL	62,59	62,34	67,60	66,53	63,40	62,10	64,35	62,25	70,00	63,15	7,41	0,81
		2010		2011		2012		2013		2014		évol 2010-2014	
		ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT
TASS + TCI + CNITAAT	ETAT	217,60	216,15	201,1	198,2	190,97	185,3	178,9	172,62	177,64	168,9	-39,96	-47,25
	UCANSS	442,86	435,86	436,29	430,57	450,31	419,75	440,42	411,795	433,74	396,09	-9,12	-39,77
	TOTAL	660,46	652,01	637,39	628,77	641,28	605,05	619,32	584,42	611,38	564,99	-49,08	-87,02
		2010		2011		2012		2013		2014		évol 2010-2014	
		ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT	ETP	ETPT
TASS + TCI	ETAT	213,60	212,40	197,1	194,2	186,97	181,3	174,9	168,72	172,64	164,9	-40,96	-47,50
	UCANSS	384,27	377,27	372,69	368,04	390,91	361,65	380,07	353,445	368,74	336,94	-15,53	-40,33
	TOTAL	597,87	589,67	569,79	562,24	577,88	542,95	554,97	522,17	541,38	501,84	-56,49	-87,83

PIECE JOINTE N°5 : POSITION DE LA DSS SUR UNE PROCEDURE DE RECOURS AMIABLE OBLIGATOIRE DANS LE CHAMP DU CONTENTIEUX TECHNIQUE

La réforme J21 pose le principe de la création d'un recours préalable obligatoire avant toute saisine du futur pôle social du tribunal de grande instance. Si le recours amiable administratif est prévu de manière facultative par les textes actuels, les voies de recours contre les décisions médicales ne sont possibles que devant les tribunaux.

1 LES DISPOSITIONS EN VIGUEUR NE PERMETTENT PAS DE RECOURS PREALABLE MEDICAL DANS LE CADRE DU CONTENTIEUX TECHNIQUE

Il convient de distinguer les possibilités de recours amiable administratif d'une part, de la contestation des décisions médicales des caisses de sécurité sociale, d'autre part.

➤ Les recours administratifs

La possibilité de former un recours amiable contre les décisions des caisses est offerte, et ce aussi bien pour le contentieux technique que pour le contentieux général. Cependant, cette faculté n'est presque jamais exercée en matière de contentieux technique, car la commission de recours administratif (CRA) ne peut en aucun cas se prononcer sur des éléments à caractère médical ; en pratique, ce recours préalable administratif est inutile dans le champ du contentieux technique car il ne permet pas de remettre en cause la décision médicale de la caisse.

➤ La contestation en matière d'expertise médicale

Il n'existe pas de recours amiable contre les décisions médicales formées par les caisses de sécurité sociale dans le cadre du contentieux technique. Le schéma présenté en annexe 1 illustre l'organisation actuelle des recours formés contre les décisions médicales. Il faut distinguer les décisions relevant du contentieux général de celles du contentieux technique :

- Dans le cas du contentieux général, les dispositions du L141-1 s'appliquent : elles permettent une contestation médicale préalable au recours judiciaire en mobilisant un médecin expert. Son avis médical s'impose alors à la caisse, la CRA ne se prononce pas sur le volet médical. Si la contestation se poursuit devant le juge (au TASS), celui-ci a la possibilité d'ordonner une nouvelle expertise, au titre du L141-1 ou de mandater une expertise judiciaire ;
- Dans le cas du contentieux technique, il n'existe pas de recours contre la décision médicale de la caisse préalablement à la saisine du TCI. La CRA ne peut être saisie que des aspects non médicaux d'une décision dans le champ du contentieux technique, ce qui en pratique n'arrive que rarement. Dès lors l'expertise médicale mise en œuvre est celle prévue aux R143-32 et suivants, c'est-à-dire l'expertise réalisée sur place à l'audience, par un médecin consultant. Elle n'intervient donc que lors de la phase contentieuse. De plus, cette organisation de la contre expertise à l'audience limite la possibilité d'échanges contradictoires (les parties prennent connaissance de l'avis du médecin consultant « en direct » à l'audience) et conduit à briser le secret médical, les éléments médicaux étant évoqués publiquement à l'audience.

2 UNE COMMISSION MEDICALE MIXTE OFFRIRAIT AUX ASSURES UNE VOIE DE RECOURS AMIABLE ET LIMITERAIT LES SOLLICITATIONS ADRESSEES AUX JURIDICTIONS SOCIALES

Il convient en 1er lieu de tirer les conséquences de l'inutilité du recours administratif dans le cadre du contentieux technique, en supprimant la faculté de pouvoir l'exercer, et a fortiori en n'envisageant de le rendre obligatoire.

Il pourrait par contre utilement être envisagé de rendre obligatoire à l'ensemble des contestations médicales une procédure amiable préalablement à toute procédure contentieuse. La création d'une commission médicale ad'hoc composé de 3 médecins (médecin conseil, médecin expert, médecin représentant des employeurs ou victimes suivant le contentieux) offrirait de nombreux avantages :

- Elle permettrait d'obtenir un arbitrage sur les aspects médicaux laissant au monde judiciaire le soin de statuer sur les aspects administratifs ou de solliciter l'avis d'une seconde commission si cela lui semble nécessaire. Cela simplifiera le contentieux pour les magistrats et débouteillera à l'évidence les juridictions, l'intérêt d'un recours en juridiction après avis de la commission étant nettement amoindri ;
- Elle permettrait de limiter les tentations de débats médicaux précis en audience publique, constituant autant de violation du secret médical auxquelles le médecin conseil s'interdit de prendre part. Ces violations sont fréquemment observées ;
- Elle permettrait d'assurer la représentation de la DRSM à la commission ;
- Dans la mesure où l'assurance maladie finance déjà les médecins experts et les expertises judiciaires, une telle solution ne serait pas forcément coûteuse et rendrait enfin au monde médical le contentieux qui en relève ;
- Elle permet de sortir du tribunal l'expertise médicale indispensable au jugement. Le juge disposera désormais de l'avis de cette commission médicale, qui aura formulé une contre expertise à la décision initiale de la caisse. Le juge garde la possibilité de lancer une expertise judiciaire s'il lui semble manquer d'éléments pour statuer ;
- La généralisation de la procédure existante pour le seul contentieux général poserait des difficultés pratiques : il y aujourd'hui un manque de médecins pour la réalisation d'expertise L.141-1 Css dans le périmètre actuel. L'étendre à tous les pré-contentieux IP ne ferait qu'aggraver la situation.
- Le coût de fonctionnement d'une commission tri partite serait proche du coût que représenterait l'extension de la procédure du L141-1 (2,6M€ contre 2,5M€, voir annexe 2) ; la commission médicale tripartite ne présente donc pas de surcoût rédhibitoire.

ANNEXE 1 DE LA PIECE JOINTE N°5 : PRESENTATION SYNTHETIQUE DE L'UTILISATION DE L'EXPERTISE MEDICALE DANS LE CADRE DU CONTENTIEUX GENERAL ET DU CONTENTIEUX TECHNIQUE DE LA SECURITE SOCIALE

CONTENTIEUX GENERAL (L. 142-1s)

phase	qualité de l'expert	base légale	objet	demande	portée
arbitrage médical pré contentieux	médecin expert	L 141-1, R. 141-1	en cas de divergence médecin conseil /médecin traitant sur l'état du malade/victime (date consolidation..)	assuré ou médecin conseil	avis s'impose à la caisse



CRA	sans objet	R. 142-1	ne se prononce pas sur l'aspect médical	assuré	s'impose à la caisse. supervision MNC?
------------	------------	----------	---	--------	---



TASS	médecin expert	L 141-1, R. 142-24	expertise en 1e intention: divergence médicale (état du malade) à l'occasion de l'examen d'une prestation maladie ou AT-MP. Avis s'impose au TASS	à la demande du juge	l'avis s'impose au juge. En matière agricole il intervient dans le cadre du CPC (appréciation souveraine du juge R. 142-39).
		L 141-2, R. 142-24-1 qui renvoie à R. 141-1	expertise en 2e intention: suite à rejet par la CRA du recours victime c/interprétation par la caisse des conclusions de l'expert. Avis s'impose au TASS	juge suite au recours de la victime	
	expert judiciaire*	L. 141-2-1	expertise dite "de nomenclature" (difficulté persistante technique sur classification actes médicaux)	à la demande du juge	appréciation souveraine du juge

CONTENTIEUX TECHNIQUE (L. 143-1s)

phase	qualité de l'expert	base légale	objet	demande
pré contentieuse	pas d'expertise médicale à ce stade			

TCI	médecin consultant à l'audience	L 143-1, L. 143-10, R. 143-32	expert présent à l'audience	quasi systématique
	expert judiciaire	R. 143-13	mesure d'instruction	d'office ou à la demande des parties

ANNEXE 2 DE LA PIECE JOINTE N°5 : COUT DE FONCTIONNEMENT PREVISIONNEL DE LA MISE EN PLACE D'UN RECOURS MEDICAL PREALABLE

Option 1 : extension de la procédure prévue au L141-1 du CSS

La proposition de l'IGAS d'élargir l'expertise L. 141-1 Css. au contentieux technique impose, d'après la CNAMTS, de rémunérer l'expert au tarif actuellement en vigueur soit 4,37C (c'est-à-dire 100,51€ depuis octobre 2015.). L'IGAS semble proposer une base de rémunération similaire à celle des experts TCI avec remise d'un rapport écrit (soit 29,90€), mais les circonstances d'une expertise en cabinet de ville sont bien différentes de celles réalisées pour les TCI (avec regroupement de dossiers et présence sur place) et la CNAMTS est déjà en défaut d'attractivité vis-à-vis des professionnels pour la mise en œuvre de l'expertise L.141-1 Css (à noter une grève des médecins experts en 2014-2015 sur ce sujet qui a abouti à la revalorisation de l'arrêté).

Le coût d'un tel dispositif, étant entendu qu'il y a eu 22698 procédures engagées (AT/MP + AS) en 2014, peut être estimé à 2,3M€ (22698*100,51€), auquel il convient d'ajouter les coûts du médecin conseil qui a un travail préparatoire à réaliser. En l'estimant à 10 minutes par dossier on obtient un coût de 336 556€ soit un cout total de la proposition à environ 2,6M°€ A noter que, le bénéfice en termes de renoncement au contentieux semble discutable en cas de recours à une expertise qui n'aboutit pas à une décision collégiale. Par ailleurs, le médecin conseil ne se rend pas aux expertises en ville car c'est en pratique très compliqué et serait très couteux en ETP et en frais de déplacement.

A noter enfin que cette option ne porte à ce stade que le cas d'une expertise sur personne alors que le contentieux technique est également réalisé sur pièce en cas de contentieux employeur, ce qui pose également une véritable difficulté.

Option 2 : création d'une commission médicale de recours amiable

La CNAMTS propose de son côté la création d'une commission médicalisée composée de 3 médecins (1 médecin expert, équivalent du médecin expert TCI, un médecin conseil et un médecin représentant les intérêts du demandeur). Cette commission présente l'avantage de rendre un avis collégial médicalisé qui limitera fortement l'intérêt d'un contentieux judiciaire et d'harmoniser les pratiques.

Les frais de fonctionnement peuvent être évalués comme suit :

Secrétariat = 1ETP administratif soit 48K€par région (x13) = 624 000 €

1 expert TCI = 1,5C en moyenne par dossier soit 22698x1,5x23 = 783 081 €

1 médecin expert = même rémunération que le médecin expert TCI, pas de raison de le rémunérer différemment = 783 081 €

Frais de déplacement et d'indemnités de repas des deux médecins experts :

IK=0.61€/km avec un max à 10 en ville et 30 en zone rurale, soit une moyenne à 20 = 12€ par séance pour deux médecins. Le nombre de séances si l'on part sur des journées complètes (6h) et une moyenne de 10 minutes par dossier ($22698 \times 10 / 60 = 3783$ heures au total) = $3783 / 6 = 630$ soit $12 \times 630 \times 2 = 15\,120$ €

Indemnités de repas (décret 2006 et arrêté 2006) = 15.25€ soit $15.25 \times 630 \times 2 = 19\,215$ €

Soit un total annuel de frais de fonctionnement de $624\,000 + 783\,081 + 783\,081 + 15\,120 + 19\,215 = 2,2\text{M}^\circ\text{€}$

Si on valorise le temps de présence du médecin conseil sur une base de 22698 dossiers avec 10 minutes par dossier on obtient alors $2,2\text{M}^\circ + 336\,556$ € soit $2,5\text{M}^\circ\text{€}$

**PIECE JOINTE N°6 : POSITION DU PRESIDENT
DE LA CCAS, M. JEAN-MICHEL BELORGEY**

Quelles(s) protectins(s) sociale(s) pour demain

70^{ème} anniversaire de la Sécurité sociale

Quel juge pour quel accès aux droits - JMB 2015

Quel juge pour quel accès aux droits ?

J'avais compris que, sous cet intitulé, se cachait une commande plus ambitieuse que celles auxquelles j'ai déjà à plusieurs reprises tenté de satisfaire à l'occasion de communications à des colloques ou d'articles qui ont donné lieu à des publications dans la RDSS en 2007 (« *L'impossible mission du juge de l'aide sociale* »), et en 2013 (« *Les juridictions d'aide sociale confrontées au principe d'égalité* ») ainsi que, plus récemment, dans la revue de l'ENSSS (« *Aide sociale, quel contentieux, et quel juge ?* »). Je me suis donc reporté à un certain nombre de travaux relatifs aux juridictions, en général, spécialisées dans le domaine social, et notamment à l'étude sur l'avenir de ces juridictions adoptée en décembre 2003 par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat au terme des travaux d'un groupe que j'ai animé, parce que cela n'intéressait personne, alors que je présidais la Section du rapport et des études, une étude de même champ, ou à peu près, que le livre de Pierre Joxe que vous avez vu dans l'antichambre de cette salle et que son ton très vif n'a pas empêché de recevoir le prix de l'ENSSS. Une partie du travail que je craignais d'avoir à faire m'a néanmoins été épargné par l'intervention du professeur Verkindt portant à titre principal sur les juridictions spécialisées judiciaires, comme nous en étions convenus dans les couloirs, et je vais donc centrer la partie technique de mon propos sur les juridictions spécialisées de l'aide sociale - ce sera sa deuxième partie - en évoquant préalablement, car cela me paraît important, ce que devraient être à mon sens les qualités d'un juge intervenant en matière de protection sociale, puis, en troisième lieu, les conditions qui devraient être réunies pour que quelque juge que ce soit puisse faire correctement son métier, enfin ce qu'on peut attendre, si on peut en attendre quelque chose, des juridictions internationales ou apparentées, sujet qui, par bonheur, a très largement lui aussi déjà été traité par Monsieur Mavridis à l'occasion de son exposé d'hier après-midi.

1 – C'est une banalité de dire que la question des voies de recours dont disposent les titulaires de droits sociaux dans le cas où ils se heurtent, de la part des autorités administratives ou para-administratives compétentes pour leur mise en œuvre, à un refus de droit, ou à une mise en œuvre insatisfaisante de ceux-ci est une question tout à fait fondamentale, car, si perfectionné que soit un système de protection sociale, il ne vaut rien si la mise en œuvre des droits qu'il énonce est laissée à l'arbitraire de quelque catégorie de guichet que ce soit. On peut dire cela d'une autre manière en affirmant que la justiciabilité est une dimension essentielle de la garantie des droits sociaux.

Une fois cette vérité première énoncée, reste à savoir comment organiser cette justiciabilité, et à quel juge confier le soin de traiter les différentes sortes de litige susceptibles de naître à toutes les étapes du parcours d'accès aux droits, qui se révèle malheureusement trop souvent être un parcours d'obstacles. Ces litiges peuvent tenir tant à des difficultés d'interprétation de la loi et de ses textes d'application qu'à des difficultés d'évaluation des mérites du demandeur de prestations, en relation avec son état physique, la composition de

Quelles(s) protectins(s) socale(s) pour demain

70^{ème} anniversaire de la Sécurité sociale

Quel juge pour quel accès aux droits - JMB 2015

son foyer, ou sa situation financière, ou encore celle de ses obligés alimentaires. Le problème du choix du juge n'est pas propre au domaine de la protection sociale, il se pose aussi en droit du travail, en droit des étrangers, y compris celui des demandeurs d'asile, en droit fiscal. En matière de protection sociale, il comporte cependant un certain nombre de caractéristiques au moins pour partie singulières.

- Il faut, ou il faudrait, que le juge soit promptement accessible, et statue aussi promptement, car à peu près toutes les prestations sociales, de sécurité sociale comme d'aide sociale, ou apparentées répondent à des besoins plus ou moins impérieux, et, dans certains cas, vitaux, auxquels il faut satisfaire vite ; c'est vrai en matière de prestations de santé, d'invalidité, d'allocations de chômage, de RMI, plus encore pour des prestations comme la dépendance, qui, si elles tardent à être servies, et si les litiges traînent, n'auront finalement plus à l'être, le demandeur ayant disparu, et il ne faut pas encourager les guichets à jouer la montre. Or le fait est qu'il n'est pas rare aujourd'hui que les juridictions sociales tardent à statuer ; celle que je préside, la CCAS, statue fréquemment en appel jusqu'à six ou sept ans après les faits.

- Il faudrait ensuite que les procédures juridictionnelles mises en œuvre soient simples, ne reposent pas, à titre principal, sur des productions écrites, que le justiciable puisse s'expliquer devant un juge qui écoute, et n'exige pas de son interlocuteur une expertise juridique dont il est rare qu'il dispose. Il ne suffit pas de dire qu'il existe une aide juridictionnelle, car y recourir suppose un détour qui prend lui-même du temps, et exige des formalités qui sont souvent rebutantes, à telle enseigne que, même pendant les tristes années au cours desquelles un droit de timbre avait été établi devant les juridictions de l'aide sociale, droit dont n'étaient dispensés que les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle, rares étaient les plaideurs ayant tenté d'y avoir recours.

- Il conviendrait en troisième lieu, même quand les affaires comportent des dimensions complexes, d'éviter le plus possible d'obliger le justiciable à s'adresser à plusieurs juges ; ce qui ne veut pas dire que le juge unique soit toujours une solution idéale (c'est ce que l'on a bien vu lors des débats portant sur les juges intervenant en matière de droit au séjour et d'éloignement du territoire, et plus encore en matière de reconnaissance du droit d'asile et, en cas de refus, de destination d'éloignement). On sait, à cet égard, que la situation n'est pas, en matière d'aide sociale, idéale du fait d'une part que le juge de l'aide sociale qui évalue la capacité contributive des obligés alimentaires pour fixer la contribution de l'aide sociale aux personnes âgées n'a pas à l'égard des OA de pouvoir de contrainte, pouvoir qui n'appartient qu'au juge des affaires familiales. On sait aussi qu'une jurisprudence du Conseil d'Etat du 12 janvier 1983 *Sipos* réserve aux juridictions administratives de droit commun le contentieux de la légalité de certains actes

- Que le juge soit indépendant paraît la moindre des choses. Mais il a fallu attendre vingt ans après que la Cour européenne des droits de l'homme, le Comité européen des droits sociaux, le Conseil d'Etat, non pas, il est vrai, dans un arrêt, mais dans des conclusions de commissaire du gouvernement et dans le rapport précité, s'en soient émus pour que les Commissions

Quelles(s) protectins(s) socale(s) pour demain

70^{ème} anniversaire de la Sécurité sociale

Quel juge pour quel accès aux droits - JMB 2015

départementales d'aide sociale voient, à ce titre, leur composition disqualifiée par les décisions du Conseil constitutionnel sur QPC des 25 mars 2011 et 8 juin 2012, décisions pêchant au demeurant, je ne reprends pas ici les analyses longuement développées dans les communications et articles précités, à la fois par défaut et par excès. Ceci débouchant sur un tête à tête dans les CDAS entre un président rarement éclairé et un rapporteur qui est fréquemment un préposé du Conseil général, Pierre Joxe a donné de la situation, dans le livre dont j'ai parlé, quelques descriptions épiques. A cela il faut ajouter que plus de trois ans se sont écoulés depuis la plus récente des décisions du Conseil constitutionnel, et qu'aucune mesure législative n'est intervenue pour, comme dit le Conseil d'Etat dans son avis sur le projet de loi Justice du XXI^{ème} siècle, « *refonder la composition et les compétences des CDAS et de la CCAS* », une telle réforme « *étant indispensable pour que ces juridictions puissent fonctionner dans des conditions satisfaisantes* ». Il y avait bien dans l'article 55 de la loi sur le vieillissement une disposition renvoyant à des ordonnances le soin de régler la question. Mais le gouvernement s'est, en dernière minute, décidé à renoncer à cette procédure pour renvoyer l'inscription d'une solution dans le texte sur la justice du XXI^{ème} siècle où, pour l'instant, comme l'a relevé, ainsi que je viens de le dire, le Conseil d'Etat, on ne trouve rien. La vérité est que le combat continue à faire rage entre les partisans d'un transfert aux juridictions administratives de droit commun, voire aux juridictions judiciaires, de tout ou partie des problèmes traités par les CDAS, et ceux du maintien d'une filière juridictionnelle spécialisée, mais n'impliquant pas une reconstitution des CDAS dont on sait que personne ne veut supporter le coût, seulement, au mieux, le maintien de la CCAS comme cour unique, sur le modèle de la CNDA, après intervention des CDAS comme sortes de commissions de conciliation, et non plus comme juridictions.

2 - Ceci nous conduit à la deuxième partie de mon propos : quelle architecture d'ensemble ?

Le premier scénario, à mon sens plus utopique que réaliste, est celui qu'avait écarté le rapport de 2003 du Conseil d'Etat, mais que Pierre Joxe a, pour sa part, appelé de ses vœux. Il s'agit de la création d'un troisième ordre de juridictions, les juridictions sociales. Encore faudrait-il cependant savoir quel serait le champ de compétence de ces juridictions. Inclurait-il ou non le droit du travail ou seulement la protection sociale ? Cela suffirait-il, de surcroît, dans tous les domaines, à éviter que, pour la solution de certains litiges, il faille faire appel à plusieurs juges, relevant de plusieurs ordres de juridictions. Comment procéderait-on aux arbitrages en cas de conflit de compétence entre juridictions relevant de plusieurs ordres ? Par un Tribunal des conflits élargi ? Comment recruterait-on les juges et comment les formerait-on ? Le groupe de travail réuni en 2003 avait beaucoup médité l'exemple anglais de création d'une agence regroupant, sous la responsabilité du ministre de la justice, un certain nombre de *tribunals* compétents en matière de sécurité sociale, de santé, d'éducation, de handicap ; mais cet exemple n'avait pas paru probant eu égard aux différences considérables existant entre le système juridictionnel britannique et le système juridictionnel français.

Quelles(s) protectins(s) socale(s) pour demain

70^{ème} anniversaire de la Sécurité sociale

Quel juge pour quel accès aux droits - JMB 2015

Le second scenario, s'agissant des juridictions d'aide sociale, le professeur Verkindt a traité des juridictions de sécurité sociale, est leur suppression et le renvoi de l'essentiel de leur portefeuille de compétences aux juridictions administratives de droit commun. Etant entendu que, comme l'indiquait l'avis du Conseil d'Etat déjà cité concernant le projet de loi sur la justice du XXI^{ème} siècle, après rappel de la jurisprudence de principe du Conseil constitutionnel sur les compétences réservées de la juridiction administrative, un transfert de compétences limité au juge judiciaire serait admissible, même pour un contentieux portant sur *« l'annulation ou la réformation de décisions prises, dans l'exercice de prérogatives de puissance publique, par les agents de l'Etat (ou, par délégation de pouvoir, par les directeurs des caisses d'affiliation des assurés sociaux, chargés d'une mission de service public), ... dès lors qu'il tend, dans l'intérêt des personnes intéressées et de la bonne administration de la justice, à regrouper des contentieux variés relatifs à l'accès aux soins »*. C'est de la CMU complémentaire, qu'il est ici, anonymement, semble-t-il, question, mais cela pourrait aussi concerner, qui sait, l'AAH.

Je demeure pour ma part convaincu que la solution du transfert aux juridictions administratives de droit commun, qui, si elle devait prévaloir, se ferait probablement aux mêmes conditions que le transfert de la compétence en matière de RMI intervenu lors de la création du RSA, c'est-à-dire avec recours administratif préalable obligatoire, serait une mauvaise solution. Même le rapport du groupe de travail du Conseil d'Etat animé par le président Schrameck sur le RAPO avait d'ailleurs déconseillé de mettre en œuvre une telle technique en matière d'aide sociale. Le fait est que le contentieux du RSA a massivement déperissé par rapport à celui du RMI, et le taux de satisfaction des justiciables bien davantage encore, en particulier, mais pas seulement, en matière d'indus et de remises d'indus, non pour motifs de fond, mais pour précarité. Le juge administratif de droit commun, quelles que soient ses qualités, ne me paraît pas répondre aux caractéristiques évoquées en commençant qui devraient être celles d'une sorte de juge de proximité ; il n'est pas habitué à traiter d'affaires où le contenu juridique est souvent mince (ce qui est le cas, sinon de toutes les affaires d'aide sociale, ni même de toutes les affaires de RMI, de beaucoup d'affaires d'indus). A quoi il faut ajouter que le décret du 13 août 2013 sur le contentieux social devant les juridictions administratives de droit commun, en confiant celui-ci à un juge unique statuant sans possibilité d'appel, fait du contentieux social un contentieux du pauvre, autrement dit, un pauvre contentieux pour une pauvre justice.

Un mot, tout de même, sur les conditions auxquelles le maintien de la CCAS comme juridiction spécialisée de l'aide sociale unique serait une formule de compromis tolérable :

- il faudrait que les CDAS réduites à l'état administratif, comme on disait des clercs réduits à l'état laïc, présente tout de même quelques garanties de n'être pas des machines à éconduire ceux qui les solliciteraient ;
- il faudrait que la CCAS (ou, pour être tout à fait juste, mais les frontières sont ténues, son greffe) cesse d'être comme aujourd'hui considérée par la DGCS

Quelles(s) protectins(s) sociale(s) pour demain

70^{ème} anniversaire de la Sécurité sociale

Quel juge pour quel accès aux droits - JMB 2015

comme un de ses bureaux, que son président ait les prérogatives normales d'un chef de cour, et que le Conseil d'Etat songe à la traiter, sinon comme la CNDA, du moins mieux qu'il ne le fait depuis quelque temps en lui ayant retiré le concours des auditeurs y exerçant par le passé des fonctions de rapporteurs, en manquant à remplacer les présidents de section trop âgés, et le commissaire du gouvernement rarement sollicité, il est vrai, ce n'est pas automatique, mais dans certains cas absolument nécessaire ; il faudrait aussi rémunérer un peu plus correctement présidents de section, assesseurs et rapporteurs, ce qui a été fait il y a quelques années pour la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale ne devrait pas être impossible pour la CCAS ;

Le troisième scénario, qui est celui des aménagements à la marge, pour lequel le Conseil d'Etat avait, en 2003, manifesté sa préférence, que l'avis sur le projet de loi *Justice du XXI^{ème} siècle* paraît confirmer, peut comporter de très nombreuses variantes et revêtir une plus ou moins grande ampleur, l'essentiel a, s'agissant des problèmes internes aux juridictions judiciaires, été dit à ce sujet par le professeur Verkindt.

3 – Reste qu'aucune architecture juridictionnelle ne sera jamais satisfaisante, qu'aucun juge ne sera le bon, ou ne pourra rendre des décisions satisfaisantes, s'il n'est pas remédié au moins pour partie à un certain nombre de dérives ou de carences tenant à la nature du droit social, au comportement de l'Administration, au défaut de véritables médiations, qui sont la seule forme honorable de prévention du contentieux, et à ce qu'il faut bien appeler l'insuffisante formation des juges à l'intelligence de plus d'un problème de société.

Le droit législatif et réglementaire de la protection sociale est un droit trop compliqué. Ces bénéficiaires sont rarement en état d'en maîtriser la complexité, ce qui est ensuite retenu contre eux, quelle que soit leur condition, analphabétisme inclus, et l'incapacité de différentes sortes de conseillers à les éclairer. Ce droit n'est pas toujours non plus compris par les guichets, et il est à craindre qu'il ne le soit pas non plus par plus d'un juge, en tous cas plus d'une CDAS. Il en va ainsi dans de multiples domaines, comme le RMI, lequel, comme toutes les prestations différentielles, peut donner lieu à toutes sortes de contestations, en particulier du fait du retard avec lesquelles peuvent être payées des prestations qui, si elles avaient été payées en temps utile, auraient dû être prises en compte dans les bases de calcul du RMI, pour le cas où il aurait été demandé, mais n'ont pas à l'être si elles sont versées ultérieurement pendant une période d'attribution du RMI au titre d'une période antérieure. Denis Piveteau a également évoqué ce matin le brouillage qui prévaut désormais entre prestations en nature et prestations en espèce. De récentes décisions concernant l'APA ou la PCH de la CCAS et du Conseil d'Etat (par exemple Madame L du 1^{er} juin 2011) précisant que « la circonstance que le versement de la prestation fasse l'objet de retenues ne dispense pas

Quelles(s) protectins(s) sociale(s) pour demain

70^{ème} anniversaire de la Sécurité sociale

Quel juge pour quel accès aux droits - JMB 2015

*le bénéficiaire de son obligation de l'utiliser à la compensation des charges pour lesquelles elle lui a été attribuée ») donnent à voir la mesure des complications qui peuvent résulter de ce qu'une prestation doit être affectée à des emplois déterminés, de ce qu'il faudra en justifier, de ce que, si elle ne l'a pas été, il faudra la rembourser, ce qui risque d'exclure, si un droit demeure ouvert, mais est amputé par des retenues, que des ressources suffisantes soient disponibles en vue de satisfaire à l'avenir à l'affectation toujours requise. L'identification des motifs pour lesquels un contrat d'insertion n'a pas été signé, ou pas été respecté, ou son contenu n'entre (n'entraîne) pas dans les prévisions de la loi est une gageure. La notion de vie maritale est, elle aussi, en dépit des principes gouvernant la matière, mais dont l'application au cas par cas est difficile, une vraie bouteille à l'encre, qui autorise toutes sortes d'arbitraires y compris celui du juge, j'y reviendrai, problème qui n'existerait naturellement pas si on s'était, en temps utile, préoccupé de cheminer vers une individualisation des prestations comme évoqué hier matin par Monsieur Borenfreund, et, il y a quinze ans, par le rapport du groupe « *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité* » que j'ai animé au Plan en 2010, et dont la réforme Hirsch n'a pas vraiment tiré parti.*

A la complexité du droit légal et réglementaire l'Administration s'ingénie de surcroît souvent à apporter plus d'une aggravation. Elle invente des procédures dont il se pourrait que le législateur ou le pouvoir réglementaire, accoutumé à s'attaquer aux ventres mous, finisse lui aussi par faire une règle, mais qui n'en est provisoirement pas une, et qu'on oppose néanmoins aux demandeurs de prestations. Ainsi du certificat consulaire exigé des Roms pour une prise en charge au titre de l'AME attestant qu'ils ne bénéficient pas d'une couverture dans leur pays d'origine. On fait payer jusqu'à 100 euros aux Antilles un certificat de non-imposition. Mais l'imagination de l'Administration en matière de dissuasion clandestine est d'une richesse inépuisable ; les demandeurs de CMUC qui, par application de la loi, devraient, à défaut de réponse négative au bout d'un certain temps, voir leurs droits ouverts, sont éconduits, oralement, et les CDAS se refusent pour la plupart à traiter cette décision, qui en est bien une, faute qu'elle revête un caractère explicite. Le regroupement d'un certain nombre de mutuelles de la fonction publique a donné lieu à d'innombrables litiges sans qu'aucun contentieux ne puisse être clairement lié, faute d'abord qu'il soit possible de trouver un interlocuteur et de provoquer quelque chose qui ressemble à une décision. Les considérables retards observés aujourd'hui dans le paiement des retraites soulèvent des difficultés analogues. Quelles procédures d'urgence peut-on imaginer d'introduire en pareil cas ? Le traitement de problèmes de ce genre n'est pas hors de portée d'un juge, mais il faut que le justiciable soit armé, secondé, pour faire valoir ses droits. Or il est rare qu'il le soit. Et cela prend, de toutes façons du temps, trop de temps.

De là l'intérêt qu'il y aurait à promouvoir différents systèmes de médiation. Le malheur est que, s'ils existent en théorie (médiateur, qui est une médiatrice, de la Sécurité sociale, Défenseur des droits, permanence ministérielle de la protection sociale), leur crédit est faible, comme, du coup, l'écoute de leurs interlocuteurs, administrations d'Etat, ou locales, organismes de sécurité sociale, ce dont ils sont d'ailleurs eux-mêmes portés à

Quelles(s) protectins(s) socale(s) pour demain

70 ème anniversaire de la Sécurité sociale

Quel juge pour quel accès aux droits - JMB 2015

convenir). Quant à la tradition d'intercession républicaine des élus, elle a peu ou prou pris fin, soit parce que ceux-ci n'ont pas le goût de la relever, soit parce qu'ils se heurtent à la langue de bois des cabinets, aux lettres type, éventuellement encore à l'irritation, si ce n'est aux mesures de rétorsion des services dérangés.

Reste donc le juge. A qui on demande trop. Qui n'est pas toujours éclairé par la jurisprudence des cours supérieures (voir les fluctuations de la jurisprudence de la Cour de cassation sur le caractère indemnitaire, ou non, de la PCH). Qui n'a pas non plus, des conditions de vie dans les couches inférieures de la société, une vision suffisamment ouverte, ce n'est pas dans ces couches que se recrute principalement la magistrature, laquelle est en revanche visitée et plus d'une fois séduite par les représentations dominantes et les préoccupations de défense sociale qui n'ont pas cours qu'au pénal, mais aussi au social, ce qui le conduit, sur plusieurs fronts - la vie maritale, les indus - à couvrir les stratégies répressives aveugles des gestionnaires et des agents de contrôle cherchant à s'illustrer, y compris par des procédés qu'au moins la morale, mais en principe aussi le droit, réprouve (extorsion sous les pires menaces d'aveux de vie maritale, ou signature d'un papier blanc). Il y aurait, dans ces conditions, matière à développer une véritable politique de formation, ce qui bien sûr n'a de sens que si elle n'est pas à contre-pente des véritables réalités sociales.

4 - Quelles ressources offrent dans ce contexte, pour les titulaires de droits sociaux insatisfaits des réponses qui leur sont apportées par les administrations et les juridictions nationales, les juridictions internationales ou apparentées ?

L'exposé de Monsieur Mavridis, qui a largement traité de ce sujet, portait essentiellement sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne développée à l'occasion de refus de prestations dans un pays de l'Union à des étrangers communautaires ou du refus de prise en charge par les institutions de protection sociale d'un pays de l'Union des soins dispensés à un de ses nationaux dans un autre pays, de problèmes de coordination, aussi, entre systèmes. Le champ des problèmes susceptibles d'être traités par la CJUE en relation avec la libre circulation des citoyens est malgré tout assez limité. On pourrait imaginer que le champ de ceux susceptibles d'être traités par la CEDH le soit moins. Il l'est en fait également. En dépit de l'arrêt *Gaygusuz contre Autriche* du 16 septembre 1996 posant le principe que les prestations sociales constituent un droit patrimonial, au sens de l'article 1 du protocole additionnel 1 à la Charte, ce qui a dans cette affaire conduit à la condamnation de l'Autriche sur le fondement des dispositions combinées de l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde et du Protocole, nombres d'arrêts postérieurs ont, pour un motif ou pour un autre, revêtu une portée assez restrictive, y compris le récent arrêt sur le DALO français qui n'a pas été regardé comme un élément de patrimoine, il est vrai qu'il ne s'agit pas, à proprement parler, d'une prestation sociale.

Mais surtout, on sait que la CEDH ne peut être saisie qu'après épuisement des voies de recours nationales, ce qui, compte tenu de ce que j'ai dit en commençant, sur l'importance du facteur temps en matière de prestations sociales, soulève un sérieux problème.

Quelles(s) protectins(s) socale(s) pour demain

70^{ème} anniversaire de la Sécurité sociale

Quel juge pour quel accès aux droits - JMB 2015

Restent les possibilités ouvertes par le système des réclamations collectives prévu par la Charte sociale du Conseil de l'Europe¹, système auquel n'ont malheureusement adhéré qu'un nombre limité d'Etats, dont la France, un seul, qui n'est pas la France, ayant accepté qu'outre les organisations syndicales nationales ou internationales et les organismes accrédités auprès du Conseil de l'Europe puissent formuler une telle réclamation les associations. Situation qui oblige les associations nationales souhaitant déposer une réclamation à passer par un organisme international accrédité ; ceci a notamment été le cas des mouvements autistes, des mouvements de défense des Roms, et d'ATD Quart monde, lorsqu'ils ont demandé la condamnation de la France pour les insuffisances de sa politique en faveur des autistes, des Roms, et des personnes en situation de pauvreté ou de précarité, dans plusieurs domaines y compris la protection sociale. De la notion de réclamation collective, on peut aisément déduire qu'il n'est pas traité par le CEDS de situations individuelles, sinon à l'appui de raisonnements sur les politiques d'ensemble, ce qui peut néanmoins présenter un grand intérêt, comme cela a été prouvé dans l'affaire des droits à l'aide sociale des mineurs étrangers ressortissants ou non ressortissants de pays membres du Conseil de l'Europe, en situation régulière ou non, où le CEDS a pris une position très innovante et a été inespérément suivi par le Palais royal, lequel avait été saisi, lui, d'une requête du GISTI, sans que soit bien sûr mentionnée, dans la décision du Conseil d'Etat, la Charte, pas plus que le CEDS et sa décision, mais un autre fondement (la Convention des droits de l'enfant). Ce n'est pas, à trois ou quatre affaires près, s'agissant de la France, sur les questions de protection sociale, qu'a porté l'essentiel de l'effort du CEDS. Quoiqu'il en soit, après une montée en puissance du CEDS en général, et des réclamations collectives en particulier, on assiste aujourd'hui à un reflux très préoccupant du crédit de l'institution, qui contribue à, en même temps qu'il est nourri par un infléchissement de la posture de ses membres, et par la façon dont l'Europe de Bruxelles boude, ou pire, celle de Strasbourg.

Les déclarations de l'ancien président de la CJUE lors de sa visite au CEDS, pour sensiblement évasives qu'elles aient été, notamment sur le degré de compatibilité entre la Charte sociale et la partie sociale de la Charte des droits fondamentaux de l'Union (essentiellement tautologique : est garanti ce qui existe), ainsi que sur la possibilité de s'appuyer sur celle-ci pour obtenir l'émergence, avec le concours du juge européen, dans les Etats et dans l'Union, d'un droit social dans les domaines en friche, n'étaient pas totalement désespérantes. Beaucoup moins, à tout prendre, que le verdict de l'ancien président de la Cour européenne des droits de l'homme ne trouvant rien d'autre à dire du CEDS que « *Vous existez* », ce qu'on ne saurait regarder comme un témoignage de haute estime.

Les perspectives explorées dans l'un des derniers numéros de la revue trimestrielle des droits de l'homme, le numéro 104 de 2015, par le professeur Stangos, vice-président du CEDS, sur les éventuels devenir de celui-ci, « *quasi magistrature d'influence* », ou « *chambre sociale de la CEDH* », ne sont dès lors plausibles que pour autant que les membres du CEDS

¹ Voir J.M. Belorgey, « *La charte sociale du Conseil de l'Europe et son organe de régulation ; le Comité européen des droits sociaux* ». Revue de droit sanitaire et social - mars 2007.

Quelles(s) protectins(s) socale(s) pour demain

70 ème anniversaire de la Sécurité sociale

Quel juge pour quel accès aux droits - JMB 2015

n'auront pas peur de leur ombre, ou des rétorsions que pourraient leur valoir une attitude vraiment indépendante ; la deuxième ne pourrait mûrir que si les « *vrais juges* » cessaient de nourrir pour les « *demi-juges* » un mépris fondé et sur une différence de statuts, et sur une différence de credos philosophiques.