

« Monsieur le Secrétaire Général de préfecture
représentant Monsieur le Préfet de la région Picardie,

Monsieur le Premier Président de la Cour d'appel
d'Amiens,

Monsieur le Procureur Général près la Cour d'appel
d'Amiens,

Madame la Maire adjointe représentant Monsieur le
Maire d'Amiens,

Monsieur le Conseiller représentant Monsieur le
Président de la Cour administrative d'appel de Douai,

Monsieur le Président du tribunal de grande instance
d'Amiens,

Monsieur le Directeur régional de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion sociale,

Monsieur le Président du tribunal du contentieux de l'incapacité d'Île-de-France,

Monsieur le Bâtonnier Fouques représentant le Bâtonnier de l'ordre des avocats du Barreau d'Amiens,

Messieurs les représentants des assesseurs des tribunaux des affaires de sécurité sociale et des tribunaux du contentieux de l'incapacité,

Mesdames, Messieurs,

Au nom des magistrats, du personnel de la Cour nationale et en mon nom personnel, je vous souhaite la

bienvenue à la Cour et vous remercie de manifester par votre présence l'intérêt que vous portez à notre juridiction.

Notre audience solennelle a lieu pour la première fois dans ces nouveaux locaux, très bien situés dans Amiens et conformes aux exigences d'accueil du public, en particulier des personnes à mobilité réduite. Je voudrais exprimer une nouvelle fois, au nom de tous les agents, notre gratitude à tous ceux qui, au ministère de la Santé, ont œuvré pour la réussite de ce transfert de la Cour, et redire toute la satisfaction qui est la nôtre de travailler dans des conditions de confort très appréciables.

L'audience solennelle est le moment de la restitution du bilan de l'activité juridictionnelle de l'année écoulée.

Qu'il me soit permis, avant d'exposer les grandes lignes de ce bilan, de féliciter Rita MARQUIS et Nathalie TISSOT qui ont été nommées au cours de l'année 2011 conseillères à la Cour d'appel d'Amiens puis déléguées à la Cour pour y exercer les fonctions de présidentes de section.

Rita MARQUIS était vice-présidente en charge des affaires familiales au tribunal de grande instance de Poitiers. Elle a pris ses fonctions à la fin du mois de juin. Elle est en charge de la section accidents du travail-maladies professionnelles, succédant à Thierry FOURDRIGNIER, appelé aux fonctions de premier vice-président au tribunal de grande instance de Lille et qui ne sera resté en définitive qu'une seule année dans notre juridiction.

Nathalie TISSOT était quant à elle juge au tribunal de grande instance de Paris. Elle s'est vue confier la section invalidité-inaptitude qui était un peu en déshérence après le départ de Thierry SILHOL, nommé en janvier 2011 conseiller à la Cour d'Appel de Metz.

Cette année judiciaire qui vient de se terminer constitue une étape nouvelle dans l'histoire de notre juridiction et, puisque Monsieur le Premier Président de la Cour d'Appel d'Amiens et Monsieur le Procureur Général près la Cour d'Appel d'Amiens, l'un et l'autre récemment installés dans leurs fonctions, nous font l'honneur d'assister à notre audience, je souhaite faire un petit rappel historique.

En 1958, le contentieux technique de la sécurité sociale était soumis aux **commissions régionales d'invalidité et d'incapacité** qui étaient composées du directeur régional des affaires sanitaires et sociales, de représentants de l'administration du travail, d'assesseurs employeurs et salariés et de plusieurs médecins, un médecin désigné par le requérant, un médecin désigné par l'organisme et enfin un médecin expert choisi par le président.

Les décisions de ces commissions étaient examinées en appel par la **commission nationale technique** (CNT), laquelle était présidée par un magistrat (président de chambre honoraire de la Cour de Cassation) et composée de fonctionnaires et de représentants des employeurs et des salariés.

En 1994, les commissions régionales sont devenues les **tribunaux du contentieux de l'incapacité** et la commission nationale technique, la **Cour nationale de l'incapacité et de l'assurance des accidents du travail**. C'est à cette époque que la Cour a été installée à Amiens, dans des locaux situés boulevard du port d'aval, auparavant occupés par la CPAM d'Amiens.

Rapidement, ont été mises en évidence des difficultés relatives à la **composition de ces juridictions** et plus spécifiquement à leur **indépendance** et à leur **impartialité** d'une part et aux **garanties procédurales** d'autre part.

En effet, les tribunaux du contentieux de l'incapacité pouvaient recourir à la procédure simplifiée, c'est-à-dire statuer sur pièces. La CNITAAT statuait quant à elle

uniquement sur pièces. Les parties n'étant pas convoquées, elles ne pouvaient pas prendre connaissance des pièces de la procédure et n'étaient donc pas à même de les discuter.

Ces juridictions n'étaient à l'évidence pas conformes à l'article 6 §1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, selon lequel toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial.

Le fonctionnement des TCI et de la Cour nationale de l'incapacité a été très logiquement censuré par des arrêts de la **Cour de Cassation en décembre 2000** pour non-respect du contradictoire et du principe de publicité.

Cette évolution jurisprudentielle a conduit le législateur en 2002, puis en 2003, à réformer profondément la composition et les règles de procédure.

Depuis cette date, les juridictions du contentieux technique sont présidées par des anciens magistrats ou par des personnalités particulièrement qualifiées, c'est le cas des tribunaux du contentieux de l'incapacité, et à la Cour, par des magistrats en exercice.

Les représentants de l'administration ont été retirés de la composition et les médecins évincés.

Après la juridictionnalisation, la Cour a été confrontée à un certain nombre de difficultés, la première résultant de **l'engorgement** de la juridiction : le stock était, en 2003, de 17000 dossiers et le nombre annuel de recours de

l'ordre de 10000, chiffre qui excédait à l'évidence les capacités de traitement de la Cour (environ 6000 dossiers par an). Le nombre des magistrats a été régulièrement renforcé, pour atteindre le chiffre de quatre en septembre 2006. Mais les difficultés persistaient concernant les délais de traitement. Le Président Jean-Marc DAUGE, mon prédécesseur, a mis en œuvre un plan de **déstockage**, avec le concours des ministères de la Santé et de la Justice qui l'ont financé, en recrutant dix-huit assistants de justice pour une période de trois ans qui s'est terminée le 31 décembre 2010.

Ces mesures ont permis d'augmenter de manière significative le nombre d'audiences et, par voie de conséquence, de résorber le stock dans des conditions satisfaisantes (13700 dossiers en fin d'année 2006,

11700 en fin d'année 2007, 9800 en fin d'année 2008, 9000 fin 2009, 8401 au 31 décembre 2010).

La deuxième difficulté à laquelle la Cour a dû faire face à la fin des années 2000 est **l'encombrement de la section accidents du travail-maladies professionnelles** par un contentieux particulier soulevé par les employeurs, celui de **l'inopposabilité**. Je vous ai dit il y quelques instants que les médecins ont été retirés de la composition des juridictions lors de la réforme de 2003.

Dès 2004, les médecins du contrôle médical des CPAM, se retranchant derrière le secret médical, ont refusé de communiquer les pièces médicales à partir desquelles les décisions des CPAM étaient prises, rendant impossible devant les tribunaux du contentieux de

l'incapacité et devant CNITAAT le respect du principe du contradictoire. Fort logiquement, les TCI puis la CNITAAT ont donc déclaré inopposables aux employeurs les décisions fixant le taux d'incapacité permanente.

Cette jurisprudence a été confirmée par la Cour de Cassation au cours de l'année 2009.

La conséquence de l'inopposabilité est l'exclusion des dépenses afférentes à l'accident du travail ou à la maladie professionnelle du compte de l'employeur à partir duquel le montant des cotisations est calculé. Ces dépenses d'indemnisation des victimes sont alors mutualisées, inscrites à un compte commun et répercutées sur l'ensemble des employeurs. L'enjeu

économique peut être très important et les recours en inopposabilité se sont évidemment multipliés.

Cette question a été résolue lors de l'adoption de la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital, par l'introduction dans le code de la sécurité sociale d'un nouvel article L. 143-10, qui a délié du secret médical le médecin-conseil du contrôle médical. Au moment de son entrée en application, le 28 avril 2010, plusieurs centaines de dossiers d'inopposabilité étaient pendants devant la Cour. Dans ces dossiers, la Cour a jugé, dans 565 arrêts rendus en novembre et décembre 2010, que le défaut de transmission des pièces médicales en première instance n'était pas régularisable en appel, et a, en conséquence, confirmé les décisions d'inopposabilité.

Nombre de ces décisions ont été déférées à la Cour de cassation. Celle-ci va statuer en mars ou en avril prochain. Sa décision est évidemment attendue à la CNITAAT avec une certaine impatience, et aussi avec une certaine confiance.

Enfin, la troisième question importante était relative à la **procédure devant la Cour.**

Du fait de la spécificité de la Cour, de son caractère national, de la particularité de la procédure instituant une instruction avec clôture, la Cour, considérant que la procédure était écrite, statuait sur le fond du litige, même si la partie appelante était absente.

En effet, il était tenu compte des difficultés personnelles ou financières des justiciables, de leur précarité, de leur

isolement, de leur éloignement géographique, de leur impossibilité physique de se déplacer.

La Cour de Cassation a, à compter de l'année 2007, censuré cette position pour violation de la règle de l'oralité des débats tout en préconisant une réforme de la procédure tendant notamment à un assouplissement des exigences en matière de comparution.

Cette réforme, intervenue à la fin de l'année 2010, est entrée en application le 1er décembre 2010. Le caractère oral de la procédure a été réaffirmé, les parties pouvant toutefois être dispensées de comparaître si elles ont fait connaître leur argumentation par écrit et produit leurs pièces au cours de l'instruction du dossier.

Ces rappels, ces précisions, sûrement trop longs, étaient cependant nécessaires pour analyser **le bilan de l'année écoulée** et **définir les perspectives**.

Les **chiffres-clés** sont ceux des flux entrants et sortants et de la variation du stock des affaires pendantes devant la juridiction.

Le nombre de recours reçus est en légère augmentation: **5629** pour 5324 en 2010 soit une variation de 6%.

Ce sont les recours en section « **accidents du travail-maladies professionnelles** » qui ont considérablement augmenté : ils sont passés de 2309 à 2913 soit un peu plus de 27% d'augmentation. Le contentieux de l'opposabilité ayant plutôt vocation à se tarir à la suite de

la réforme sur le secret médical, on peut penser que cette hausse est liée à la réforme sur les retraites et en particulier à la prise en compte de la pénibilité au travail par la reconnaissance d'un taux minimum d'incapacité.

Les chiffres sont en revanche à peu près stables dans les autres sections « personnes handicapées », en section agricole, en invalidité et en tarification tandis que le nombre des appels a diminué en inaptitude, cette baisse pouvant s'expliquer par la modification des critères d'attribution et la suppression de certains avantages vieillesse.

La Cour a rendu moins de décisions : 5135 pour 6661 en 2010.

C'est le résultat bien logique de la réduction du nombre d'audiences qui est passé de 257 en 2010 à 209 en 2011, en raison d'une part de la vacance du poste du quatrième magistrat pendant six mois mais d'autre part et surtout de la fin du plan « déstockage » intervenu en décembre 2010. La seule section dite de « déstockage » avait rendu en 2010 plus de 1400 décisions.

Le stock des dossiers pendants devant notre juridiction est en augmentation.

Il passe de 8401 dossiers au 31 décembre 2010 à **8790** au 31 décembre 2011, soit une différence de 389 dossiers, ce qui est minime. Ce qui retient l'attention, c'est que le stock n'a pas diminué. Et c'est la première fois depuis la juridictionnalisation en 2003.

La tendance s'inverse-t-elle ? On peut considérer, compte tenu d'une part, du nombre de décisions rendues par l'ensemble des TCI (en 2010, un peu plus de 43000) et d'autre part, des délais d'instruction et de convocation qui sont incompressibles, qu'un stock variant entre 8000 et 9000 dossiers est un chiffre au-dessous duquel il sera difficile de descendre.

En définitive, le bilan de l'année est très satisfaisant dans toutes les sections.

En particulier, la section invalidité inaptitude a résorbé le retard créé au cours de l'année 2010 lorsque, se conformant à la jurisprudence de la Cour de cassation, la Cour a appliqué les règles en matière de notification internationale, lesdites règles entraînant un délai

minimum de huit mois entre la date de la convocation et celle de l'audience.

La section « personnes handicapées » a été la première à « tester » la procédure sans instruction. Plusieurs audiences de ce type ont été tenues. Le retard pris dans la gestion des dossiers de prestation du handicap a pu être résorbé, grâce à une meilleure maîtrise de cette nouvelle prestation, très complexe, créée par la loi de 2005. L'organisation rigoureuse de cette section et sa grande réactivité ont permis la diminution notable du stock et l'amélioration des délais de notification.

On peut craindre cependant que la réforme intervenue le 16 août 2011, qui a réduit la durée d'octroi de l'AAH de 10 à 5 ans et de 5 à 2 ans selon que la personne handicapée présente un taux d'incapacité d'au moins

80% ou d'au moins 50%, entraîne dans les mois à venir une augmentation notable de contentieux dans la mesure où les bénéficiaires de cette prestation vont être amenés à en solliciter le renouvellement plus rapidement.

Alors, au début de cette nouvelle année judiciaire, quels sont les objectifs?

En premier lieu, il s'agit de **maîtriser les délais de réponse** pour le justiciable tout en s'adaptant à la nouvelle procédure. Il faut reconnaître que l'application de cette nouvelle procédure impacte profondément le fonctionnement de la Cour.

Contrairement à toute attente, les justiciables utilisent peu la dispense de comparaître. Ils sont au contraire

plus présents ou représentés aux audiences. Il est vrai aussi que la réforme a institué deux types de procédure, un circuit court sans instruction et un circuit long avec instruction. Cette coexistence est une source de difficultés et d'incertitudes. En effet, la procédure est orale. Les parties peuvent donc venir à l'audience présenter leurs pièces et leur argumentation. Elles n'ont pas l'obligation d'écrire pour faire connaître leur argumentation.

Si une seule des parties a produit un mémoire et des pièces, et que le magistrat a ordonné la clôture de l'instruction, l'autre partie peut-elle développer des moyens à l'audience, étant précisé que celui qui a conclu ne peut plus à l'audience ni présenter de nouveaux moyens ou prétentions, ni produire de nouvelles pièces ?

On constate que les avocats sont aussi dans l'expectative et peut-être même dans la stratégie. Certains en effet attendent le jour de l'audience pour déposer pièces et conclusions.

En pratique, on aboutit à des renvois pour faire respecter le contradictoire, ce qui est non seulement une source de retard dans le traitement du dossier, mais aussi de mécontentement pour les justiciables qui se sont déplacés jusqu'à Amiens et qui ne peuvent pas s'expliquer tout de suite.

En deuxième lieu, il y a lieu de **pallier l'absence de procédure d'urgence** pour le traitement des dossiers d'orientation ou d'auxiliaires de vie scolaire des handicapés mineurs. Ces demandes concernent une année scolaire « n ». Une décision rendue au cours de

l'année n+1, n+2 ou n+3 ne présente aucun intérêt. La décision d'accorder en 2011 une AVS demandée pour l'année scolaire 2008-2009 est inapplicable. Cette année, il est prévu un traitement prioritaire de ces dossiers et leur fixation à une audience entièrement dédiée.

Enfin, un autre défi est de convaincre des médecins de rejoindre la liste de nos médecins consultants. Le contentieux que nous traitons, à l'exception de la tarification, est médical. Sans médecins, nous ne pouvons pas instruire les dossiers. Nous avons besoin de plus de médecins, ne serait-ce que pour remplacer ceux qui ont cessé leurs fonctions. Davantage d'affaires pourraient être audiencées, notamment en section AT-MP, si nous avons plus de médecins consultants. Il est vrai que la rémunération des médecins n'est pas

attractive. Elle est, par dossier, de 1,5 fois le montant d'une consultation d'un spécialiste, soit 34,50 euros, ce qui, à mon avis, est insuffisant compte tenu du temps passé à l'étude des pièces, à la rédaction du rapport et à son exposé à l'audience, ainsi que des frais de secrétariat éventuellement engagés. Le problème de la rémunération est certainement un frein au recrutement. Il mérite d'être réétudié.

Ces questions de procédure et d'organisation des audiences d'une part, la prise en compte de l'aspect médical d'autre part sont, vous l'aurez compris, au centre de nos réflexions et de nos préoccupations quotidiennes.

À la faveur de ce processus de juridictionnalisation, amplifié, complété, affiné au fil des années tant par les

lois et règlements que par la jurisprudence, renaît le débat sur la question de la dualité des juridictions du contentieux de la sécurité sociale.

Faut-il, comme le préconise la Cour de cassation dans son rapport annuel portant sur l'année 2010, supprimer la distinction, qualifiée de « *source inutile de complexité* », entre le contentieux général et le contentieux technique de la sécurité sociale et confier aux tribunaux des affaires de sécurité sociale et aux chambres sociales des cours d'appel le traitement de la totalité du contentieux de l'incapacité, l'existence de la CNITAAT n'étant maintenue que pour la tarification ?

Dans l'énoncé de sa proposition, la Cour de cassation prend l'exemple de la matière agricole où la dualité de juridiction n'a pas cours. Mais, il est important de

souligner que cette observation ne vaut que pour la section AT-MP et qu'en outre elle ne concerne que les départements autres que le Haut-Rhin, le Bas-Rhin et la Moselle.

Complexité, oui sûrement. Le droit de la sécurité sociale est complexe. L'organisation de la sécurité sociale est complexe. Mais pour autant, il ne faut pas oublier que les pôles de compétence du contentieux technique sont l'état d'incapacité physique permanente au travail en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle et le taux de cette incapacité, l'état et le degré d'invalidité, l'état d'inaptitude au travail ou encore le taux d'incapacité ouvrant des droits aux personnes handicapées.

Que ce soit devant les tribunaux du contentieux de l'incapacité ou devant la Cour, les médecins sont présents. L'instruction des dossiers est essentiellement médicale et les médecins sont à l'audience. Ne faut-il pas faire prévaloir **la spécificité, la technicité de notre contentieux, l'expertise des agents** qui travaillent dans les tribunaux du contentieux de l'incapacité ou à la Cour et qui connaissent parfaitement les législations plutôt qu'une simplification dont la nécessité ne paraît pas démontrée ?

Faut-il supprimer la CNITAAT ? La question n'est pas nouvelle. C'était même le titre d'un article publié dans le Jurisclasseur périodique en 2006. Depuis plusieurs années, des groupes de travail, des commissions d'inspection interministérielles ont été chargés d'étudier les perspectives d'évolution des juridictions sociales.

Mais, en 2011, le rapport de la Cour de cassation a suscité beaucoup d'émoi au sein de notre juridiction. Olivier Jardé, député de la Somme, a, de son côté, relayé cette inquiétude par le biais d'une question écrite au Gouvernement.

À cette question, le Gouvernement a répondu, à la fin du mois de novembre 2011, qu'il n'était pas dans ses intentions de refondre le contentieux technique et de supprimer la CNITAAT alors même, je cite, « **que les efforts conduits par celle-ci depuis la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, à la faveur de l'allocation de moyens matériels et humains supplémentaires, constituent les gages de son efficacité renforcée.** »

C'est là la reconnaissance forte de tous les efforts déployés au sein de cette juridiction. Je souhaite, pour ma part, que les magistrats et tous les agents de la Cour - et je suis heureuse de voir qu'ils sont nombreux à assister à notre audience solennelle - continuent d'œuvrer, comme ils l'ont fait depuis huit ans, pour que cette juridiction fonctionne.

Je m'associe aux compliments et aux remerciements chaleureux que Monsieur ROBERT a bien voulu adresser à l'ensemble des agents de la Cour.

Je déclare close l'année judiciaire 2011 et ouverte l'année judiciaire 2012. Je constate qu'il a été satisfait aux prescriptions de l'article R. 111-2 du code de l'organisation judiciaire et ordonne que du tout il sera dressé procès verbal aux soins de Monsieur le

Secrétaire Général de la Cour, pour être classé au rang des actes de la Cour.

Mesdames, Messieurs, je vous remercie encore de votre présence et vous invite à vous rendre dans la salle attenante pour un moment d'échanges et de convivialité. »