Le contentieux de la Sécurité sociale et l’article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme et des Libertés fondamentales.

Bien que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme ne reconnaisse que des droits civils et politiques, son influence sur les droits sociaux ne doit pas pour autant être exclue. En effet, les droits sociaux compris dans le champ du texte se sont notamment vus appliqués le droit à un procès équitable.

I/ Présentation du contentieux de la Sécurité sociale.

Le contentieux de la Sécurité sociale regroupe le contentieux opposant les assurés sociaux aux caisses de Sécurité sociale et celui opposant les cotisants aux unions de recouvrements.

Lors de l’institution d’un régime général de Sécurité sociale en 1945, la complexité et la spécificité de la matière ont conduit le législateur à créer des juridictions spécialisées : un contentieux dit général et un contentieux dit technique.

Il peut se trouver un contentieux relatif à la Sécurité sociale en dehors de ces deux branches du contentieux, notamment face à une juridiction prud’homale, lorsqu’existe par exemple un litige entre une caisse de Sécurité sociale et un de ses employés. Ce contentieux « de droit commun » ne sera pas inclus dans le champ d’étude parce qu’il ne pose aucune difficulté au regard de l‘application de l’article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme.

A/ Contentieux général.

Les articles L142-1 et L142-2 du Code de la Sécurité sociale régissent l’organisation et la compétence des tribunaux relatifs au contentieux général de la Sécurité sociale.

Ils sont ainsi formulés :

L’article L142-1 du Code de la Sécurité sociale dispose qu’ « *Il est institué une organisation du contentieux général de la Sécurité sociale. // Cette organisation règle les différends auxquels donnent lieu l’application des législations et réglementations de Sécurité sociale et de mutualité sociale agricole, et qui ne relèvent pas, par leur nature, d’un autre contentieux* (…) ».

Le contentieux de la Sécurité sociale ne revient dès lors à une juridiction du contentieux général que tant qu’il ne revient pas, en vertu d’une compétence attribuée, à une juridiction d’une autre branche du contentieux de la Sécurité sociale.

L’article L142-2 du Code de la Sécurité sociale, quant à lui, dispose que « *Le Tribunal des affaires de Sécurité sociale connaît en première instance des litiges relevant du contentieux général de la Sécurité sociale ainsi que de ceux relatifs au recouvrement des contributions, versements et cotisations mentionnés* [à différents articles du Code du travail]. // *La Cour d’appel statue sur les appels interjetés contre les décisions rendues par le Tribunal des affaires de Sécurité sociale »*.

Il existe un préalable obligatoire à la saisine du Tribunal des affaires de la Sécurité sociale : toutes les réclamations doivent d’abord être soumises à une Commission de recours amiable. Les décisions qu’elle rend ont valeur de décisions administratives et l’organisation de la commission, puisqu’elle n’est pas considérée comme une juridiction, n’est pas soumise au respect de l’article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme.

Le Tribunal des affaires de la Sécurité sociale est basé sur le modèle de l’échevinage. Il est présidé par un magistrat professionnel, flanqué d’assesseurs représentant les salariés, les employeurs et les indépendants.

L’oralité y est de mise, la représentation n’y est pas obligatoire et le ministère public n’y est pas représenté.

Dans la majorité des cas, lorsque le contentieux ne revient pas « par défaut » aux Tribunal des affaires de la Sécurité sociale, il revient au contentieux technique de la Sécurité sociale.

B/ Contentieux technique.

Le contentieux technique est notamment régi par les articles L143-1, L143-2 et L143-3 du Code de la Sécurité sociale.

L’article L143-1 du Code de la Sécurité sociale délimite les cas où la compétence d’un litige passe du contentieux général de la Sécurité sociale au contentieux technique de la Sécurité sociale.

Il est envisageable de diviser le contentieux technique en deux : d’une part, le contentieux de l’incapacité, qui traite notamment du contentieux relatif à l’existence et à la gravité d’une invalidité au sens du droit de la Sécurité sociale et d’autre part, le contentieux de la tarification de l’assurance des accidents du travail.

L’article L143-2 du Code de la Sécurité sociale dispose que « *Les contestations mentionnées* [à quatre des cinq alinéas de l’article L143-1 du Code de la Sécurité sociale, excluant les contestations relatives *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 Code de la Sécurité sociale, la détermination de la contribution prévue à l’article L437-1 du présent code*] *sont soumises à des Tribunaux du contentieux de l’incapacité »*.

Il poursuit en affirmant que « *Les TCI comprennent trois membres. Ils se composent d’un président,* (…) *d’un assesseur représentant les travailleurs salariés et d’un assesseur représentant les employeurs ou travailleurs indépendants »*.

L’article L143-3 du Code de la Sécurité sociale dispose que « *Les contestations mentionnées* [aux quatre alinéas précédents de l’article L143-1] *sont portées en appel devant une Cour nationale de l’incapacité et de la tarification de l’assurance des accidents du travail »*.

Il poursuit en affirmant qu’elle est « *composée d’un président, magistrat du siège de la Cour d’appel dans le ressort de laquelle la CNITAT a son siège, désigné pour trois ans* (…) *et d’assesseurs représentant les travailleurs salariés d’une part, et les employeurs ou travailleurs indépendants, d’autre part »*.

Il est à noter que, en vertu de l’article L143-4 du Code de la Sécurité sociale, « *Les contestations mentionnées* [à l’alinéa restant de l’article L143-1 du Code de la Sécurité sociale] *sont soumises en premier et dernier ressort à la CNITAT »*.

L’activité de la CNITAT est importante puisqu’en 1999, elle a été saisie de 8 142 affaires, en augmentation de près de 10% depuis 6 ans.

Dans les deux situations, un pourvoi est possible devant la Cour de cassation.

C’est le cas seulement depuis 1946, étant donné qu’avant cette date, le contentieux de la Sécurité sociale était un contentieux de nature administrative. En effet, les caisses de Sécurité sociale, bien qu’étant des organismes privés, étaient investies d’une mission de SP et détenait pour ce faire des PPP. Ceci a changé à la demande des usagers, qui estimaient, à tort ou à raison, que le juge judiciaire serait davantage protecteur de leurs intérêts.

IV/ Présentation de l’article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme.

La Convention européenne des droits de l’Homme garantit le droit de toute personne à un *procès équitable* dans son article 6 §1. Cette disposition revêt une importance considérable ; le droit à un *procès équitable* désigne, en effet, l’ensemble des garanties de bonne organisation et de bon fonctionnement de la justice.

Il est ainsi formulé : « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur des droits et obligations de caractère civil, soit du bien fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle*».

V/ Applicabilité de l’article 6 §1 au contentieux de la Sécurité sociale.

Le champ d’application *ratione personae* de cette disposition ne soulève pas de difficultés particulières puisqu’il renvoie à l’interprétation de l’article premier de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme visant *toute* personne physique ou morale.

Il en va différemment du champ d’application *ratione materiae*, l’article 6 §1 précisant que le droit à un procès équitable concerne « *les contestations sur les droits et obligations de caractère civil* et *le bien-fondé d’accusation en matière pénale* ».

Dans une décision Golder c/ Royaume-Uni du 21 février 1975, la CEDH a considérablement étendu le champ d’application du droit à un procès équitable de sorte que ce droit a pu trouver à s’appliquer aux juridictions de la Sécurité sociale.

La Chambre sociale de la Cour de cassation, dans des décisions Madaci du 17 décembre 1998, concernant le TCI et Société Ferry Capitain du 28 mai 1998, concernant la CNITAT, a reconnu le caractère juridictionnel de ces deux entités.

La mise en relation de ces décisions avec la décision de la CEDH Demicoli c/ Malte du 27 août 1991, caractérisant un tribunal « *par son rôle juridictionnel : trancher, sur la base de normes de droit et à l’issue d’une procédure organisée, toute question relevant de sa compétence* », permet de déduire sans difficulté l’applicabilité de l’article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme aux TCI et CNITAT.

VI/ Enjeux de l’applicabilité de l’article 6 §1 au contentieux de la Sécurité sociale.

L’avocat général M. Lyon-Caen, dans les conclusions qu’il a rédigées préalablement à la décision de l’Assemblée plénière de la Cour de cassation du 22 décembre 2000, a soulevé les nombreuses incompatibilités du contentieux de la Sécurité sociale avec les exigences imposées par l’article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme.

Le nombre important de violations retenues par la Cour de cassation en raison de l’organisation ou du fonctionnement des juridictions de la Sécurité sociale est symbolique du retard qu’elles avaient accumulé depuis leur création.

L’avocat général affirme ainsi que « *Tout concourt, à* [son] *avis, à la cassation des quatre pourvois qui vont sont soumis, avec comme seule hésitation, devant l’abondance des moyens que vous pouvez retenir ou invoquer d’office, le choix de ceux-ci*. »

Les réformes successives, intervenues depuis le début des années 2000, ont contribué à améliorer la situation de ces juridictions au regard des contraintes prescrites par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme.

VII/ Problématique.

Dans quelle mesure l’article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme influe t-il sur l’organisation et le fonctionnement du contentieux de la Sécurité sociale ?

VIII/ Annonce de plan.

Il convient d’abord de s’interroger sur l’influence qu’a pu avoir l’article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme et des Libertés fondamentales sur le contentieux de la Sécurité sociale (I) avant de se pencher sur les effets qu’on eu les réformes successives entreprises depuis 2002 (II).

# I/ L’influence de l’article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme sur le contentieux de la Sécurité sociale.

Depuis l'arrêt Jacques Vabre rendu le 24 mai 1975 en Chambre mixte, la Cour de cassation accepte de faire une application directe en droit interne de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme. Ainsi, la Cour de cassation a opéré comme on le lui a demandé un contrôle du droit interne par rapport à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme et notamment par rapport à son article 6§1.

L'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme dispose que «*Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue* (...) *par un tribunal indépendant et impartial* (...) *qui décidera* (...) *des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil* (...)».

Comme nous l'avons vu dans l'introduction, le contentieux de la Sécurité sociale entre bien dans le champ d'application de l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme. Pourtant, à bien des égards, le contentieux technique de la Sécurité sociale a pendant longtemps méconnu les exigences processuelles posées par l'article 6 §1.

La Cour de cassation a mis l'accent sur ce problème dans divers arrêts et a ainsi reconnu que les TCI et la CNITAT n'étaient pas conformes aux exigences d'indépendance et d'impartialité formulées dans l'article 6 §1.

## A/ Un manquement au principe d’indépendance et d’impartialité.

La double condition d'indépendance et d'impartialité exigée expressément par l'article 6 §1 constitue une garantie fondamentale du fonctionnement de la justice dans une démocratie. C'est pourquoi la CEDH a de nombreuses fois dans sa jurisprudence, et notamment dans une décision Rempli c/ France du 23 avril 1996 mis l'accent sur « *la confiance que les tribunaux d'une société démocratique se doivent d'inspirer aux justiciables*».

La CEDH a développé deux théories : celle de l'apparence d'indépendance et celle de l'impartialité objective.

Dans la première, elle apprécie le caractère indépendant d'un tribunal en se fondant, d'une part, sur des considérations objectives telles que le mode de désignation et la durée du mandat de ses membres, l'existence d'une protection contre les pressions extérieures et, d'autre part, sur des considérations subjectives en tenant notamment compte de l'apparence d'indépendance.

Dans la seconde, elle apprécie le caractère d'impartialité selon une double démarche consistant à la fois à essayer « *de déterminer la conviction personnel de tel ou tel juge en telle occasion* » et « *à s'assurer qu'il offrait des garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime* ».

La Cour de cassation a pris note de la jurisprudence et des exigences de la Cour de Strasbourg. Par conséquent, elle a d'abord porté ses critiques sur la composition du TCI en la jugeant incompatible avec les exigences de l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme (1) puis elle a étendu ce constat à la CNITAT (2). Il est également possible de souligner le fait que le Conseil constitutionnel a vérifié indirectement, par le biais du contrôle de constitutionnalité, la conformité du Tribunal des affaires de la Sécurité sociale aux exigences d'impartialité et d'indépendance formulées dans l'article 6 §1 (3).

1/ Le TCI face au principe d’indépendance et d’impartialité.

La Cour de cassation s'est demandée à deux reprises si les TCI, du fait de leur composition, étaient des tribunaux indépendants et impartiaux au sens de l'article 6 §1. Elle a répondu à son interrogation dans deux affaires : l'affaire Madaci de 1998 (Cass. Soc., 17 décembre 1998, Madaci c/ CPAM) et l'affaire Habib Sba de 2000 (Cass. Soc., Habib Sba c/ CPAM).

Dans les deux cas, il s'agissait d'un salarié qui avait saisi un TCI d'une demande de réévaluation de son taux d'incapacité résultant d'un accident du travail. Dans les deux affaires, le TCI avait rejeté la demande formulée. Les salariés se sont alors pourvus en cassation, au moyen que ce tribunal n'était pas conforme aux exigences d'indépendance et d'impartialité imposées par l'article 6 §1, en raison des modalités de sa composition telles qu'issues de l'article R143-4 du Code de la sécurité sociale.

La Cour de cassation s'est donc penchée sur la composition des TCI. Elle a relevé qu'ils étaient présidés soit par le directeur régional des affaires sanitaires et sociales, soit par le chef de service régional de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole, selon la nature des questions soumises à la juridiction. L'un comme l'autre pouvait se faire représenter par un fonctionnaire de son administration.

Selon la même disposition réglementaire ; les TCI comprenaient aussi plusieurs médecins. Un médecin désigné par le président de la juridiction et pris sur la liste des experts judiciaires, un médecin désigné par le requérant et un médecin désigné par la caisse. On y trouvait aussi un directeur régional du travail et de l'emploi, deux assesseurs représentant respectivement les employeurs et les salariés choisis sur des listes établies, sur proposition des organisations professionnelles, par le président de la juridiction.

A la suite de ce constat, la Cour de cassation a souligné le fait que la composition des TCI se caractérisait, d'une part, par l'absence de magistrats de carrière et, d'autre part, par la présence de fonctionnaires.

La Cour EDH estime que l'absence de magistrats de carrière peut être un signe d'absence d'indépendance des juges dans les juridictions en cause mais que ce n'est pas un critère absolu et que la présence de fonctionnaires n'est pas incompatible avec l'article 6 §1.

Cependant, elle ajoute que pour que le tribunal soit conforme aux exigences retenues, encore faut-il que le mode de désignation des membres, la durée de leur mandat et certaines garanties spécifiques les mettent à l'abri d'éventuelles pressions du pouvoir exécutif au sein duquel ils s'insèrent.

Ainsi, la Cour de Strasbourg a exprimé dans divers arrêts, et notamment dans sa décision du 28 octobre 1984 Sramek c/ Autriche, que « *dès lors qu'un tribunal compte parmi ses membres une personne se trouvant* (...) *dans un état de subordination de fonctions et de services par rapport à l'une des parties, les justiciables peuvent légitimement douter de l'indépendance de cette personne. Pareille situation met gravement en cause la confiance que les juridictions se doivent d'inspirer dans une société démocratique*».

Au regard des exigences de l'article 6 §1 et de la jurisprudence de la CEDH, la Cour de cassation a dans ces deux affaires relevé deux grandes anomalies.

La première et certainement la plus importante est celle de la présidence des tribunaux de l'incapacité. Cette présidence était confiée à un fonctionnaire. Or, ce fonctionnaire ne bénéficiait d'aucune garantie statutaire et se trouvait soumis à une subordination hiérarchique. De plus, lui même, en qualité de directeur régional des affaires sanitaires et sociales, exerçait une tutelle sur les caisses primaires de Sécurité sociale de sa circonscription. La Cour de cassation a émis un doute sur sa capacité à pouvoir juger avec impartialité un conflit individuel entre un assuré et une caisse primaire.

La deuxième anomalie qu'elle relève touche les autres membres du tribunal de l'incapacité. En effet, à l'exception des assesseurs visés par l'article R143-2 du Code de la Sécurité sociale, leur garantissant une certaines indépendance, les autres membres ne bénéficiaient d'aucune garantie. Aucune disposition réglementaire ou législative ne fixait la durée de leur mandat, ne leur procuraient de garanties pour les mettre à l'abri d'éventuelles pressions. Pire encore, l'autorité de nomination pouvait les remplacer à tout moment.

Au regard de ces éléments de droit et en se fondant sur les exigences de la jurisprudence de la CEDH concernant les critères d'impartialité et d'indépendance, la Cour de cassation a désavoué l'organisation des tribunaux du contentieux de l'incapacité. Elle a repris la théorie de l'apparence d'indépendance et de l'impartialité objective et en a conclu, pour les deux affaires, à la violation de l'article 6 §1, relevant que « *ces éléments étaient de nature à faire naître, dans l'esprit du justiciable, des doutes légitimes sur l'indépendance et l'impartialité du tribunal*».

Deux ans plus tard, la Cour de cassation a fait le même constat concernant la CNITAT.

2/ La CNITAT face au principe d’indépendance et d’impartialité.

Il paraît important de rappeler, dans un premier temps, la composition des CNITAT.

L'ancien article L143-3 du Code de la Sécurité sociale énumérait les différentes catégories de personnes qui composaient la CNITAT. L'ancien article R143-15 du même code précisait quant à lui les modalités de leur désignation.

On y trouvait six magistrats honoraires et un magistrat ayant appartenu à la Cour de cassation ou à une Cour d'appel. Ils étaient désignés par arrêté conjoint du ministre de la justice et des ministres intéressés sans conditions de durée et sans intervention du Conseil supérieur de la magistrature.

Au côté de ces magistrats, il y avait aussi des assesseurs représentant, d'une part, les travailleurs salariés et d'autre part, les employeurs ou les travailleurs indépendants. Ils étaient choisis pour chaque affaire par le président de la section intéressée sur une liste établie par le ministre ayant tutelle de la Sécurité sociale et du régime sociale de l'Agriculture, sur proposition des organisations professionnelles et pour une durée de cinq ans, leur mandat étant renouvelable.

Enfin, on trouvait des fonctionnaires de catégorie A, en activité ou honoraires, appartenant au ministère chargé de la Sécurité sociale ou au ministère chargé de l'Agriculture suivant la nature de l'affaire examinée. Ils étaient désignés par arrêté conjoint du ministre de la Justice ou du ministre chargé de la Sécurité sociale ou de l'Agriculture.

La liste des fonctionnaires désignés par les ministères comportaient en générale sept membres en activité et sept membres à la retraite. Les fonctionnaires en activité étaient souvent des directeurs du travail, un directeur adjoint des affaires sanitaires et sociales, un administrateur des affaires maritimes, un inspecteur du travail et un attaché d'administration centrale.

Lors de la formation de jugement, cinq membres étaient en principe présents : un magistrat président, deux membres choisis parmi les magistrats ou les fonctionnaires et deux assesseurs, l'un salarié et l'autre employeur. La Cour ne pouvait valablement statuer que si trois de ses membres, dont le président, étaient présents.

Le problème est par conséquent celui de savoir si l'indépendance et l'impartialité sont respectées au sein de la CNITAT au regard de sa composition.

Le plus gros problème à soulever est celui de la présence de fonctionnaires en son sein. Rappelons que la Cour de Strasbourg considère que la présence de fonctionnaires au sein d'un tribunal n'est pas en soi contraire à l'article 6 §1 de la Convention. Pour autant, elle exige que la Constitution ou la loi postule leur indépendance relative à leurs activités juridictionnelles. Ainsi « *dès lors qu'un tribunal compte parmi ses membres une personne se trouvant dans un état de subordination de fonctions et de services par rapport à l'une des parties, les justiciables peuvent légitimement douter de l'indépendance de cette personne. Pareille situation met gravement en cause la confiance que les juridictions se doivent d'inspirer dans une société démocratique* ».

Les fonctionnaires qui siègent au sein de la CNITAT sont ils soumis à un lien de subordination ? Sont-ils autonomes et indépendants ? Trois éléments peuvent nous laisser penser que non.

Tout d'abord, nombreux sont ceux qui ont pu relever que les fonctionnaires composant la CNITAT ne bénéficiaient d'aucune garantie spécifique quant à leur liberté de décision dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle. Bien au contraire, ils sont nommés sans limitation de durée et il peut être mis fin à tout instant à leur activité juridictionnelle. Ces éléments permettent d'avoir des doutes sur leur impartialité et leur indépendance.

De plus, rappelons que sont mises en cause devant la CNITAT des décisions des caisses de Sécurité sociale et que ces caisses sont très souvent parties à la procédure. Or, le ministre qui dirige l'administration dont les fonctionnaires dépendent exerce une tutelle sur la Sécurité sociale au travers d'une direction de son ministère et des directeurs régionaux des affaires sanitaires et sociales, lesquels exercent eux mêmes au nom de l'Etat, sous l'autorité du préfet de région, leur tutelle sur les caisses primaires de Sécurité sociale de leur circonscription. Ces deux arguments sont, semble t-il, déjà suffisants pour soutenir que les fonctionnaires partis aux CNITAT ne sont pas indépendants, du fait des liens de subordination qui les unissent à leurs ministères.

Enfin, comme nous l'avons vu précédemment, il est possible de distinguer deux sortes de fonctionnaires, les fonctionnaires en activité et les fonctionnaires à la retraite. Il est incontestable que les liens entre les fonctionnaires retraités et leur administration sont moins importants et moins forts que ceux qui existaient lorsqu'ils étaient en activité. Cependant, selon la Cour de Strasbourg, cet argument ne tient pas la route et n'est pas assez significatif. Elle insiste pour que soient pris en considération les préjugés que pourraient avoir les membres de la juridiction, à raison de leurs fonctions antérieures, ne serait-ce qu'au regard de l'apparence. Elle a soulevé pour la première fois cet argument le 1 octobre 1982 dans son arrêt Piersack c/ Belgique.

Un second problème peut être soulevé au niveau de la composition de la CNITAT.

Les autres membres composant la CNITAT sont-ils indépendants et impartiaux ? Il est certain que non car ils sont nommés sans limitation de durée. Les ministres peuvent mettre fin à leur fonction à tout moment. Dans le cadre de cette juridiction, les magistrats eux mêmes ne sont pas inamovibles.

3/ La position de la Cour de cassation.

La Chambre sociale de la Cour de cassation, le 28 mai 1998 dans l'arrêt Ferry Capitain, avait été saisie d'un pourvoi ayant pour principal moyen que la CNITAT serait une juridiction ne présentant pas les caractères d'indépendance et d'impartialité exigés par l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droit de l'Homme. Après avoir mis l'accent sur le fait que la CNITAT était bien une juridiction, elle a affirmé dans cet arrêt que « *dans l'exercice de leurs attributions juridictionnelles* (...)*, les présidents et assesseurs composant la Cour nationale constituent un tribunal indépendant et impartial*».

Pourquoi la Cour de cassation n'a pas, dès cette demande, considéré que la CNITAT n'était pas une juridiction indépendante et impartiale au sens de l'article 6 §1 ?

Selon Pierre Lyon-Caen, avocat général, la Chambre sociale a voulu faire preuve de sagesse. Décider du jour au lendemain qu'une juridiction nationale n'est ni indépendante ni impartiale dans sa composition revient à interdire à celle-ci de continuer à fonctionner. Si la Chambre sociale avait fait preuve d'audace en jugeant que la CNITAT était une juridiction ni impartiale ni indépendante, l'ensemble du contentieux technique de la Sécurité sociale aurait été paralysé. Les juges devaient être conscients que le seul remède à une telle constatation ne pouvait être qu'une réforme législative. Or, une telle réforme nécessite du temps.

Ainsi, la Cour de cassation, à la suite de cet arrêt, avait tout de même soulevé dans son rapport annuel pour 1998 les difficultés posées par l'organisation de la CNITAT eu égard aux exigences de l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droit de l'Homme. Dans ce rapport, la Cour de cassation suggère une modification législative.

Trois griefs furent principalement soulevés. Le premier concernait la présence de fonctionnaires intégrés dans une hiérarchie au sein des CNITAT, le second le défaut de publicité des audiences et le troisième le défaut de contradictoire. Cet avertissement n'a pourtant entraîné aucune évolution législative.

C'est pourquoi, deux ans après avoir reconnu le manque d'impartialité et d'indépendance des TCI, l'Assemblée plénière de la Cour de cassation a très logiquement jugé que la présence parmi les membres de la Cour nationale de fonctionnaires honoraires ou en activités, nommés sans limitation de durée, constituait une circonstance de nature à porter atteinte à l'indépendance de cette juridiction et à faire naître un doute légitime sur leur impartialité. Elle a décidé de renvoyer l'affaire devant une CNITAT autrement composée. Cette solution a donc bloqué tout le contentieux technique de la Sécurité sociale car cette nouvelle composition ne pouvait résulter que d'une modification législative, donc d'une nouvelle loi modifiant l'organisation et le fonctionnement de la CNITAT.

En l'espèce, un salarié victime d'un accident du travail s'est vu reconnaître un certain taux pour une incapacité permanente partielle par un Tribunal du contentieux de l'incapacité. Insatisfait du jugement rendu son employeur, il forme un appel. La Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail ne fait pas droit de sa demande. La Cour nationale comprend parmi ses membres un certain nombre de fonctionnaires dont leur mandat peut être mis fin à tout moment par les autorités de nomination. Il se pourvoit alors en cassation.

Le problème qui se posait à la Cour de cassation était celui de savoir si la composition et les règles de procédures appliquées au sein de la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail étaient conformes aux exigences d'impartialité et d'indépendance formulées dans l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme. L’Assemblée plénière de la Cour de cassation casse et annule l'arrêt rendu par la CNITAT au visa de l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme, au motif que la cause n'a pas été entendue par un tribunal indépendant et impartial. Autrement dit, l'Assemblée plénière fait un revirement de jurisprudence en considérant que la composition de la CNITAT n'offre pas les garanties d'impartialité et d'indépendance requises par l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme. Elle a donc tranché le débat relatif à la conformité de la CNITAT à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme.

Ainsi, les changements terminologiques opérés par la loi du 28 janvier 1994 n'étaient qu'une illusion. Cette Cour, selon l'Assemblée plénière de la Cour de cassation, ne fonctionne pas comme une réelle juridiction devrait le faire.

La deuxième Chambre civile de la Cour de cassation a tranché dans le même sens dans une décision du 8 mars 2005. En l'espèce, à la suite d'un accident du travail, un salarié a saisi le Tribunal du contentieux de l'incapacité d'une demande tendant à la réévaluation de son taux d'incapacité permanente partielle. Le tribunal, présidé par une représentante du directeur régional des affaires sanitaires et sociale ne fait pas droit à sa demande. Le salarié se pourvoit alors en cassation au moyen que sa cause n'a pas été entendue par un tribunal indépendant et impartial au sens de l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme alors même que la caisse primaire d'assurance maladie affirme que son moyen n'est pas recevable devant la Cour de cassation car, en première instance, le salarié n'a pas tenté de contester la régularité de la composition du Tribunal du contentieux de l'incapacité avant l'ouverture des débats.

Le problème juridique qui se posait dans cet affaire était celui de savoir si un salarié pouvait se pourvoir en cassation au moyen que sa cause n'avait pas été entendue par un tribunal indépendant et impartial au sens de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme alors même que ce moyen n'avait pas été avancé devant les juges du fond avant l'ouverture des débats. La deuxième Chambre civile de la Cour de cassation, en date du 8 mars 2005, casse et annule le jugement rendu le 9 octobre 2001 par le Tribunal du contentieux de l'incapacité de Paris au visa de l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme au motif « *qu'il ne peut être reproché à M.X* (...) *de s'être abstenu de soulever l'irrégularité structurelle du Tribunal du contentieux de l'incapacité composé selon les dispositions, alors en vigueur, de l'article L143-2 du Code de la Sécurité sociale, alors que, ne pouvant s'adresser à une juridiction autrement composée, il s'exposait à ne pas voir statuer sur sa demande »* et *« qu'il résulte de la décision attaquée que le Tribunal était présidé par un représentant du directeur régional des affaires sanitaires et sociales, que ce fonctionnaire, soumis à une autorité hiérarchique, a, du fait de ses fonctions administratives, des liens avec la Caisse partie au litige* (...) *que ces éléments étaient de nature à faire naître, dans l'esprit du justiciable, des doutes légitimes sur l'indépendance et l'impartialité du tribunal*».

4/ La position du Conseil constitutionnel.

Un arrêt important a été rendu par le Conseil constitutionnel le 3 décembre 2010. Celui-ci devait, par le biais d'une question prioritaire de constitutionnalité, vérifier si les articles L142-4 et L142-5 du Code de la Sécurité sociale étaient conformes à la Constitution et plus particulièrement aux articles 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

L'article 6 pose le principe de l'égalité des citoyens devant la loi et le principe de l'égal accès des citoyens aux emplois publics. L'article 16 quant à lui pose le principe de la séparation des pouvoirs.

Dans son neuvième considérant, le Conseil constitutionnel, après avoir rappelé la composition du Tribunal des affaires de sécurité sociale, affirme que «*les règles de composition du Tribunal des affaires de sécurité sociale ne méconnaissent pas les exigences d'indépendance et d'impartialité qui résultent de l'article 16 de la Déclaration de 1789* ».

Rappelons que le Conseil constitutionnel, depuis sa décision IVG du 15 janvier 1975, refuse de contrôler la conformité d'une loi par rapport à un traité. Ainsi, dans cette affaire il lui était impossible de faire un contrôle de conventionalité des lois en cause au regard de l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. Pourtant, on ne peut qu'affirmer que c’est indirectement ce qu'il fait. En effet, l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme et l'article 16 de la DDHC posent les mêmes garanties d'indépendance et d'impartialité. Ainsi, si l'affaire avait été renvoyée devant le Cour de cassation, cette dernière aurait certainement opéré un contrôle non pas de constitutionnalité mais un contrôle de conventionalité.

Quoi qu’il en soit, grâce à cet arrêt, nous pouvons suggérer que les Tribunal des affaires de la Sécurité sociale sont biens conformes dans leur organisation aux exigences formulées à l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme.

## B/ Un manquement à l’exigence d’un procès équitable.

Le caractère contradictoire est le premier principe énoncé par l’article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme : « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement* ». Il est notable que ce principe est associé au principe de l’égalité des armes et des droits de la défense et a été consacré de nombreuses fois tant par le Conseil constitutionnel comme principe général du droit de la procédure civile (dans une décision du 13 novembre 1985) que par la Cour européenne des droits de l’Homme (dans une décision Mantovanelli c/ France du 18 mars 1997).

Ceci suppose dès lors que les parties aient connaissance de toutes les pièces communiquées au juge et notamment celles versées au débat telles que les observations. En effet, ceci permet aux parties de discuter de la valeur et de la portée d’une pièce produite et donc d’en limiter les conséquences voire d’opposer sa recevabilité.

Cependant, en droit de la procédure civile comme pour le contentieux de la Sécurité sociale, ce principe n’est une obligation que durant la tenue des débats et de la lecture de la décision, la phase d’instruction n’y étant par principe pas tenue. Concrètement, les pièces transmises lors de l’instruction ne seront pas obligatoirement communiquées à la partie adverse (ou aux deux parties pour le cas d’une mesure ordonnée par le juge) sous réserve qu’elles le soient durant la phase des débats et de décision.

Malgré l’importance juridique à appliquer ce principe et ses nombreuses consécrations, le système judiciaire de la Sécurité sociale ne semble pas le prendre en compte.

Dans le cadre d’un contentieux lié à un arrêt de la CNITAT, le professeur Pierre Lyon-Caen perçoit un tel moyen comme inutile puisque la contestation de l’indépendance et de l’impartialité semble inévitablement recevable et constitutive de condamnation de celle-ci. Ainsi, selon ses conclusions, ce seul moyen serait suffisant.

Pour autant, l’arrêt de l’Assemblée plénière de la Cour de cassation n’a pas suivi ses préconisations, elle a retenu tous les moyens formulés par l’employeur à l’encontre de la validité de l’arrêt rendu par la CNITAT. Celui-ci agissait dans le cadre d’un contentieux lié à la reconnaissance d’une incapacité permanente partielle de son salarié par la CNITAT, arrêt confirmatif du jugement rendu par le TCI. Il s’est basé sur l’article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme envers ses dispositions d’impartialité et d’indépendance des juges, d’audition publique et équitable de la cause (c’est-à-dire du principe du contradictoire) ainsi que les articles 14, 16 et 433 du Code de procédure civile.

L’Assemblée Plénière cassa l’arrêt de la CNITAT le 22 décembre 2000 au motif que la composition et le fonctionnement de la Cour ne respecte pas les dispositions de l’article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme.

Cet arrêt est donc intéressant pour la notion de procès équitable au sein de la CNITAT et, en particulier, du principe du respect du contradictoire. En effet, il pose deux grandes condamnations sur ce fondement : l’une relative au déroulement de la procédure (1) et l’autre relative à la tenue du procès (2).

1/ La question de la communication des pièces et notamment de l’expertise médicale.

L’arrêt de l’Assemblée plénière du 22 décembre 2000 pose un double principe envers le caractère contradictoire de la procédure.

Tout d’abord, comme toute juridiction, la CNITAT a le droit de demander des mesures d’instruction, tel que le recours à des expertises. Ce droit est aussi octroyé aux parties, mais le refus formulé par le juge à cette demande ne constitue pas en soi une violation de l’article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme puisqu’il n’est pas forcément de nature à faire perdre à la partie une chance sérieuse de succès.

De plus, le refus peut être légitime : le recours à l’expertise ne doit pas viser à suppléer à la carence d’une partie dans l’administration de la preuve ou à apporter une simple confirmation, la juridiction s’estimant alors suffisamment informée. Celles-ci sont particulièrement utiles au cours d’un procès qui se fonde sur l’état de santé d’une des parties. Néanmoins, au contraire des autres juridictions, la loi n’impose pas la communication du rapport d’expertise, ou tout du moins de l’avis, du médecin aux parties, ce qui est du coup rarement fait volontairement. Or le juge de la CNITAT prendra nécessairement compte de ce rapport, voire l’adoptera quasi systématiquement !

La problématique du principe du contradictoire n’est pas en fait la prise en compte d’un élément de preuve par le juge mais la possibilité que chaque partie en ait eu connaissance, donc soit sur un pied d’égalité (CEDH, 6 mai 1985, Bönisch c/ Autriche), et ait eu la possibilité de s’en justifier, d’en discuter, ce qui n’est visiblement pas le cas pour ce type de litige.

La Cour européenne des droits de l’Homme, dans l’affaire Dombo c/ Pays-Bas du 27 octobre 1993, a ainsi souligné que l’exigence du procès équitable implique « *l’obligation d’offrir à chaque partie une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son adversaire* ». Dans d’autres termes, ceci a été confirmé par de nombreux arrêts de la chambre sociale de la Cour de cassation tel que celui du 18 octobre 2001.

Ce silence de la loi s’explique par la délimitation stricte de la notion d’expertise dans le cadre d’une instruction judiciaire : lorsqu’une mesure en vue d’étayer ou d’apprécier un moyen à un litige est requise par le juge, celle-ci peut être soit prise ponctuellement (R143-28 du Code de procédure civile), soit de façon automatique à un type de litige (R143-27 du Code de procédure civile). Ici, l’expertise médicale ne relève plus de l’article R143-27 donc n’est pas une mesure d’instruction soumise aux règles du contradictoire et donc à la communication des mesures ordonnées par le juge aux parties à un litige. Cependant, la CNITAT admettait que cette absence de communication s’expliquait plus par l’insuffisance des moyens accordés à son secrétariat qu’à des motifs juridiquement acceptables. De plus, elle avançait la possibilité pour l’employeur, partie potentielle au litige, de saisir le Tribunal des affaires de la Sécurité sociale par la procédure de référé pour obtenir l’avis ou le rapport d’expertise du médecin afin d’apprécier le bien-fondé de la décision d’évaluation des séquelles et de fixation des réparations, voire des chances de son succès lors d’une procédure contentieuse.

Les difficultés de communication de cet avis ou rapport médical ont été restreintes par l’instruction ministérielle du 29 décembre 1994, sans que cela ne clôture le débat. Ainsi ce raisonnement a été maintenu jusqu’aux arrêts de l’Assemblée plénière de 19 décembre 2002 après de nombreuses approbations de ce fonctionnement comme par la chambre sociale de la Cour de cassation le 28 mai 1998 et par le silence du décret du 2 juin 1999. Pour la première fois, il est officiellement déclaré « *dépourvu de caractère contradictoire* » donc sans prendre en considération la distinction entre les articles R143-28 et R143-27 du Code de procédure civile. Dès lors les caisses peuvent être sanctionnées pour absence de justificatifs de l’envoi du double de déclaration de maladie professionnelle et des certificats médicaux l’attestant.

Ensuite, le caractère contradictoire de la procédure doit suivre des règles et des moyens précis à la production des preuves. Le contentieux de la Sécurité sociale est alors nécessairement inégalitaire entre les parties : les caisses de Sécurité sociale, parties au litige, disposent par définition de moyens administratifs et techniques plus larges que leurs adversaires, c’est-à-dire les assurés sociaux et les employeurs. Cette situation est la subsistance de l’ancienne organisation de ce type de contentieux, qui relevait de l’ordre administratif et donc, qui faisait primer l’intérêt général sur l’intérêt privé.

De plus, il ne prévoit pas que l’employeur requérant puisse consulter les observations écrites du médecin que la CPAM envoie au TCI. Cette question de l’administration de la preuve soulève une autre obligation : celle de communiquer sa pièce suffisamment tôt envers la tenue de l’audience, enfin que la partie adversaire puisse, si cela est possible, en discuter en pleine connaissance de cause. Enfin aucune obligation d’information des conséquences du refus de la famille à une autopsie n’est imposée à la caisse. Dès lors, leur refus entraîne l’inversement de la charge de la preuve du caractère professionnel de l’accident de travail ayant causé la mort mais surtout, leur fait perdre la présomption d’imputabilité ! Non seulement la famille perd une chance de succès à la reconnaissance judiciaire du caractère professionnel de l’accident mais aussi l’employeur qui n’a pas le droit de requérir une autopsie, ce dernier relevant du pouvoir exclusif des caisses de sécurité sociale. Ces effets sont dérogatoires au principe de l’administration de la preuve : c’est pourquoi il semble essentiel qu’une obligation d’information soit posée auprès des professionnels, c’est-à-dire les caisses.

2/ Règles de forme : le déroulement formalisé du procès (publicité des débats, délai raisonnable, décision rendue publiquement et motivation de la décision).

Les règles de forme énoncées par l’article 6§1 sont nombreuses. « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue* (…) *publiquement et dans un délai raisonnable* (…). *Le jugement doit être rendu publiquement*. » La publicité de l’audition de la cause et du jugement ainsi que l’obligation de respecter un délai raisonnable de jugement ont été complétées par le principe de la motivation des décisions rendues. La question des délais raisonnables, encore subsistante, sera traitée par la suite.

D’une part, l’obligation de rendre la cause et le jugement lors d’une audience publique était notamment bafouée durant les procès devant la CNITAT. En effet, l’audience publique n’était constituée que de la lecture de la décision et non de son contenu, cette audience étant l’intégralité du procès pour les parties ! Cette audience dite de jugement avait une portée d’autant plus limitée que les parties étaient rarement informées de la date de son déroulement… En effet, le contenu se base sur des pièces non communiquées aux parties, comme le rapport de l’expert médical, celui-ci n’étant connu des parties que dans son avis conclusif et lors de la lecture de l’arrêt. Ainsi, les juges décidaient hors la présence des parties sur des pièces qui ne leur étaient pas communiquées. En réalité, bien que la publicité des débats soit un principe du procès équitable, celui-ci est limité envers les tiers en vue de protéger un autre grand principe de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme (mais aussi du droit interne) : la vie privée. Or, ici, l’audience au sens de la prise et de l’annonce de la décision, touchant incontestablement par son aspect médical à la vie privée, écartait en grande partie les parties concernées et non seulement les tiers ! Néanmoins, la question de la publicité des débats est partiellement comblée devant la Cour de cassation, qui a érigé ce principe comme une règle classique de son fonctionnement, bien qu’il est notable qu’elle se limite à juger le droit et non plus les faits... Un arrêt de la Cour européenne des droits de l’Homme admet un aménagement de la publicité des débats, outre l’exception de la vie privée : le 21 février 1990, dans l’affaire Hakansson et Sturessouc c/ Suède, elle admet qu’un requérant renonce à ce droit et ce, de façon non équivoque.

D’autre part, les décisions rendues doivent être suffisamment motivées. Cette obligation de motivation a deux pendants : l’appréciation par le juge des preuves recueillies et la justification de sa décision.

Tout d’abord, l’appréciation par le juge des preuves recueillies est discrétionnaire, c’est-à-dire propre à chaque juge. Cependant, le 23 juin 1993, la Cour européenne des droits de l’Homme (affaire Ruiz-Mateos) a imposé que l’examen de la procédure dans son ensemble et donc en ce qui concerne le mode de présentation des preuves revêtent un caractère équitable au sens de l’article 6 §1. Au-delà de l’impartialité et de l’indépendance des juges, le contentieux de la Sécurité sociale pourrait y être non conforme du fait de la présomption d’imputabilité de l’accident ou de la lésion à l’employeur, c’est-à-dire de son caractère professionnel. En effet cette présomption répond de deux uniques conditions : l’accident ou la lésion doivent être apparus au temps et au lieu du travail. La preuve de l’ancienneté de la lésion ou d’une faute inexcusable du salarié étant quasiment impossible à rapporter, cette présomption ne vaut réellement que dans les rapports entre la victime et la caisse. Lorsque le litige oppose la caisse à l’employeur, ce dernier est en effet en droit de demander à la caisse de justifier sa demande, comme un simple débiteur contestant auprès de son créancier l’un des éléments constitutifs de sa dette. Ce n’est que dans cette configuration où l’égalité des parties semble être bafouée, cette question n’ayant jamais été définitivement résolue par un tribunal en cette même formulation.

Ensuite, la décision doit être justifiée, c’est-à-dire que le juge doit la motiver. Cette exigence est posée par l’article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l’Homme mais aussi par le droit interne. En effet, toute décision ayant une motivation insuffisante ou inexistante doit être censurée par les hautes cours, donc la Cour de cassation et le Conseil d’Etat. Néanmoins, il est notable que la Cour de cassation est moins sévère dans le cadre des contentieux de pur droit des TCI et de la CNITAT puisque le fond du précédent jugement se base sur des expertises médicales, non susceptibles de réelles contestations par un juriste… Concrètement, l’exigence de motivation s’analyse « *à la lumière des circonstances de l’espèce*» (CEDH, 19 avril 1994, Van de Hurk c/ Pays-Bas) mais aussi globalement, sans être trop sommaire ou générale sur un moyen de défense qui apparaît décisif pour l’issue du litige. Ceci est particulièrement bafoué envers l’employeur, puisque la caisse ne lui notifie que des décisions administratives bien floues… Or, cette exigence vise à orienter les parties dans leurs moyens de défense à présenter lors d’un recours, étape bien complexe lorsque les points susceptibles de leur faire grief sont ignorés par eux-mêmes…

Bien que l’arrêt de l’Assemblée plénière du 22 décembre 2000 ne soit pas le seul à condamner le fonctionnement et la composition de la CNITAT, il fut l’une des bases incontestables à l’impulsion et à la mise en œuvre de la réforme de 2002.

# II/ Les apports imparfaits de la réforme de 2002.

Les réformes de 2002 ont conduit à améliorer significativement la situation du contentieux dit technique de la Sécurité sociale (A). Néanmoins, persistent quelques violations subsistantes de l’article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme qui viennent tempérer les apports des réformes (B).

## A/ Les apports de la réforme du contentieux dit technique de la Sécurité sociale.

A la suite de l'arrêt du 22 décembre 2000 rendu par l'Assemblée plénière de la Cour de cassation, le législateur est intervenu pour modifier l'organisation et le fonctionnement des juridictions chargées du contentieux technique de la Sécurité sociale.

Cette intervention était nécessaire pour deux raisons. La première est que le droit français était largement en contradiction avec les exigences de l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme et qu'à tout moment la France aurait pu être condamnée. La deuxième est que cet arrêt a provoqué une paralysie du contentieux de la Sécurité sociale, la CNITAT ne pouvant plus rendre de jugements tant que son fonctionnement et que son organisation ne seraient pas conformes à l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme.

Par la même occasion, cette réforme législative permet aux juridictions chargées du contentieux de la Sécurité sociale d'être en accord avec la législation française qui comme exprime dans l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme de 1789 le fait que « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de constitution* ».

Cet article met avant le fait que pour être une société démocratique, la séparation des pouvoirs doit être assurée entre les différents organes de l'Etat, ainsi les pouvoirs législatif, exécutif et juridictionnel doivent être indépendants. Le pouvoir législatif doit faire la loi, le pouvoir exécutif doit exécuter les lois et le pouvoir juridictionnel doit trancher les litiges. Chaque organe doit être spécialisé et indépendant. Aucun des trois pouvoirs ne doit pouvoir exercer de pressions sur les autres. Ils faut que les autorités ou organes soient mutuellement indépendants ce qui signifie en pratique que les individus qui composent chacune des ces autorités ne doivent pas être nommés par les autres organes et surtout qu'ils ne doivent pas être discrétionnairement révocables par eux.

Pourtant, c'est bel et bien ce qu'il se passait dans le cadre du contentieux de la Sécurité sociale. Les TCI et la CNITAT, organes juridictionnels, n'étaient pas totalement libres et indépendants, le pouvoir exécutif exerçant indirectement une influence et des pressions sur les fonctionnaires, les membres et les présidents de ces deux juridictions.

La première réforme du contentieux technique de l'incapacité qui a réellement modifié les choses résulte de la loi de modernisation sociale adoptée le 17 janvier 2002 et de son décret d'application pris par le Gouvernement le 3 juillet 2003.

En 2010, une réforme sur l'oralité de la procédure a été prise. Celle-ci assure de manière indirecte le principe du contradictoire.

1/ Une réforme du contentieux technique de la Sécurité sociale par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002.

Cette réforme a modifié l'organisation des TCI et de la CNITAT en profondeur. La composition de ces juridictions a changé ainsi que le mode de désignation des membres qui la composent.

Pour ce qui est de la composition des TCI, l’article L143-2 dispose désormais que les tribunaux du contentieux de l’incapacité « *se composent d’un président, magistrat honoraire de l’ordre administratif ou judiciaire, de deux assesseurs représentant les travailleurs salariés et de deux assesseurs représentants les employeurs ou travailleurs indépendants* ». D'une part, cette loi a supprimé toute trace de fonctionnaires et d'autre part, les TCI ne sont plus présidés ni par le directeur régional des affaires sanitaires et sociales ni par le chef régional de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole.

Par ailleurs, l’exigence d’indépendance et d’impartialité est expressément inscrite dans ce nouvel article L143-2 puisque celui-ci prévoit, en son troisième alinéa, que « *si un magistrat honoraire ne peut être désigné en qualité de président, 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* ».

Pour ce qui est des modalités de désignation des membres et de la durée de leur mandat, la loi de modernisation sociale contribue également à assurer leur indépendance et leur impartialité. Ainsi, en application de l’article L143-2 alinéa 4 tel qu’issu de cette loi, « *le président est désigné pour trois ans renouvelables par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, 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 siège »*. De la même façon, les assesseurs sont, en vertu du septième alinéa de cette disposition « *désignés pour une durée de trois ans renouvelable par le premier président de la Cour d’appel (…) sur liste dressée sur proposition des organisations professionnelles les plus représentatives intéressées, selon le cas, par le chef du service régional de l’inspection du travail, de l’emploi et de la politique sociale agricoles ou par le directeur régional des affaires sanitaires et sociales* ».

La composition de la CNITAT a aussi été modifiée. Désormais, aux termes de l’article L143-3 du Code de la Sécurité sociale tel qu’issu de la loi de modernisation sociale, la CNITAT est composée d’« *un président, magistrat du siège de la cour d’appel (…), désigné pour trois ans dans les formes prévues pour la nomination des magistrats du siège, de présidents de section, magistrats 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 siège et d’assesseurs représentant les travailleurs salariés, d’une part, et les employeurs ou travailleurs indépendants, d’autre part* ».

Les modalités de désignation des assesseurs sont prévues à l’article L143-5, tel que modifié par la loi du 17 janvier 2002, du même code, qui dispose qu’ils « *sont nommés pour trois ans renouvelables par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, sur une liste dressée par le premier président de la Cour de cassation sur proposition des organisations professionnelles les plus représentatives intéressées* ».

En quelques mots, les problèmes qui avaient été soulevés par la Cour de cassation ont disparu. On ne trouve plus ni fonctionnaires ni médecins au sein de cette juridiction. De plus, le mode de désignation et la durée du mandat des membres de la CNITAT offrent aujourd'hui des garanties certaines.

2/ Une réforme du contentieux de la Sécurité sociale par le décret d’application de la loi de modernisation sociale du 3 juillet 2003.

Ce décret d'application donne toute son ampleur à cette réforme des instances du contentieux technique de la Sécurité sociale.

Tout d'abord, ce décret harmonise les parties réglementaire et législative du Code de la Sécurité sociale en la matière. Il met en effet en conformité la composition des juridictions du contentieux technique aux exigences conventionnelles. Pour cela, il a remplacé les articles R143-4 et R143-15, qui précisaient la composition de ces juridictions. Grace à ce changement, plus aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit la présence de fonctionnaires parmi les membres de ces juridictions.

De plus, ce décret a pris d'autres dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement des juridictions du contentieux technique visant à en faire de véritables tribunaux impartiaux et indépendants. Pour ce faire, il prévoit que les présidents des TCI qui ne sont pas des magistrats honoraires, les assesseurs titulaires et suppléants qui n'ont pas encore exercé de fonctions judiciaires, doivent prêter individuellement le serment suivant devant la Cour d'appel : « *Je jure de remplir mes devoirs avec zèle et intégrité et de garder le secret des délibérations* ».

Il en est de même pour les assesseurs siégeant dans la CNITAT.

Par ailleurs, les différents secrétaires des TCI et de la CNITAT sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, dans la juridiction sous l'autorité exclusive du président. De cette manière, le pouvoir exécutif, en adoptant ce décret d’application, prend en compte les exigences européennes relatives à l'apparence d'indépendance des juridictions.

Le décret, dans ses articles 2 et 4, prend aussi en considération la procédure à suivre respectivement devant les TCI et la CNITAT. Les anciennes dispositions ont donc étaient remplacées par de nouvelles, visant notamment à organiser la convocation des parties à l'audience ainsi que le contradictoire en vue de garantir l'équité du procès.

Pour ce qui est de la convocation des parties le nouvel article R143-9 prévoit que le secrétaire du tribunal doit convoquer les parties « *par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par la remise de l'acte au destinataire contre émargement ou récépissé, quinze jours au moins avant la date de l'audience*».

Un formalisme plus rigoureux a donc été mis en place. Cela se témoigne aussi par la suppression de la disposition selon laquelle le tribunal peut statuer sur pièce lorsque figurent au dossier des constatations médicales suffisantes.

La Cour de cassation avait aussi mis l'accent sur le fait qu'au sein de la CNITAT, l'organisation des débats ne permettait pas à l'appelant de faire valoir publiquement ses prétentions. Ainsi, le décret a aussi voulu assurer la publicité de la procédure suivie devant la CNITAT, d'une part en supprimant la disposition du Code de la Sécurité sociale selon laquelle la Cour nationale statut uniquement sur pièces, et en prévoyant que les parties doivent être «*informées de la date de l'audience et de la possibilité qu'elles ont d'y présenter des observations orales* » par lettre recommandée avec demande d'avis de réception quinze jours au moins avant la date de l'audience.

D'une manière générale, les nouvelles dispositions participent également au respect du caractère contradictoire de la procédure. Par exemple, les parties peuvent présenter des observations orales le jour de l'audience.

Il est possible d’affirmer sans retenue que l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme a une influence redoutable sur le contentieux de la Sécurité sociale et notamment sur le contentieux technique. En effet, cette influence est telle que le législateur et le pouvoir exécutif, soutenus par la jurisprudence, ont pris des mesures permettant la création d'un véritable ordre de juridiction, conforme aux exigences de la convention.

3/ La réforme de l’oralité dans le contentieux de la Sécurité sociale.

Les règles relatives à la procédure orale devant les Tribunal des affaires de la Sécurité sociale, les TCI et la CNITAT ont été révisées par un décret du 1 octobre 2010.

Le principe de l'oralité de la procédure est maintenu mais ce décret instaure la possibilité d'une dispense de comparution devant ces juridictions. En effet, il introduit dans le Code de la sécurité sociale le principe de l'oralité de la procédure mais il permet, dans certains cas, au juge de dispenser une partie qui en a fait la demande de se présenter à l'audience. Cependant, et c'est surtout ce point qui nous intéresse, le décret s'assure que le principe du contradictoire est respecté. Il prévoit ainsi que la communication entre les parties est faite par le biais de lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par notification entre avocats. Durant l'audience, toute partie peut aussi exposer ses moyens par lettre adressée au tribunal mais il faut pour cela que l'adversaire en ait eu connaissance avant l'audience par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

## B/ La violations subsistantes de l’exigence d’un procès équitable.

La loi de 2002 a marqué un véritable tournant pour la conformité du contentieux de la Sécurité sociale avec l’article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l’Homme. De plus, de nombreuses jurisprudences sont venues compléter la loi. Par exemple, l’accès aux certificats médicaux, au centre de nombreux arrêts de cassation, est devenu accessible dès la fin de l’instruction par l’employeur depuis le 2 avril 2009. Le Conseil constitutionnel a également tranché une question prioritaire de constitutionnalité le 3 décembre 2010, rejetant les moyens fondés sur des principes similaires à la convention européenne telle que la violation de la composition du Tribunal des affaires de la Sécurité sociale au principe d’égalité devant la loi, d’égal accès aux emplois publics et d’impartialité et d’indépendance de ses membres.

Néanmoins, il subsiste quelques manquements et notamment le classique irrespect du délai raisonnable de jugement, propres à quasiment toutes les juridictions françaises (1). De plus, la caisse n’est toujours pas tenue d’envoyer le dossier d’instruction à l’employeur (2).

1/ Le manquement subsistant : l’irrespect du délai raisonnable de jugement.

« *Toute personne a droit à ce que sa cause* (…) *dans un délai raisonnable* » (Article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l’Homme).

Grief fréquemment retenu par la Cour européenne des droits de l’Homme, le respect du délai raisonnable de jugement a fait l’objet d’un certain tempérament telle que la prise en compte des circonstances propres à chaque affaire. L’arrêt de la CEDH du 28 octobre 1999 a ainsi posé quatre critères non déterminants à eux-seuls : la complexité du litige, le comportement du requérant, le comportement des autorités judiciaires et de l’exécutif et l’importance de l’enjeu. Ce principe vise à éviter un déni de justice tant par la déperdition des preuves que par une certaine lassitude, une perte d’intérêt des parties à voir un litige ancien être jugé.

Le délai raisonnable de jugement correspond à la durée totale de la procédure nécessaire pour mettre fin au litige, c’est-à-dire de la date de l’assignation devant la juridiction compétente à la date du prononcé du jugement définitif. Par exemple, l’arrêt du 28 octobre 1999 faisait suite à une procédure longue de 5 ans et dix mois : la violation du principe du délai raisonnable était ainsi constituée. Selon l’arrêt de la Cour européenne des droits de l’Homme du 30 octobre 1991, dit Weisinger c/ Autriche, il est ici impossible d’imputer une durée irraisonnable aux parties sous prétexte qu’elles aient utilisées toutes les voies de recours existantes. Dans le cadre d’un contentieux des accidents du travail en vue d’une rectification du taux d’invalidité, la durée raisonnable est inévitablement violée car le requérant doit d’abord saisir les juridictions du contentieux général puis celles du contentieux technique. De même, le délai d’un mois pour le médecin expert des caisses est rarement respecté.

Cette exigence permet à la Cour européenne de regarder le déroulement de la procédure devant les juridictions internes à chaque état membre et d’en apprécier leur efficacité. En effet, elle peut contester une loi envers sa convention sans que les juges internes français puissent s’y opposer au motif de la suprématie de la Constitution française, le Conseil constitutionnel s’étant déclaré incompétent pour regarder la conformité d’une loi au droit européen. Cette possibilité a été réaffirmée récemment de façon implicite lors de la question prioritaire de constitutionnalité du 3 décembre 2010.

Une fois le délai irraisonnable constaté par le juge européen, la responsabilité de l’Etat pourra être mise en cause : l’arrêt Vernillo c/ France du 20 février 1991 de la Cour européenne des droits de l’Homme a en effet créé un régime de responsabilité pour fonctionnement défectueux de la justice.

2/ L’envoi du dossier d’instruction à l’employeur.

La loi de 2002 oblige la CPAM à informer l’employeur de la fin de la procédure d’instruction, des éléments recueillis susceptibles de lui faire grief, de la possibilité de consulter le dossier et de la date à laquelle elle prévoit de prendre sa décision. Cependant les arrêts du 19 décembre 2002 de la chambre sociale de la Cour de cassation, qui l’ont suivi, n’obligent pas les caisses à énoncer formellement les griefs. De surcroit, elle a admis que l’envoi du dossier n’est soumis à aucune forme particulière, même pas à un avis de réception, c’est-à-dire qu’une seule et simple lettre informant la clôture de l’instruction sous les 10 jours de celle-ci est suffisante !

Tous ces aménagements visent en réalité le désencombrement des tribunaux et donc à limiter les sanctions aux manquements les plus graves des caisses… Les pouvoirs publics envisagent d’ailleurs d’aller plus loin, en modifiant en profondeur les règles de prescription pour les employeurs… Les sources d’inopposabilité se sont ainsi réduites sensiblement.

# Bibliographie

1/ Article 6 §1, Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme.

2/ Conclusions Pierre Lyon-Caen, Assemblée plénière, 22 décembre 2000. *Droit social* 01, p. 282.

3/ Rapport d’Odile Godard, docteur en droit : *Contentieux des accidents du travail et Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme*. RJS 6/1995, p. 395 et s.

4/ CEDH, 6 mai 1985, Bönisch c/ Autriche.

5/ CEDH, 27 octobre 1993, Dombo c/ Pays-Bas.

6/ Cass. Soc., 18 octobre 2001.

7/ Cass. Soc., 28 mai 1998.

8/ Décret du 2 juin 1999.

9/ Assemblée plénière, 19 décembre 2002.

10/ CEDH, 21 février 1990, Hakansson et Sturessouc c/ Suède.

11/ Conseil constitutionnel, 13 novembre 1985.

12/ CEDH, 18 mars 1997, Mantovanelli c/ France.

13/ CEDH, 23 juin 1993, Ruiz-Mateos.

14/ P. Lambert, *La notion de délai raisonnable dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’Homme*.

15/ CEDH, 19 avril 1994, Van de Hurk c/ Pays-Bas.

16/ CEDH, 30 octobre 1991, Vernillo c/ France.

17/ CEDH, 30 octobre 1991, Weisinger c/ Autriche.

18/ CEDH, 28 octobre 1999.

19/ Cass. Soc., 2 avril 1999.

20/ QPC, 3 décembre 2010.

21/ Cass. Soc., 19 décembre 2002.

22/ Note Pascal Baby, avocat au Barreau de Paris, sous l’arrêt Civ. 2ème, 2 avril 2000.

23/ Mémoire de Rania Arbi, DEA Droit social, 2002/2003 : *La Convention européenne des droits de l’Homme et les droits sociaux*.