

Publications du Conseil d'État chez le même éditeur

Collection « Études et documents du Conseil d'État »

- Rapport public du Conseil d'État, 2000, Considérations générales : *Les associations et la loi de 1901, cent ans après* (EDCE, n° 51), 2000.
- Rapport public du Conseil d'État, 2001, Considérations générales : *Les autorités administratives indépendantes* (EDCE, n° 52), 2001.
- Rapport public du Conseil d'État, 2002, Considérations générales : *Collectivités publiques et concurrence* (EDCE, n° 53), 2002.
- Rapport public du Conseil d'État 2003, Considérations générales : *Perspectives pour la fonction publique* (EDCE n° 54), 2003.
- Rapport public du Conseil d'Etat 2004, Considérations générales : *Un siècle de laïcité* (EDCE n° 55), 2004.

Collection « Les études du Conseil d'État »

- Régler autrement les conflits : Conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative, 1993.
- Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions, 1995.
- La responsabilité pénale des agents publics, 1996.
- Les groupements d'intérêt public, 1997.
- Rendre plus attractif le droit des fondations, 1997.
- Pour une meilleure transparence de l'administration, 1998.
- Internet et les réseaux numériques, 1998.
- Aide sociale, obligation alimentaire et patrimoine, 1999.
- Le cumul d'activités et de rémunérations des agents publics, 1999.
- L'utilité publique aujourd'hui, 1999.
- Les lois de bioéthique : cinq ans après, 1999.
- La norme internationale en droit français, 2000.
- L'influence internationale du droit français, 2001.
- La publication et l'entrée en vigueur des lois et de certains actes administratifs, 2001.
- Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public, 2002.
- Collectivités territoriales et obligations communautaires, 2004.

Collection « Documents d'études » – Jurisprudence du Conseil d'État

- Années 1988 à 2000 (disponibles).
- Année 2001, Documents d'études 6.14.
- Année 2002, Documents d'études 6.20.

Collection « Notes et études documentaires »

- Les établissements publics nationaux, ND n° 4784, 1985.
- Droit international et droit français, ND n° 4803, 1986.
- Sciences de la vie – De l'éthique au droit, ND n° 4855, n^{le} éd. 1988.
- Administration et nouvelles technologies de l'information, ND n° 4851, 1988.
- Les établissements publics : transformation et suppression, ND n° 4876, 1989.

Collection « Les études de la Documentation française »

- Le Conseil d'État, par J. Massot et T. Girardot, 1999.

Hors collection

- La justice administrative en pratique, n^{le} édition, 2001.

Sommaire

| | |
|---|----|
| Introduction | 9 |
| | |
| Première partie | |
| Les juridictions sociales spécialisées face aux droits des justiciables | 11 |
| 1.1. Les juridictions sociales spécialisées : brève présentation | 11 |
| 1.1.1. Les juridictions sociales spécialisées de l'ordre administratif | 11 |
| 1.1.1.1. <i>Les commissions départementales d'aide sociale et la commission centrale d'aide sociale</i> | 12 |
| 1.1.1.2. <i>Les tribunaux interrégionaux de la tarification sanitaire et sociale et la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale</i> | 14 |
| 1.1.1.3. <i>Les commissions départementales des travailleurs handicapés (CDTH)</i> | 16 |
| 1.1.2. Les juridictions sociales spécialisées de l'ordre judiciaire | 16 |
| 1.1.2.1. <i>Les tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS)</i> | 17 |
| 1.1.2.2. <i>Les tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) et la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail (CNITAAT)</i> | 17 |
| 1.2. Les juridictions sociales confrontées aux exigences de l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales | 20 |
| 1.2.1. Une reformulation de l'exigence d'impartialité | 21 |
| 1.2.1.1. <i>Les juridictions sociales spécialisées relèvent du champ d'application de l'article 6 § 1</i> | 21 |
| 1.2.1.2. <i>La jurisprudence européenne censure l'existence d'un conflit d'intérêts entre une partie au litige et les membres de la formation de jugement</i> | 21 |
| 1.2.2. La composition de l'ensemble des juridictions sociales spécialisées est remise en cause | 23 |
| 1.2.2.1. <i>Le Conseil d'État a souligné les irrégularités susceptibles d'entacher la composition des CDTH</i> | 23 |
| 1.2.2.2. <i>Si les irrégularités entachant la composition des CDAS appellent une modification urgente des textes, les problèmes posés par la composition de la CCAS sont plus limités</i> | 25 |
| 1.2.2.3. <i>La composition des juridictions du tarif peut également s'avérer irrégulière, notamment en ce qui concerne la Cour nationale</i> | 27 |



| | |
|--|----|
| 1.3. Les juridictions sociales spécialisées face aux droits et aux attentes des justiciables | 28 |
| 1.3.1. L'écartèlement des compétences | 29 |
| 1.3.2. Les règles de procédure ne sont pas toujours précisées par les textes et demeurent faiblement harmonisées | 31 |
| 1.3.2.1. <i>Des procédures pas toujours précisées par les textes</i> | 31 |
| 1.3.2.2. <i>Des procédures faiblement harmonisées</i> | 33 |
| 1.3.2.3. <i>L'exécution des décisions du juge du tarif soulève des difficultés spécifiques</i> | 34 |
| 1.3.3. L'absence d'un véritable greffe auprès des juridictions sociales de l'ordre administratif est préjudiciable aux droits des justiciables | 34 |
| 1.3.4. Confrontées à un contentieux important, les juridictions sociales disposent de moyens insuffisants | 35 |
| 1.3.4.1. <i>Le contentieux des juridictions sociales est désormais massif</i> | 35 |
| 1.3.4.2. <i>Les moyens demeurent insuffisants</i> | 36 |
| 1.3.4.3. <i>Des délais de jugements qui restent excessifs</i> | 36 |
| Deuxième partie | |
| Les orientations principales d'une réforme urgente | 39 |
| 2.1. Réformer la composition des juridictions | 39 |
| 2.1.1. Maintenir le principe de l'échevinage tout en rénovant ses formes | 39 |
| 2.1.2. Favoriser le recours à des personnalités qualifiées disposant de garanties statutaires | 41 |
| 2.2. Préciser les règles de procédure applicables autour de principes communs à l'ensemble des juridictions | 42 |
| 2.2.1. Poser des exigences aussi limitées que possible pour la recevabilité des requêtes | 43 |
| 2.2.2. Assurer le respect du principe du contradictoire tout en adaptant sa mise en œuvre aux spécificités du contentieux social | 44 |
| 2.2.3. Adapter les procédures afin de permettre un jugement accéléré des affaires | 45 |
| 2.2.4. Rappeler les règles relatives à la forme et au contenu des décisions juridictionnelles | 45 |
| 2.3. Clarifier l'office du juge | 46 |
| 2.3.1. En ce qui concerne le juge du tarif | 46 |
| 2.3.2. En ce qui concerne le juge de l'aide sociale | 47 |
| 2.4. Donner aux juridictions sociales spécialisées les moyens de leurs missions | 49 |
| 2.4.1. Une augmentation des moyens matériels et humains paraît indispensable | 49 |



| | |
|--|----|
| 2.4.2. Le rattachement administratif des juridictions sociales spécialisées doit illustrer leur indépendance et leur caractère juridictionnel | 50 |
| Troisième partie | |
| Perspectives pour les juridictions sociales | 53 |
| 3.1. Les pistes difficilement envisageables | 54 |
| 3.1.1. La création d'une juridiction sociale unique | 54 |
| 3.1.2. Le transfert de l'intégralité du contentieux social aux juridictions de droit commun | 55 |
| 3.1.2.1. <i>Transfert intégral dès le premier ressort</i> | 55 |
| 3.1.2.2. <i>Transfert assorti de procédures précontentieuses ou effectué au seul niveau du juge d'appel</i> | 56 |
| 3.2. Les pistes à explorer | 57 |
| 3.2.1. Un réaménagement à la marge des compétences | 57 |
| 3.2.2. La création de juridictions uniques au sein de chaque ordre de juridiction | 58 |
| 3.2.2.1. <i>Si la perspective d'une juridiction sociale unique semble très lointaine, celle d'une unification du contentieux social au sein de chaque ordre paraît, elle, réaliste</i> | 58 |
| 3.2.2.2. <i>La création de juridictions régionales en première instance</i> | 59 |
| 3.2.3. Le développement des procédures précontentieuses facultatives | 60 |
| Conclusion | 61 |
| Annexe 1 | |
| Lettre de mission du Premier ministre | 63 |
| Annexe 2 | |
| Composition du groupe de travail | 65 |
| Annexe 3 | |
| Personnalités auditionnées par le groupe de travail | 66 |
| Annexe 4 | |
| L'expérience britannique de réforme des juridictions spécialisées en matière sociale | 67 |
| Annexe 5 | |
| Les juridictions sociales allemandes | 71 |
| Annexe 6 | |
| Éléments statistiques | 73 |

Principaux sigles et abréviations utilisés

- AAH : Allocation adulte handicapé
- ACTP : Allocation compensatrice pour tierce personne
- ALF : Allocation logement à caractère familial
- ALS : Allocation logement à caractère social
- APA : Allocation personnalisée à l'autonomie
- APL : Allocation personnalisée au logement
- CCAS : Commission centrale d'aide sociale
- CDAS : Commission départementale d'aide sociale
- CDTH : Commission départementale des travailleurs handicapés
- CMU : Couverture maladie universelle
- CNITAAT : Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail
- COTOREP : Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel
- DDASS : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
- DRASS : Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
- GIR : Groupe iso-références
- IGAS : Inspection générale des affaires sociales
- PSD : Prestation spécifique dépendance
- RMI : Revenu minimum d'insertion
- TASS : Tribunal des affaires de sécurité sociale
- TCI : Tribunal du contentieux de l'incapacité



Introduction

Les problèmes soulevés par l'organisation des juridictions sociales spécialisées, tant de l'ordre judiciaire que de l'ordre administratif, sont nombreux et multiformes.

Ces juridictions, pour la plupart, composées, au moins en partie, de juges non professionnels, issus de l'Administration ou des milieux associatifs, ont vu tout d'abord leur composition critiquée, soit devant elles-mêmes, soit devant la Cour de cassation ou le Conseil d'État, à la lumière des stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et de la jurisprudence de la Cour.

La réforme des principales juridictions concernées de l'ordre judiciaire (tribunaux des affaires de sécurité sociale, et tribunaux du contentieux de l'incapacité) est chose faite. La conformité à tout le moins de leur composition avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme est désormais assurée, suivant des modalités qui peuvent prêter à discussion ; mais assurée, sans rupture radicale, au demeurant, avec le principe préexistant d'échevinage. Le débat récurrent concernant les conseils de prud'hommes, s'il donne périodiquement lieu à des interrogations sur l'avenir de ces juridictions, soulève un autre type de questions qui n'entre pas dans les limites de cette étude. Reste à résoudre, en ce qui concerne leur composition, le cas des juridictions sociales spécialisées de l'ordre administratif.

Les interrogations portant sur le devenir de ces juridictions, comme de celles de l'ordre judiciaire, ne se limitent pas, cependant, à celles portant sur leur composition.

Les juridictions sociales spécialisées des deux ordres traitent chaque année environ 220 000 dossiers, 45 000 pour les seules juridictions de l'ordre administratif, contre 160 000 pour les juridictions administratives de droit commun.

Le poids de ce contentieux, l'importance de ses enjeux, à la fois humains et financiers, invitent à s'interroger sur les mesures qui, outre celles ayant trait à leur composition, permettraient d'accroître leur efficacité, d'asseoir leur indépendance, et leur crédit. Ces exigences que plusieurs rapports, antérieurs à celui présenté ci-après, ont déjà mises en évidence, préexistaient à la décentralisation. Mais la rétrocession aux collectivités locales de l'essentiel des responsabilités en matière d'aide et d'action sociale les a, de toute évidence, renforcées. C'est désormais au seul juge qu'il incombe d'assurer, en ce domaine, la régulation nécessaire pour garantir l'État de droit. Il ne peut se trouver empêché de le faire faute d'un statut et de moyens adéquats sans que tout un pan de la politique sociale s'en trouve disqualifié aux yeux de l'opinion et que la cohésion sociale en soit affectée.



Il est tout d'abord clair, à cet égard, que pour satisfaire, même à court terme, aux prescriptions de la Convention européenne des droits de l'homme, qui ne se réduisent pas à cela, et dont tout donne à penser qu'elles peuvent donner lieu à d'autres interrogations sur le plan contentieux que celles déjà rencontrées, on ne saurait se satisfaire de mesures qui ne porteraient que sur la composition des juridictions concernées et n'amélioreraient pas de façon significative leur mode de fonctionnement au sens large (autonomie des secrétariats ou greffes par rapport aux administrations ou autorités dont les décisions sont en examen, raccourcissement des délais de jugement, garantie d'une qualité minimale des décisions rendues).

Par-delà les initiatives qu'il est désormais urgent d'arrêter sur ces différents fronts, force est cependant de constater que la complexité des règles présidant à la répartition des compétences entre juridictions sociales spécialisées d'un même ordre, ou des deux ordres de juridictions, est fréquemment un obstacle à une bonne administration de la justice. En ce qu'elle est source de difficultés et d'insatisfactions majeures pour des justiciables fragiles. Aussi bien faut-il, à un terme qui ne devrait pas être trop lointain, envisager, sinon des réformes bouleversantes, vraisemblablement incompatibles tant avec l'ordre constitutionnel qu'avec les moyens disponibles, du moins un réaménagement significatif du dispositif. Sans doute les partis les moins audacieux en ce domaine peuvent-ils eux-mêmes apparaître comme porteurs de disciplines difficiles à assumer. On devrait néanmoins se persuader que déjà décrits il y a cinquante ans comme nécessaires par des observateurs aussi avisés que le président Laroque, ils sont aujourd'hui la condition d'une véritable régulation des droits sociaux par le juge.

Le groupe de travail n'était naturellement pas en mesure, dans les délais dont il a disposé pour mener sa réflexion, d'étendre son exploration des *scenarii* possibles à diverses hypothèses de modification radicale des frontières entre sécurité sociale et aide sociale, comme celle sur laquelle déboucherait la création, dans le cadre de la sécurité sociale, d'un cinquième risque. Il n'a également fait qu'effleurer les conséquences du renouvellement des stratégies de tarification des établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux. Il n'a pas non plus envisagé l'hypothèse où des représentants départementaux d'une agence tiendraient lieu de guichet unique pour le traitement de l'ensemble des questions concernant les personnes handicapées, ce qui contribuerait à résoudre le problème à la source.



Première partie

Les juridictions sociales spécialisées face aux droits des justiciables

Après une présentation succincte de la composition et des compétences des différentes juridictions spécialisées dans le domaine de l'aide sociale, cette première partie aura pour objet d'évaluer leur situation actuelle au regard des normes nationales et européennes relatives aux droits des usagers. Dans le souci de répondre aux préoccupations exprimées par la lettre de mission, les difficultés liées directement à l'application de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales font l'objet de développements particuliers, rassemblés dans la sous-partie 1.2. Les autres difficultés, dont la satisfaction des attentes des usagers et, plus généralement, une bonne administration de la justice appellent la solution, sont abordées en 1.3.

1.1. Les juridictions sociales spécialisées : brève présentation

1.1.1. Les juridictions sociales spécialisées de l'ordre administratif

Au sein de l'ordre juridictionnel administratif, le contentieux social est réparti entre juridictions de droit commun et juridictions spécialisées. À ce titre, les tribunaux administratifs connaissent en premier ressort de requêtes concernant certaines prestations sociales : allocation personnalisée au logement, prestations d'aide sociale à l'enfance¹. La présente étude ne porte que sur les juridictions sociales spécialisées. Au sein de l'ordre administratif, elles peuvent être schématiquement réparties en trois groupes :

- les juridictions de l'aide sociale : les commissions départementales d'aide sociale et la commission centrale d'aide sociale ;

1 - TA Versailles, 12 novembre 1987, *M. Marchal c/Département du Val-d'Oise*, rec. tab. p. 592.



- les juridictions du tarif : tribunaux interrégionaux de la tarification sanitaire et sociale et Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale ;
- les commissions départementales des travailleurs handicapés.

1.1.1.1. Les commissions départementales d'aide sociale et la commission centrale d'aide sociale

Compétence

Les compétences des commissions départementales d'aide sociale (CDAS) résultent, d'une part, d'une disposition générale, – l'actuel article L. 134-1 du code de l'action sociale et des familles –, d'autre part, de plusieurs dispositions particulières qui s'y sont ajoutées au fil du temps.

En vertu de l'article L. 134-1 du code de l'action sociale et des familles, les CDAS sont compétentes pour connaître des litiges concernant les décisions relatives aux prestations d'aide sociale, à l'exception des prestations d'aide sociale à l'enfance.

À cette disposition générale se sont progressivement ajoutées des dispositions particulières qui ont, à l'occasion de la création de nouvelles prestations, élargi ces compétences :

- l'article L. 269-39 du code de l'action sociale et des familles, qui résulte de la loi du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion (RMI) a attribué aux CDAS les litiges relatifs à cette prestation ;
- elles connaissent également des litiges concernant les prestations relatives à la dépendance des personnes âgées. À ce titre, l'article L. 232-20 du code de l'action sociale et des familles prévoit que les recours relatifs aux décisions prises en matière d'allocation personnalisée d'autonomie (APA) sont portés devant les CDAS. Tel était déjà le cas pour la prestation spécifique dépendance (PSD) ;
- l'article L. 861-5 du code de la sécurité sociale prévoit également que ces juridictions sont compétentes pour connaître des recours dirigés contre les décisions relatives à l'attribution de la protection complémentaire en matière de santé dans le cadre de la couverture maladie universelle (CMU).

Dans les mêmes matières, les CDAS sont également compétentes pour connaître des litiges relatifs au recouvrement des sommes demandées à des particuliers en raison des dépenses exposées par une collectivité publique² ou aux recouvrements d'indus³.

En revanche, les juridictions de l'aide sociale ne sont pas, en règle générale, compétentes pour connaître des litiges relatifs aux prestations ne figurant pas dans le code de l'action sociale et des familles, notamment aux prestations d'aide aux chômeurs⁴.

2 - CE, sect., 1^{er} décembre 1989, *M^{me} de Bellegarde*, rec. p. 243.

3 - CE, 29 juin 1992, *Département des Ardennes c/M^{me} Richard Franke*, rec. tab. p. 740.

4 - CE, 21 novembre 1986, *M. Osumsammi*, *Revue de droit sanitaire et social*, 1987, 535.



Les CDAS connaissent ainsi, ou seront prochainement appelées à connaître, de décisions prises par trois autorités administratives différentes :

- le préfet (RMI jusqu'au vote de la loi en cours d'examen au Parlement, aide médicale de l'État, protection complémentaire dans le cadre de la CMU) ;
- le président du conseil général (PSD puis APA, allocation compensatrice aux personnes handicapées, RMI à compter de la promulgation de la nouvelle loi) ;
- la commission d'admission à l'aide sociale (décisions relevant de l'aide sociale départementale et de l'aide sociale de l'État énumérées aux articles L. 121-1 et L. 121-7 du code de l'action sociale et des familles).

La commission centrale d'aide sociale (CCAS) est compétente pour connaître des appels dirigés contre les décisions prises, en premier ressort, par les CDAS. Elle était jusqu'il y a peu compétente pour connaître, en premier et dernier ressort, de deux types de décisions :

- les décisions concernant l'aide sociale aux familles dont les soutiens effectuent leur service national (article L. 212-1 du code de l'action sociale et des familles), décisions qui n'ont plus lieu d'être ;
- les décisions concernant la détermination du domicile de secours (article L. 122-2 à L. 122-4 du code de l'action sociale et des familles) – il n'est pas sûr que la constatation d'un défaut de domicile fixe (article L. 111-3) et les conséquences à en tirer relèvent toujours aujourd'hui du même régime, le nouveau code a, à ce sujet, introduit au moins une ambiguïté.

Composition

Résultant de l'article L. 134-6 du code de l'action sociale et des familles, la composition des commissions départementales d'aide sociale a peu varié depuis le décret-loi du 30 octobre 1935 qui a créé ces commissions. Elle comprend, en formation plénière, qui est rarement réunie :

- le président du tribunal de grande instance du chef-lieu, ou le magistrat désigné par lui pour le remplacer, qui préside la commission et dispose d'une voix prépondérante en cas de partage ;
- trois conseillers généraux élus par le conseil général ;
- trois fonctionnaires de l'État, en activité ou à la retraite, désignés par le représentant de l'État dans le département ;
- enfin, le rapporteur, qui a voix délibérative sur les affaires qu'il rapporte. Il s'agit soit du secrétaire de la commission, soit d'un rapporteur nommé par le président de la commission parmi les fonctionnaires ou magistrats, en activité ou à la retraite, figurant sur une liste établie conjointement par le président du conseil général et le préfet.

Lorsqu'elle statue en matière de RMI, la commission comprend, en outre, deux représentants du conseil départemental d'insertion, désignés conjointement par le préfet et le président du conseil général en vertu de l'article L. 262-39 du code de l'action sociale et des familles.

En vertu de l'article L. 134-2 du code de l'action sociale et des familles, la commission centrale d'aide sociale est présidée par un conseiller d'État, en activité ou honoraire, nommé par le ministre chargé de l'aide sociale sur proposition du vice-président du Conseil d'État. Elle comprend actuellement six sections. Chacune est présidée par un membre du Conseil d'État, un magistrat de la Cour des comptes ou de l'ordre judiciaire nommé, selon le cas, par le vice-président du Conseil d'État, le premier président de la Cour des comptes



ou le ministre de la Justice. Elle comprend également comme assesseur un fonctionnaire ou une personne particulièrement qualifiée en matière d'aide sociale désignée par le ministre chargé de l'aide sociale. À ce titre, siègent notamment des préfets honoraires, des administrateurs civils ou des personnalités, issues notamment du monde judiciaire ou de la société civile. Enfin, chaque section siège avec la participation d'un rapporteur. Actuellement, cette fonction est remplie notamment par des auditeurs au Conseil d'État, des fonctionnaires affectés en administration centrale ou des conseillers de tribunal administratif.

La commission centrale d'aide sociale peut siéger en sections réunies ou en formation plénière.

1.1.1.2. Les tribunaux interrégionaux de la tarification sanitaire et sociale et la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale

Compétence

En vertu de l'article L. 351-1 du code de l'action sociale et des familles, les tribunaux interrégionaux de la tarification sanitaire et sociale sont compétents pour statuer sur les recours formés par les établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux ainsi que les personnes physiques intéressées contre les décisions prises par le représentant de l'État dans le département, le directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation ou le président du conseil général pour déterminer les dotations globales, les remboursements forfaitaires, les prix de journée et autres tarifs de ces établissements.

La Cour nationale est, elle, compétente pour connaître en appel des décisions des tribunaux interrégionaux.

Composition

La composition des juridictions du tarif est, on peut le déplorer au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel⁵, précisée par le décret n° 90-359 du 11 avril 1990.

Chacun des cinq tribunaux interrégionaux est présidé par un membre du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ou par un conseiller d'État, en activité ou honoraire, nommé par le ministre chargé de la sécurité sociale sur proposition du vice-président du Conseil d'État. Ces tribunaux comprennent en outre :

- un membre de la cour administrative d'appel ou du tribunal administratif du ressort, nommé sur proposition du président de la juridiction à laquelle il appartient ;
- des représentants de l'État : le directeur régional des affaires sanitaires et sociales ainsi qu'un médecin de cette direction, le directeur régional de la

5 - Cf. *infra* paragraphe 2.1.2.



protection judiciaire de la jeunesse, le trésorier-payeur général du département où le tribunal a son siège ;

- deux conseillers généraux élus, parmi les conseillers généraux du ressort, par l'assemblée des présidents de conseils généraux ;
- deux représentants des organismes d'assurance maladie, dont un représentant, au moins, de la caisse régionale d'assurance maladie du siège du tribunal ;
- un représentant des groupements mutualistes désigné par les comités départementaux de coordination de la mutualité du ressort du tribunal ;
- des représentants des établissements du ressort désignés par leurs fédérations : un représentant des établissements publics d'hospitalisation désigné par la Fédération hospitalière de France, un représentant de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux, et un représentant désigné par la Fédération des établissements hospitaliers et d'assistance privés à but non lucratif.

Le tribunal comprend ainsi treize membres avec son président. Chaque membre a un suppléant. À l'exception des représentants de l'État qui siègent à qualité, les membres de ces juridictions sont nommés pour un mandat de six ans renouvelable.

Un membre des juridictions administratives exerce les fonctions de commissaire du gouvernement. Les fonctions de rapporteur sont assurées soit par des membres du tribunal, soit par des magistrats des juridictions administratives ou des fonctionnaires nommés par le préfet de région sur proposition du président du tribunal.

La Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale est présidée par le président de la section sociale du Conseil d'État. Elle comprend en outre deux conseillers d'État, deux conseillers généraux, le président de l'Association des maires de France, le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse, le directeur du budget, le directeur de l'hospitalisation et de l'offre de soins, le directeur général de l'action sociale, deux représentants d'organismes d'assurance maladie, un représentant de la Fédération hospitalière de France et un représentant de l'Union nationale des œuvres privées sanitaires et sociales. De même que pour les tribunaux interrégionaux, les membres qui ne siègent pas à qualité sont nommés, pour un mandat de six ans renouvelable, par le ministre chargé de la sécurité sociale sur proposition des autorités dont ils relèvent.

Les commissaires du gouvernement sont désignés selon les mêmes modalités parmi les membres du Conseil d'État, de la Cour des comptes, des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Les rapporteurs peuvent être désignés au sein de la cour, des corps précités, ou des corps de fonctionnaires de catégorie A.



1.1.1.3. Les commissions départementales des travailleurs handicapés (CDTH)

Compétence

En vertu de l'article L. 323-35 du code du travail, les commissions départementales des travailleurs handicapés sont compétentes pour connaître, en tant que juridiction, en premier et dernier ressort, des recours dirigés contre trois types de décisions prises par les COTOREP :

- la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé ;
- le classement dans la catégorie A, B et C suivant que le handicap est léger, modéré ou grave, ce qui détermine les emplois et salaires susceptibles d'être proposés à l'intéressé ;
- l'orientation en milieu ordinaire ou protégé ;
- l'accès aux emplois de la fonction publique par la voie des emplois réservés ;
- les abattements de salaire.

Les décisions des CDTH ne peuvent être contestées que par la voie du pourvoi en cassation devant le Conseil d'État.

Composition

L'article L. 323-35, dans sa rédaction résultant de la loi du 10 juillet 1987, a également prévu la composition de ces juridictions. Chaque CDTH est présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire désigné par le premier président de la cour d'appel et comporte six autres membres :

- le directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ou, le cas échéant, du chef du service régional de l'inspection du travail, de l'emploi, et de la politique sociale agricole ou leur représentant ;
- un médecin du travail désigné par le préfet ;
- un représentant des employeurs et un représentant des salariés désignés par le préfet parmi les membres du comité départemental de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi ;
- un représentant des travailleurs handicapés désigné par le préfet sur une liste établie par les associations départementales de handicapés ;
- un représentant du service départemental de l'Office national des anciens combattants.

1.1.2. Les juridictions sociales spécialisées de l'ordre judiciaire

Les juridictions sociales spécialisées de l'ordre judiciaire connaissent du contentieux de la sécurité sociale. Le code de la sécurité sociale distingue le contentieux général et le contentieux technique. Le premier était traité par une commission de première instance, devenue en 1986 le tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS). Le contentieux technique était traité par des commissions régionales, et, en appel, par une commission nationale technique, dont la qualité de juridiction a été reconnue par la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994.



Celle-ci a changé la dénomination de ces commissions et les a qualifiées de tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) et de Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail (CNITAAT).

1.1.2.1. *Les tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS)*

Aux termes de l'article L. 142-2 du code de la sécurité sociale, le tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS) « connaît en première instance des litiges relevant du contentieux général de la sécurité sociale », sauf ceux qui, par leur nature, relèvent d'un autre contentieux.

Le TASS est présidé par un magistrat du siège du tribunal de grande instance dans le ressort duquel il a son siège, ou par un magistrat honoraire, 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 cour. Il comprend en outre deux assesseurs, l'un représentant les travailleurs salariés, l'autre les employeurs et les travailleurs indépendants. Ces assesseurs sont nommés pour trois ans par le premier président de la cour d'appel après avis du président du TASS concerné, sur une liste établie dans le ressort de chaque tribunal par les autorités de l'État compétentes en matière de sécurité sociale, sur proposition, selon les cas, des organisations représentatives des salariés, des employeurs, des travailleurs indépendants ou des régimes de protection sociale des non-salariés. Ils siègent par roulement.

Le secrétariat de ces juridictions est assuré par un agent, en fonction ou retraité, de la direction régionale des affaires sanitaires et sociales (DRASS).

L'appel des décisions des TASS est porté devant la chambre sociale de la cour d'appel.

1.1.2.2. *Les tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) et la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail (CNITAAT)*

Compétence

Les tribunaux du contentieux de l'incapacité et la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail connaissent du contentieux technique de la sécurité sociale.

En vertu de l'article L. 143-1 du code de la sécurité sociale, les TCI règlent les contestations relatives :

- à l'état ou au degré d'invalidité, en cas d'accident ou de maladie hors accidents du travail et maladies professionnelles ;
- à l'état d'inaptitude au travail ou d'incapacité permanente de travail et, notamment, au taux de cette incapacité en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle.

En vertu de l'article L. 323-11 du code du travail, les juridictions du contentieux technique de la sécurité sociale connaissent également des décisions prises par les COTOREP, relatives à la désignation de l'établissement d'accueil,



à l'appréciation du taux d'incapacité pour l'attribution des allocations (AAH, ACTP) et de la carte d'invalidité.

En vertu des articles L. 242-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles, les mêmes juridictions sont enfin compétentes pour connaître des recours dirigés contre les décisions des commissions départementales d'éducation spéciale (CDES).

L'appel des jugements des TCI est de la compétence de la CNITAAT. En outre, celle-ci est compétente en premier et dernier ressort pour connaître des décisions des caisses régionales d'assurance maladie et des caisses de mutualité sociale agricole relatives, en matière d'accidents du travail agricoles et non-agricoles, à la fixation du taux de cotisation, à l'octroi de ristournes, l'imposition de cotisations supplémentaires et, le cas échéant, à la détermination de la contribution des employeurs à la réparation des accidents survenus.

Composition

Les juridictions du contentieux technique ont été réformées, notamment dans leur composition, par la loi du 17 janvier 2002 « de modernisation sociale » et le décret du 3 juillet 2003 pris pour son application.

Auparavant, leur composition résultait de la loi du 18 janvier 1994. Mais, ses décrets d'application n'étant jamais intervenus, cette composition n'a jamais été mise en œuvre. Dans la pratique, la loi de 1994 a donc entraîné un changement de nom sans changement de composition. Avant la réforme intervenue en application de la loi de modernisation sociale, les TCI étaient donc présidés par les DRASS et comprenaient, outre les quatre assesseurs représentant, pour deux d'entre eux les salariés et pour les deux autres les employeurs : un médecin expert désigné par la DRASS, un médecin désigné par le requérant, un médecin désigné par la caisse de sécurité sociale concernée par le litige et un représentant du directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. La CNITAAT, elle, était composée :

- de magistrats administratifs ou judiciaires, en activité ou honoraires, désignés par arrêté conjoint du garde des Sceaux et des ministres intéressés ;
- de fonctionnaires de catégorie A, en activité ou honoraires, du ministère chargé de la sécurité sociale ou du ministère chargé de l'agriculture désignés selon la même procédure ;
- de représentants des salariés et des employeurs désignés sur une liste établie, selon les cas, soit par le ministre chargé de la sécurité sociale soit par le ministre chargé de l'agriculture, sur proposition des organisations professionnelles représentatives.

Ces compositions ont été jugées contraires aux stipulations de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme par la Cour de cassation par des arrêts des 17 décembre 1998 et 9 mars 2000 pour les TCI⁶ et du 22 décembre 2000 pour la CNITAAT⁷. La chambre sociale de la Cour de

6 - Cass. soc., 17 décembre 1998, *Madaci c/CPAM de Vienne et autre*, Bull. civ. V, n° 578 ; Cass. soc., 9 mars 2000, Bull. civ. V, n° 97.

7 - Cass., Ass. plén., 22 décembre 2000, *Sté Deroche c/CPAM du Val-de-Marne et autres*, Bull. civ., n° 12 ; Droit soc., mars 2001, p. 282, concl. P. Lyon-Caen.



cassation a jugé que le tribunal du contentieux de l'incapacité n'était pas un tribunal indépendant et impartial au sens de la Convention européenne parce qu'il était présidé par un représentant du directeur régional des affaires sanitaires et sociales, fonctionnaire soumis à une autorité hiérarchique qui avait, « *du fait de ses fonctions administratives, des liens avec la caisse primaire, partie au litige* » ; en outre, le président avait voix prépondérante en cas de partage et désignait le médecin-expert appartenant à la juridiction. L'assemblée plénière a adopté une position similaire pour la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail, au motif qu'en l'espèce la formation de jugement comprenait un fonctionnaire honoraire d'administration centrale et que les fonctionnaires que la Cour comprenait, fonctionnaires de catégorie A, en activité ou honoraires, du ministère chargé de la sécurité sociale ou du ministère de l'agriculture, étaient nommés sans limitation de durée, de telle sorte qu'il pouvait être mis fin à tout moment et sans condition par les autorités de nomination, lesquelles comprenaient le ministre qui exerçait ou avait exercé le pouvoir hiérarchique sur eux.

La loi déjà citée « de modernisation sociale » a donc eu pour objet de mettre la composition de ces juridictions en conformité avec les exigences du principe d'impartialité. Dorénavant, les TCI comprennent cinq membres :

- le président est un magistrat honoraire de l'ordre administratif ou de l'ordre judiciaire ou, à défaut, une personnalité qualifiée. Il est désigné pour une période de trois ans renouvelable par le garde des Sceaux ;
- deux assesseurs représentent les salariés ;
- deux assesseurs représentent les employeurs.

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

Le secrétariat des TCI est assuré par un agent des DRASS en activité ou à la retraite. Le tribunal se réunit dans les locaux de la DRASS.

La Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail est, elle, composée :

- d'un président, magistrat du siège de la cour d'appel d'Amiens, ville dans laquelle cette juridiction a son siège, désigné pour trois ans ;
- de présidents de section, magistrats du siège de cette même cour d'appel désignés pour trois ans par son premier président avec leur consentement et après avis de l'assemblée des magistrats du siège du ressort ;
- d'assesseurs représentant les salariés et les employeurs nommés par arrêté par le garde des Sceaux sur une liste dressée par le premier président de la Cour de cassation sur proposition des organisations professionnelles représentatives.

La Cour se divise en sections, composées chacune d'un président et de deux assesseurs.

La composition des juridictions sociales spécialisées est, ainsi, marquée par l'échevinage, sous différentes formes. Certaines juridictions, notamment au sein de l'ordre judiciaire, présentent un caractère paritaire. D'autres assurent la représentation des différents intérêts en présence, sans que cette représentation soit pour autant paritaire, telles que les juridictions du tarif ou les commissions



départementales des travailleurs handicapés. Enfin, la composition des juridictions du tarif et, plus encore, des commissions départementales d'aide sociale, reflète la représentation de différentes catégories d'organismes payeurs.

Cette situation reflète plusieurs impératifs liés à la vocation initiale de ces juridictions :

- la présence de « spécialistes » peut sembler utile pour faire face à la technicité de nombreux dossiers ;
- l'évolution progressive qui a conduit à substituer des juridictions à des commissions administratives a débouché sur la mise en place de juridictions « de proximité », avec un champ de compétence territoriale réduit. Le nombre de ces juridictions, parfois conjugué à l'importance quantitative du contentieux qui leur est confié, s'opposait dès lors à ce qu'elles soient uniquement composées de magistrats professionnels ;
- la représentation des différentes catégories d'acteurs, usagers et payeurs notamment, pouvait également répondre à la volonté de promouvoir une lecture du droit conciliant des intérêts divergents.

Ces préoccupations sont aujourd'hui confrontées aux exigences du principe d'impartialité.

1.2. Les juridictions sociales confrontées aux exigences de l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Le principe d'impartialité, selon lequel « *nul ne peut être juge et partie dans la même cause* », sous-tend nombre de règles générales de procédure applicables à la composition des formations de jugement. L'article 6 de la Convention européenne ne fait ainsi que rappeler un principe « très général et très ancien » – pour reprendre la formule utilisée par le président Braibant dans ses conclusions sous la décision *Dile Arbousset*⁸ selon lequel « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue... par un tribunal indépendant et impartial...* ».

L'invocation de cette norme de droit international permet aux justiciables de contester des compositions qui résultent souvent directement de textes législatifs. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme a donné de ces stipulations une lecture rigoureuse, notamment inspirée de la « théorie des apparences », qui a renforcé les contraintes encadrant la composition des juridictions.

8 - CE, sect., 2 mars 1973, rec. p. 189 ; RDP 1973, p. 1066, concl. G. Braibant.



De ce fait, l'application de l'article 6 § 1 a conduit à une véritable reformulation des exigences liées au principe d'impartialité. Celle-ci a entraîné une remise en cause, à des degrés certes divers, de la composition de l'ensemble des juridictions sociales.

Au sein de l'ordre judiciaire, cette remise en cause a conduit, comme cela a été exposé plus haut, à une réforme de la composition des juridictions du contentieux technique de la sécurité sociale. Cette réforme a écarté des formations de jugement les fonctionnaires et les médecins. Les problèmes posés au regard du principe d'impartialité semblent donc avoir été résolus.

Au sein de l'ordre administratif, en revanche, la jurisprudence du Conseil d'État souligne des difficultés qui n'ont pas encore été réglées.

1.2.1. Une reformulation de l'exigence d'impartialité

1.2.1.1. Les juridictions sociales spécialisées relèvent du champ d'application de l'article 6 § 1

Les litiges tranchés par les juridictions sociales spécialisées appartiennent au champ d'application de l'article 6 § 1. Le Conseil d'État en a jugé ainsi pour les actions en récupération⁹, puis pour l'ensemble des litiges relatifs à des prestations d'aide sociale¹⁰. Après avoir exclu le contentieux des commissions départementales des travailleurs handicapés du champ des « droits et obligations de caractère civil »¹¹, le juge administratif les y a récemment inclus¹². Le Conseil d'État ne s'est pas prononcé sur l'appartenance au champ de l'article 6 § 1 du contentieux des juridictions tarifaires, mais celle-ci ne fait guère de doute, et a récemment été admise par le tribunal interrégional de Paris¹³.

1.2.1.2. La jurisprudence européenne censure l'existence d'un conflit d'intérêts entre une partie au litige et les membres de la formation de jugement

Avant d'étudier la jurisprudence ainsi dégagée par le Conseil d'État et la Cour de cassation au sujet des juridictions sociales spécialisées, il convient de rappeler brièvement les grandes lignes de la lecture donnée par la Cour européenne des droits de l'homme des exigences de l'article 6 § 1 en matière de composition des formations de jugement.

9 - CE, sect., 29 juillet 1994, *Département de l'Indre*, rec. p. 363.

10 - CE, sect., 27 mars 1998, *Département de Saône-et-Loire*, rec. p. 106 ; *Centre communal d'action sociale de La Rochelle*, rec. p. 108.

11 - CE, sect., 22 novembre 1985, *Benamour*, rec. p. 331.

12 - CE, sect., 6 décembre 2002, *Ain-Lhout*, à paraître au recueil, publié, avec les conclusions de F. Seners, à la *Revue de droit sanitaire et social*, n° 1, janvier-mars 2003, p. 163.

13 - Décision du 13 décembre 2002, *Fédération ANPEDA*, publié à l'AJDA 2003, p. 906, avec les conclusions du commissaire du gouvernement M. Libes.



La Cour exige que la composition de la juridiction offre des garanties suffisantes pour exclure toute crainte légitime du requérant, notamment liée à des « *considérations de caractère fonctionnel et organique* »¹⁴ à condition que cette crainte puisse passer pour « *objectivement justifiée* »¹⁵. Dans ce cadre, elle admet qu'une juridiction soit composée de juges non professionnels, qu'il s'agisse de représentants de certains intérêts ou de fonctionnaires, mais elle exige que les juges n'aient pas de relations trop étroites, notamment de subordination, avec l'une des parties en litige. Ainsi, la Cour a-t-elle jugé que la présence, même majoritaire, de fonctionnaires au sein d'une juridiction n'enfreint pas en soi l'article 6 § 1¹⁶, à propos, certes, de juridictions compétentes en matière de remembrement, devant lesquelles l'administration n'était pas partie¹⁷. Mais, dans la même affaire *Ettl*, la Cour a également affirmé 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* ». Par suite, il y a violation de l'article 6 dans une hypothèse où la juridiction comprend un fonctionnaire ayant pour supérieur hiérarchique l'autorité qui représente l'administration partie à l'instance. En pareil cas, peu importe que la loi empêche le gouvernement d'adresser à ses fonctionnaires des instructions relatives à l'accomplissement de leurs tâches juridictionnelles, et que rien n'indique en l'espèce que le fonctionnaire en cause ait reçu des consignes de son supérieur¹⁸.

La Cour va même jusqu'à censurer la nomination, comme juge unique d'une commission de police municipale, d'un fonctionnaire supérieur issu de la direction de police de la ville et susceptible d'être appelé à y accomplir à nouveau d'autres tâches¹⁹. Elle a ainsi censuré une sorte de consanguinité entre l'administration partie et le juge, qui demeurait même si le fonctionnaire en cause exerçait ses fonctions juridictionnelles à temps plein et bénéficiait de garanties d'indépendance, et, à ce titre, ne se trouvait donc pas, dans l'exercice de ces attributions, dans un état de subordination.

En revanche, la seule nomination des membres de la juridiction par l'exécutif de la collectivité intéressée ne suffit pas à jeter un doute sur leur indépendance et leur impartialité²⁰.

La jurisprudence du Conseil d'État en la matière est, depuis longtemps, inspirée des mêmes principes. Ceux-ci ont récemment été mis en œuvre dans toute leur rigueur s'agissant des juridictions ordinaires. Il a ainsi été jugé que la

14 - CEDH, 1^{er} octobre 1982, *Piersack c/Belgique*, série A n° 53, § 30 ; CEDH, 26 octobre 1984, *De Cubber c/Belgique*, série A n° 86, § 86.

15 - Voir notamment, parmi de nombreux arrêts : CEDH, 24 mai 1989, *Hauschildt c/Danemark*, série A n° 154 ; CEDH, 23 avril 1996, *Remli c/France*, rec. CEDH 1996-II ; CEDH, 20 mai 1998, *Gautrin et autres c/France*, rec. CEDH 1998-III ; CEDH, 6 juin 2000, *Morel c/France*, rec. CEDH 2000-VI ; CEDH, 15 octobre 2002, *Karakoc et autres c/Turquie*, n° 27692/95 et a.

16 - CEDH, 23 avril 1987, *Ettl et autres c/Autriche*, série A n° 117, § 38.

17 - CEDH, 23 avril 1987, *Ettl et autres c/Autriche*, précité ; *Stallinger et Kuso c/Autriche*, rec. CEDH 1997-II, § 37.

18 - CEDH, 22 octobre 1984, *Sramek c/Autriche*, série A n° 84, § 41 et 42.

19 - CEDH, 29 avril 1988, *Belilos c/Suisse*, série A n° 132, § 66 et 67.

20 - CEDH, *Sramek*, préc., § 38 ; *Belilos*, préc., § 66.



formation de jugement qui statuait sur une plainte formée par le chef du service médical près une caisse primaire d'assurance maladie était irrégulièrement composée si elle comptait parmi ses membres le praticien conseil au sein du même service médical, placé en cette qualité sous l'autorité hiérarchique directe de l'auteur de la plainte²¹. Dans un domaine voisin, un pharmacien-inspecteur général représentant le ministre chargé de la santé ne peut siéger, même avec voix consultative, lors de l'examen d'une affaire introduite sur la plainte d'un directeur régional des affaires sanitaires et sociales, fonctionnaire placé sous l'autorité du même ministre²².

Plus récemment encore, le Conseil d'État et la Cour de cassation ont été amenés à appliquer ces principes jurisprudentiels aux juridictions sociales spécialisées.

1.2.2. La composition de l'ensemble des juridictions sociales spécialisées est remise en cause

Il en est résulté une remise en cause de la composition de l'ensemble des juridictions sociales spécialisées. L'analyse des jurisprudences du Conseil d'État et de la Cour européenne des droits de l'homme conduit à estimer que la composition des juridictions sociales spécialisées n'est pas conforme au principe d'impartialité.

1.2.2.1. *Le Conseil d'État a souligné les irrégularités susceptibles d'entacher la composition des CDTH*

Par sa décision de section du 6 décembre 2002, *Aïn-Lhout*, le Conseil d'État a considéré que la composition des CDTH ne satisfaisait pas aux exigences de l'article 6 § 1. Il n'a cependant mis en cause que la présence ès qualités du directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Ce fonctionnaire appartient en effet aux services du ministère du Travail qui participent au fonctionnement des COTOREP, notamment en préparant leurs décisions. Il ne peut donc avoir à connaître, en tant que juge, des recours dirigés contre ces décisions.

Le Conseil d'État a, en revanche, estimé que l'impartialité objective des autres fonctionnaires siégeant au sein des CDTH ne pouvait être contestée à raison de leur seule qualité. Il a ainsi validé la présence du représentant de l'Office national des anciens combattants en raison de l'objet de cet établissement public, qui est de « *veiller en toutes circonstances sur les intérêts matériels et moraux des anciens combattants et victimes de guerre* », ce qui ne semblait pas de nature à lui donner un intérêt à la solution des litiges portés devant ces juridictions. Il a également validé la présence du chef du service régional de

21 - CE, 29 mai 2002, *Vaillant*, à publier au rec.

22 - CE, 8 décembre 2000, *Mongauze*, rec. tab. p. 957.



l’inspection du travail, de l’emploi et de la politique sociale agricole, mais cette fois en raison du principe d’indépendance des inspecteurs du travail. Dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement François Seners estimait, pour la même raison, que l’impartialité du médecin du travail ne pouvait être mise en cause.

Enfin, et conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme retracée plus haut, le Conseil d’État a estimé que la circonstance que les représentants des salariés, des travailleurs handicapés et des employeurs sont nommés par le préfet n’autorisait pas, en elle-même, à douter de leur impartialité.

Au-delà de la composition des seules commissions départementales des travailleurs handicapés, la décision *Aïn-Lhout* a donc permis au Conseil d’État de préciser sa conception du principe d’impartialité au regard de l’application de l’article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales et de poser des principes susceptibles de s’appliquer à des pourvois concernant les autres juridictions sociales. Cela vaut particulièrement en ce qui concerne la participation des fonctionnaires à ces juridictions. Conformément à sa propre jurisprudence, admise par la Cour européenne des droits de l’homme, il a souligné que la présence de fonctionnaires ne saurait, par elle-même, justifier que des doutes soient jetés sur l’impartialité de la juridiction à laquelle ils appartiennent. Il a ajouté qu’en vertu des principes généraux applicables à la fonction de juger, ces fonctionnaires étaient protégés et ne pouvaient recevoir d’instruction de quiconque dans le cadre de cette fonction. Ces précisions apportées, il a mis en avant les critères à l’aune desquels il entend apprécier l’impartialité des fonctionnaires qui siègent au sein des juridictions. Rejetant implicitement une approche fondée sur un critère purement organique lié à la seule existence d’un lien de subordination avec la personne ayant pris la décision contestée, le Conseil d’État a fait sienne une approche plus fonctionnelle. Est répréhensible la participation ès qualités de fonctionnaires parties prenantes au fonctionnement de services dont l’activité est, en quelque sorte, jugée à travers la décision attaquée. La seule circonstance que le directeur régional du travail, de l’emploi et de la formation professionnelle soit sous l’autorité du ministre de l’Emploi et de la Solidarité, lui-même responsable de la politique menée en direction des personnes handicapées, ne semble pas, aux yeux du Conseil d’État, suffire à introduire un doute sur son impartialité. Mais, conjuguée à ce premier élément, la circonstance que les services auxquels il appartient participent au fonctionnement des COTOREP rend sa présence irrégulière. La décision du Conseil d’État est très explicite sur ce point : « *la présence de fonctionnaires parmi les membres d’une juridiction ne peut, par elle-même, être de nature à faire naître un doute objectivement justifié sur l’impartialité de celle-ci ; [...] il peut toutefois en aller autrement lorsque, sans que des garanties appropriées en assurent l’indépendance, un fonctionnaire est appelé à siéger dans une juridiction en raison de ses fonctions et que celles-ci le font participer à l’activité des services en charge des questions soumises à la juridiction* ».

S’agissant des CDTH, la décision *Aïn-Lhout* n’est manifestement pas sans conséquences. En censurant la participation du directeur régional du travail, de l’emploi et de la formation professionnelle, elle met en cause une partie de la logique qui préside à la composition de ces juridictions et rend souhaitable une modification rapide des textes.



1.2.2.2. Si les irrégularités entachant la composition des CDAS appellent une modification urgente des textes, les problèmes posés par la composition de la CCAS sont plus limités

Le Conseil d'État ne s'est pas prononcé explicitement sur la régularité de la composition des commissions départementales d'aide sociale. Toutefois, l'application des principes dégagés à l'occasion de l'affaire *Aïn-Lhout* conduit à estimer que ces juridictions ne satisfont pas aux exigences de l'article 6 § 1.

À l'occasion de la décision *Maciolak* du 6 décembre 2002, l'assemblée du contentieux a été saisie de moyens tirés de ce que la composition des CDAS contrevenait aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle ne s'est toutefois pas prononcée sur ces moyens, les estimant nouveaux en cassation, et par suite, irrecevables.

Dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement Pascale Fombeur a estimé que la participation des conseillers généraux était irrégulière et que celle des fonctionnaires de l'État devait être appréciée au cas par cas.

Certes, les conseillers généraux sont des élus, et le mode de scrutin dont procède leur élection leur accorde une légitimité propre. Ils ne sont placés dans une situation de subordination à l'égard de personne, et notamment pas à l'égard du président du conseil général. En outre, si l'on peut craindre qu'ils soient animés par le souci de défendre les intérêts financiers du département, on peut les imaginer, au contraire, soucieux de prendre une décision favorable à des électeurs de leur canton ou du canton voisin ; à supposer donc qu'on leur prête un préjugé, celui-ci peut tout aussi bien se révéler favorable au requérant. Reste qu'être conseiller général c'est être membre de l'organe délibérant du département dans le budget duquel les dépenses d'aide sociale occupent une part prépondérante. En outre, cela veut dire prendre part, le cas échéant, aux délibérations qui autorisent le président du conseil général à introduire des recours devant la CDAS, en cas de décision de la commission d'admission défavorable au département, puis à former un appel, voire un pourvoi en cassation sur les litiges jugés par la commission départementale. La présence de conseillers généraux dans cette juridiction pourrait donc sembler de nature à soulever des difficultés au regard du principe d'impartialité.

S'agissant de la présence des fonctionnaires de l'État, le texte ne semble pas comporter suffisamment de garanties, puisqu'il prévoit seulement que la commission se compose de trois fonctionnaires de l'État en activité ou à la retraite désignés par le représentant de l'État dans le département. Il permet ainsi la désignation d'un fonctionnaire en activité à la direction départementale de l'action sanitaire et sociale, ce qui serait incompatible avec les principes dégagés par le Conseil d'État dans la décision *Aïn-Lhout* précitée. S'agissant des fonctionnaires du département, ne peuvent siéger ceux qui exercent leurs fonctions au sein du service chargé de l'aide sociale²³.

23 - CE, 13 janvier 2003, *Bournigal*, à ment. aux tables .



La composition des commissions départementales d'aide sociale semble donc bien souffrir d'une double irrégularité, la première tenant à la participation de conseillers généraux au jugement de décisions prises par des organes du département, et la seconde au défaut de garanties quant aux catégories de fonctionnaires de l'État susceptibles d'être désignés pour siéger lorsque le litige concerne une décision prise au nom de l'État.

En revanche, la composition de la commission centrale d'aide sociale semble, elle, poser peu de problèmes. Seule la présence de fonctionnaires pourrait soulever des difficultés, du reste limitées. À l'occasion de la décision *Trognon* du 6 décembre 2002, l'assemblée du contentieux a estimé que la présence d'un attaché de la direction des relations du travail n'était pas de nature à jeter un doute sur l'impartialité de la juridiction. Elle a, à cette occasion, fait application des mêmes principes que dans l'affaire *Aïn-Lhout* : la circonstance que ce fonctionnaire soit placé sous l'autorité du ministre chargé de l'aide sociale n'est pas, par elle-même, de nature à justifier ce doute, si son affectation ne le conduit pas à participer à l'activité des services en charge des questions soumises à la CCAS. Une telle jurisprudence conduit à censurer la présence d'un fonctionnaire issu, par exemple, de la direction générale de l'action sociale, mais elle démontre que l'interdiction de siéger ne s'étend pas à tous les fonctionnaires placés sous l'autorité du ministre chargé de l'aide sociale. Ainsi, lorsque les départements du travail et des affaires sociales sont placés sous l'autorité d'un même ministre, les agents relevant du premier pôle, tels ceux de la direction des relations du travail, peuvent siéger. Dans ce cadre, si une attention toute particulière doit être prêtée à la nomination des fonctionnaires appelés à siéger au sein des formations de la CCAS, une réforme des textes n'apparaît pas indispensable. Elle pourrait néanmoins être opportune.

Les conditions de nomination des rapporteurs paraissent également soulever des interrogations, notamment s'agissant des CDAS. L'article 134-6 du code de l'action sociale et des familles ne s'oppose pas en effet à ce qu'un fonctionnaire soit désigné dans une affaire concernant le service dont il est issu. Et, dans la pratique, de telles situations paraissent courantes. Ainsi, le rapport annuel de l'inspection générale des affaires sociales pour 2001 relève-t-il que « *chaque institution instruit et rapporte devant la commission les affaires qui la concernent. C'est d'ailleurs souvent le même agent qui, dans chacun des services, effectue les deux tâches successivement. Or il se trouve parfois avoir instruit la demande d'attribution de l'aide* »²⁴. La commission centrale d'aide sociale a d'ailleurs déjà censuré une telle pratique, en annulant une décision d'une commission départementale au motif que le rapporteur était un attaché en fonction à la direction des services sociaux et sanitaires du département où il suivait les dossiers d'aide sociale, comme en témoignait le fait qu'il avait, par délégation, signé le mémoire d'appel²⁵.

24 - IGAS, *Les institutions sociales face aux usagers*, Rapport annuel 2001, La Documentation française.

25 - CCAS, 10 septembre 2001, *Mme R.*, n° 992279.



1.2.2.3. La composition des juridictions du tarif peut également s'avérer irrégulière, notamment en ce qui concerne la Cour nationale

Une modification de la composition des juridictions du tarif pourrait également s'avérer nécessaire. Le Conseil d'État n'a, certes, pas encore été saisi à leur endroit. Mais par une décision *Fédération ANPEDA* du 13 décembre 2002²⁶, le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale de Paris a dû se pencher sur la régularité de sa propre composition. Cette juridiction a rejeté la demande de récusation de plusieurs de ses membres qui lui était soumise, et a estimé devoir motiver sa position. Estimant que faire droit à une telle demande le placerait dans l'impossibilité de remplir sa mission, le tribunal a jugé qu'il convenait dès lors de la regarder comme une demande de renvoi pour suspicion légitime. Celle-ci ne pouvant être présentée directement devant la juridiction concernée, la demande a été jugée irrecevable. Il appartiendrait dès lors au législateur de se saisir de cette question.

Toutefois, l'application des critères dégagés par le Conseil d'État, notamment à l'occasion des décisions *Aïn-Lhout* et *Trognon* conduit à estimer que la composition des juridictions en cause est probablement, du moins sous certains de ses aspects, irrégulière au regard des stipulations de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et ce, alors même qu'elle permet la représentation des différents intérêts en présence. Ainsi, le DRASS est-il placé dans une situation de subordination vis-à-vis du préfet de région, préfet du département du chef lieu de celle-ci, qui est l'auteur sur son rapport de certaines des décisions attaquées devant les tribunaux interrégionaux de la tarification sanitaire et sociale. L'exercice de fonctions juridictionnelles ne figure pas, au surplus pour l'heure, au nombre des exceptions à la subordination prévues par le décret du 29 juillet 1964 modifié. Les représentants des organismes d'assurance maladie peuvent de même être regardés comme intéressés à la solution de litiges sur lesquels statuent les tribunaux interrégionaux dès lors que le montant des remboursements versés par les organismes auxquels ils appartiennent peut être fonction des prix de journée, dotation globale et autres tarifs. Il en va encore ainsi pour les représentants des organismes mutualistes. La présence de représentants des conseillers généraux appelle les mêmes remarques que celles qui ont été formulées plus haut à propos des commissions départementales d'aide sociale, à cette différence près que, dans le cadre des tribunaux interrégionaux, il est plus rare qu'un conseiller général soit amené à statuer sur un litige relatif au département dont il est l'élu, auquel cas il se récuse sans que cela perturbe outre mesure le fonctionnement de la juridiction. Enfin, le fait, pour un représentant des établissements, de siéger dans un litige intéressant l'établissement, l'association gestionnaire d'établissements ou l'union d'associations gestionnaires auquel il appartient, – peut-être faudrait-il, d'ailleurs, distinguer les cas –, pourrait, sans aucun doute, être regardé comme constitutif d'une irrégularité, mais cette situation ne devrait se présenter qu'occasionnellement compte tenu, notamment de la diversité des tarifs soumis à ces juridictions.

26 - Précitée.

Au regard des difficultés susceptibles de se poser, les textes régissant la composition des tribunaux interrégionaux de la tarification sanitaire et sociale semblent donc ne pas comporter suffisamment de garanties.

Les problèmes posés par la composition de la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale paraissent plus sensibles encore. La participation des représentants de la direction du budget ou de l'hospitalisation et de l'offre de soins aboutit de fait à faire siéger les personnes dont les instructions encadrent les décisions attaquées, prises par leurs subordonnés. Le directeur de l'hospitalisation et de l'offre de soins, notamment, même s'il n'est pas, à proprement parler, le supérieur hiérarchique des directeurs des agences régionales de l'hospitalisation (ARH), qui, tout à la fois, fixent les tarifs, sont chargés de l'exécution des décisions des tribunaux interrégionaux et sont les défendeurs en première instance ainsi que devant la Cour nationale, exerce incontestablement sur eux une forme d'autorité.

En conclusion, il apparaît que la mise en œuvre de l'article 6 § 1 aboutit à une exigence de révision de la composition des juridictions sociales spécialisées de l'ordre administratif. Seuls la commission centrale d'aide sociale et les tribunaux des affaires de sécurité sociale semblent pouvoir échapper à une modification des textes les régissant. Une telle modification a déjà été mise en œuvre en ce qui concerne les tribunaux du contentieux de l'incapacité et la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail. Les commissions départementales d'aide sociale, les commissions départementales des travailleurs handicapés et les juridictions du tarif sont aujourd'hui placées dans une situation lourde d'incertitudes quant à la régularité des jugements rendus. La mise au point de textes réformant leur composition paraît donc nécessaire et urgente.

1.3. Les juridictions sociales spécialisées face aux droits et aux attentes des justiciables

Si des jurisprudences récentes de la Cour européenne des droits de l'homme et du Conseil d'État ont souligné l'acuité de la problématique liée à la confrontation entre la composition des juridictions sociales et le respect du principe d'impartialité, celle-ci n'épuise pas, loin de là, ni la question de la garantie des droits des justiciables devant ces juridictions, ni, plus généralement, celle d'une bonne administration de la justice. À tous les stades de la procédure, de l'introduction du recours à l'exécution du jugement, les garanties offertes aux justiciables paraissent en effet perfectibles. Et l'application de l'article 6 § 1 pourrait soulever de nouvelles difficultés, au-delà de la composition des juridictions, notamment en ce qui concerne l'instruction des requêtes ou le rôle du greffe.



1.3.1. L'écartèlement des compétences

La première question qui se pose au justiciable est celle de la détermination de la juridiction compétente pour connaître de sa requête. La multiplicité des juridictions sociales spécialisées, conjuguée à une répartition parfois subtile des compétences entre elles et avec les juridictions de droit commun rend, en effet, cet exercice parfois délicat.

Ainsi, les litiges concernant des prestations tout à fait comparables quant à leurs modalités d'attribution peuvent-ils être confiés à des juridictions différentes. Le contentieux de l'allocation personnalisée à l'autonomie (APA) et de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) est dévolu aux commissions départementales d'aide sociale mais celui de l'attribution de l'allocation adulte handicapé (AAH) relève, selon les cas – taux d'invalidité ou décision d'attribution de l'allocation –, du contentieux technique ou du contentieux général de la sécurité sociale. Le contentieux de l'aide personnalisée au logement (APL) est du ressort du juge administratif de droit commun, mais ceux de l'allocation logement à caractère social (ALS) et de l'allocation logement à caractère familial (ALF) relèvent des tribunaux des affaires de sécurité sociale. Au sein des prestations d'aide sociale, l'aide sociale à l'enfance relève du juge administratif de droit commun, et les autres prestations des commissions départementales d'aide sociale.

Cet « écartèlement » du contentieux est encore plus manifeste lorsque les décisions d'un même organisme sont soumises à des juges différents, alors que certains juges connaissent de décisions prises par des autorités diverses. L'activité des caisses d'allocations familiales est ainsi soumise au TASS pour les prestations de sécurité sociale et l'AAH, au tribunal administratif pour l'APL, et à la commission départementale d'aide sociale pour les litiges relatifs au RMI. À l'inverse, les CDAS connaissent aussi bien de décisions prises par le préfet, que de décisions prises par le président du conseil général, ou la commission d'admission à l'aide sociale.

Par ailleurs, plusieurs juges peuvent intervenir sur des questions connexes dans le cadre d'un même contentieux. Comme le relevait l'inspection générale des affaires sociales dans un rapport de janvier 2001, « *en matière d'aide sociale, le juge civil reste compétent pour tout ce qui concerne l'obligation alimentaire et, partant, la répartition entre obligés de la part qui leur incombe en fonction de leurs revenus. Le département peut saisir concurremment le juge des affaires familiales et la commission centrale d'aide sociale, si bien qu'il arrive que le juge civil statue avant la commission et fixe (de façon plus ou moins juridiquement pertinente) la totalité de la contribution des obligés à un niveau supérieur à celui qu'aurait fixé la commission qui est, en quelque sorte, dessaisie* » (plus exactement, liée : le juge civil ne fixe, s'il ne commet pas d'erreur, que des contributions individuelles, mais leur somme correspond bien à la capacité contributive que le juge administratif est appelé à évaluer pour trancher sur le principe et sur le montant de la prise en charge par l'aide sociale).

De même, la répartition des compétences entre les tribunaux du contentieux de l'incapacité et les tribunaux des affaires de sécurité sociale en matière d'accidents



du travail est-elle complexe. Les TCI sont compétents en matière d'imputation de l'accident du travail au compte de l'employeur, de détermination du taux réel de cotisations, de ristournes et de cotisations supplémentaires, ainsi que de détermination de la date de consolidation et du taux d'incapacité. En revanche, la qualification d'accident ou de maladie, les contentieux de l'assiette et du recouvrement des cotisations, du calcul de la rente ou du capital relèvent du TASS. Enfin, lorsque les cotisations et les majorations forfaitaires sont fixées par une mesure réglementaire (taux collectif dans le cadre d'une branche ou d'une profession), la légalité de celle-ci doit être contestée devant le juge administratif, tandis que la poursuite des fautes intentionnelles revient aux juridictions judiciaires de droit commun.

Certaines catégories de justiciables, telles les personnes handicapées, semblent confrontées à une complexité maximale. Les décisions des COTOREP sont soumises, en fonction de leur nature, à trois juges différents : les décisions relatives à la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé et au classement relèvent des CDTH, les litiges relatifs à la fixation du taux d'incapacité et à la déclaration d'inaptitude au travail relèvent du TCI, les litiges relatifs au calcul du montant de l'AAH, une fois l'incapacité reconnue, sont du ressort des commissions de recours amiables des caisses d'allocations familiales, puis des TASS. Par ailleurs, si l'allocataire bénéficie de prestations non légalement obligatoires instituées par le département, il doit porter les litiges y afférent devant les tribunaux administratifs, en vertu d'une jurisprudence²⁷ dont l'application s'avère, par ailleurs, fort difficile.

De même, une personne bénéficiant de plusieurs allocations dont l'attribution est soumise à des critères communs tels que la composition du foyer (isolement, nombre d'enfants à charge...) ou le montant des ressources pourra-t-elle être amenée, en cas de contestation sur l'application de ces critères, à porter le litige devant plusieurs juges. Une personne bénéficiant ainsi de prestations familiales, de l'APL, et du RMI à laquelle ces prestations auraient été retirées à la suite de l'établissement d'une situation de vie maritale devra ainsi, si elle conteste la réalité de cette vie maritale, introduire un recours simultanément devant le tribunal des affaires de sécurité sociale, le tribunal administratif et la commission départementale d'aide sociale.

L'alignement bénéficiaire-organisme-prestation-juge est donc loin d'être réalisé.

Une telle situation comporte plusieurs inconvénients graves. La complexité des règles de compétence rend plus difficile l'accès au juge pour des publics fragiles. L'intervention concurrente de plusieurs juges sur une même affaire ou de plusieurs juridictions sur des problèmes voisins, voire identiques, multiplie les risques de contrariétés de jugements et de jurisprudences. Aucune juridiction ne peut acquérir une vision suffisamment globale ne serait-ce que d'une prestation sociale pour asseoir une jurisprudence cohérente, assurée de légitimité et emportant reconnaissance.

27 - CE, 12 janvier 1983, *M. Sipos*, rec. p. 2.



1.3.2. Les règles de procédure ne sont pas toujours précisées par les textes et demeurent faiblement harmonisées

Une fois déterminée la ou les juridictions compétentes pour connaître du litige qui le concerne, le justiciable est confronté à la mise en œuvre des procédures qui vont aboutir à l'intervention du jugement. Deux types de problèmes se posent à ce stade. D'une part, les procédures sont, dans l'ensemble, peu codifiées par les textes et certains de leurs aspects n'offrent que des garanties imparfaites aux justiciables. D'autre part, la multiplicité des juridictions compétentes en matière sociale a pour conséquence un défaut d'harmonisation des procédures.

1.3.2.1. *Des procédures pas toujours précisées par les textes*

Certes, ces difficultés paraissent moins manifestes s'agissant des juridictions sociales de l'ordre judiciaire. Le code de la sécurité sociale, tout récemment complété par le décret n° 2003-614 du 3 juillet 2003 relatif au contentieux de la sécurité sociale, comprend en effet de nombreuses dispositions qui précisent les modalités d'instruction et de jugement des affaires. En outre, les dispositions du nouveau code de procédure civile s'appliquent lorsqu'il n'existe pas de disposition spéciale du code de la sécurité sociale.

En revanche, les juridictions sociales de l'ordre administratif, qui ne sont pas régies par le code de justice administrative, n'ont pas toutes fait l'objet de textes procéduraux. Cette situation peut notamment s'expliquer par la nature initiale de commissions administratives de ces juridictions. Mais, force est de constater que les procédures suivies n'ont pas évolué avec la « juridictionnalisation » de ces instances, ni, d'ailleurs, avec l'évolution des procédures administratives non contentieuses, si bien qu'elles n'offrent parfois pas même les garanties qui s'attachent à ces dernières.

Si la procédure applicable devant les juridictions de la tarification est précisée par le décret n° 90-359 du 11 avril 1990, il n'en va pas de même pour les autres juridictions administratives de l'aide sociale. S'agissant des commissions départementales des travailleurs handicapés, le code du travail ne comprend aucune disposition relative à l'instruction des affaires. S'agissant de la recevabilité des recours, il précise seulement que ceux-ci doivent être formés dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision attaquée de la COTOREP, qu'ils doivent être motivés et adressés par lettre recommandée avec accusé de réception (article R. 323-78 du code du travail). Aucune norme écrite ne régit, non plus, l'instruction des recours devant les commissions départementales et la commission centrale d'aide sociale alors même que l'article L. 134-10 du code de l'action sociale et des familles prévoit l'intervention d'un décret en Conseil d'État dans cette matière.

Cette situation soulève des incertitudes dès l'introduction de la requête. Aucune disposition ne définissant les normes selon lesquelles un recours devant la commission départementale d'aide sociale ou un appel devant la commission centrale doivent être introduits, le Conseil d'État a été amené à



juger qu'un appel ne comportant aucun moyen ne peut être rejeté comme irrecevable que lorsque l'appelant, invité à régulariser son appel, s'est abstenu de le faire²⁸.

Cette situation entraîne ensuite fréquemment l'absence d'une véritable procédure contradictoire écrite avant l'inscription des affaires au rôle d'une séance de jugement, ainsi que le relève le rapport de la mission d'inspection des juridictions administratives (MIJA) relatif aux commissions départementales et à la commission centrale d'aide sociale. Or, la procédure suivie devant les juridictions sociales doit respecter les mêmes principes que devant une autre juridiction, ce qui implique en particulier la communication des pièces aux parties²⁹. Dans les départements inspectés, le rapporteur rédige souvent son rapport au vu des pièces du dossier qui lui sont transmises immédiatement après l'introduction de la requête, sans qu'un délai soit fixé pour la production d'une défense et, *a fortiori*, d'une réplique. De fait, les commissions départementales et, dans une moindre mesure, la commission centrale jugent souvent sans disposer de la défense de l'administration, au vu de la seule requête et du dossier administratif. De même, il arrive fréquemment qu'un supplément d'instruction soit décidé à l'audience. De sensibles améliorations ont toutefois été, en pratique, apportées au cours des années récentes, ainsi que le relève également la mission d'inspection des juridictions administratives. Certains secrétariats de juridictions se sont accoutumés à veiller au respect du principe du contradictoire s'agissant des échanges de mémoire par communication de la requête et de la défense, voire de mémoires ultérieurs apportant des éléments nouveaux.

Le manque de précision des textes se fait également sentir, en dépit d'améliorations récentes, au cours des stades ultérieurs de la procédure. Il semble ainsi, après plusieurs décisions de censure par le Conseil d'État, que les requérants soient systématiquement, dès l'introduction de leur requête, avertis de la faculté dont ils disposent de venir à l'audience de la CCAS ou de s'y faire représenter, ou même systématiquement convoqués à l'audience. Les délais d'instruction et le retard concomitant de l'audience contribuent souvent, en pratique, à un faible usage de la faculté laissée aux justiciables. Au niveau des commissions départementales, tant la convocation à l'audience que l'information des requérants sur la possibilité d'y assister demeurent très variables selon les départements.

La publicité des audiences est, dorénavant, plus souvent garantie, même si les décisions des commissions départementales d'aide sociale en font rarement état.

Il reste toutefois que de nombreuses commissions départementales paraissent entendre systématiquement le requérant à huis clos sans assurer une publicité effective de l'audience ce qui contribue à ce que de nombreux requérants vivent en réalité l'audience comme une sorte de contrainte et ont du mal à identifier l'instance qui les entend comme une véritable juridiction.

28 - CE, 4 décembre 2002, *M. La Rosa*, à ment. aux tables.

29 - CE, 13 juillet 1967, *D'Ile Delaunay*, rec. tab. p. 700.



Ces insuffisances procédurales peuvent se traduire par l'irrégularité des jugements rendus par les juridictions concernées. De nombreuses décisions des juridictions sociales spécialisées sont censurées, soit en appel, soit en cassation, en raison de la qualité insuffisante des jugements rendus en première instance : jugements ne mentionnant pas la publicité de l'audience, la composition de la formation de jugement, les moyens des parties, les textes appliqués, voire les considérants. De nombreux jugements, tant des commissions départementales des travailleurs handicapés que des commissions départementales d'aide sociale, sont, à la vérité, insuffisamment motivés, voire, ne sont pas motivés du tout. La faible expérience juridictionnelle des membres de certaines de ces juridictions ou des secrétariats, ou leur faible considération pour l'usager, semblent ne pas y être étrangères.

Conséquence de la faiblesse des moyens dévolus aux juridictions, les conditions de notification des décisions laissent à désirer. Les délais de notification sont longs. Il faut plusieurs mois, en moyenne, à la CCAS pour transmettre ses décisions aux DDASS, à charge pour ces dernières de les notifier aux requérants. Les délais de notification atteignent parfois un an pour la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale. Les notifications sont en outre souvent effectuées par lettre simple, aucune disposition n'imposant aux juridictions sociales qu'elles le soient par voie de lettre recommandée avec mention des voies et délais de recours³⁰. En première instance, elles ne comportent pas toujours la mention des voies et délais de recours.

1.3.2.2. Des procédures faiblement harmonisées

De la faiblesse de l'encadrement, par des textes, de la procédure, résulte un manque d'harmonisation s'agissant des procédures ou des pouvoirs des différentes juridictions. Or, l'intervention de plusieurs juges sur une même affaire ou sur des affaires connexes ou comparables rend plus sensibles, et sans doute plus fâcheuses, ces différences. Elles peuvent affecter les règles de recevabilité des recours : ainsi des délais de distance ne sont-ils appliqués qu'en vertu des dispositions du code de justice administrative, qui ne s'appliquent pas aux juridictions administratives spécialisées de l'aide sociale. De même, certaines juridictions notifient aux parties le fait que la décision à venir pourra être fondée sur un moyen d'ordre public alors que d'autres ne le font pas. Il faut également souligner qu'au contraire des juridictions administratives de droit commun, les juridictions de l'aide sociale n'ont pas le pouvoir de saisir le Conseil d'État pour avis sur une question de droit nouvelle susceptible de se poser dans de nombreux litiges. Si une possibilité a été ouverte aux juridictions du tarif par la loi du 2 janvier 2002, le doute subsiste, en l'absence de parution des décrets d'application, sur l'applicabilité immédiate de ce texte.

30 - CE, 30 décembre 2002, *Mme Brodin*.



1.3.2.3. L'exécution des décisions du juge du tarif soulève des difficultés spécifiques

Si l'exécution des jugements des juridictions de l'aide sociale ne semble pas poser de problème en général, des difficultés ponctuelles se font jour. Elles proviennent essentiellement d'un petit nombre de collectivités qui refusent systématiquement de tenir compte des décisions juridictionnelles ou les ignorent, tant que les usagers ne s'engagent pas, en vue d'en obtenir l'exécution, dans des démarches fréquemment longues et semées d'embûches.

Des difficultés très spécifiques et aiguës existent en revanche en ce qui concerne le juge du tarif. Le contentieux lié à l'inexécution des décisions du juge du tarif représente une partie importante de l'activité, en cette matière, de la section du rapport et des études du Conseil d'État, comme en témoigne avec constance le rapport public depuis une dizaine d'années. Cette situation s'explique par plusieurs raisons :

- malgré ses pouvoirs de juge de plein contentieux, le juge du tarif n'est, souvent, pas en mesure de fixer lui-même le montant de la dotation ou du prix de journée ou ne pourrait le faire qu'au prix de diligences qui dépassent ses forces, aussi se contente-t-il fréquemment de renvoyer le justiciable devant l'administration, ce qui ne permet pas de purger les litiges ;
- l'absence de crédits disponibles est couramment invoquée par l'administration, dans un contexte d'enveloppes financières limitatives, sans qu'il soit possible de venir à bout des résistances conjuguées de l'administration centrale et des administrations déconcentrées ; ceci pose très clairement le problème de la compatibilité entre droit individuel à l'aide sociale et enveloppes limitatives, ainsi que celui de la compatibilité entre de telles enveloppes et un contentieux tarifaire dont le caractère limitatif des ressources n'est qu'un paramètre ;
- l'annulation d'une décision pour une année donnée devrait dans la plupart des cas conduire l'administration à une révision des tarifs des années ultérieures, ce qu'elle s'abstient en général de faire, mais est très difficilement saisissable dans le cadre des procédures actuelles d'exécution, et doit finalement, la plupart du temps, être regardée comme un litige distinct, que le justiciable engage ou n'engage pas.

1.3.3. L'absence d'un véritable greffe auprès des juridictions sociales de l'ordre administratif est préjudiciable aux droits des justiciables

Les difficultés rencontrées pour organiser une procédure contradictoire satisfaisante sur le fondement des seules règles générales de procédures dégagées par la jurisprudence sont d'autant plus considérables que l'instruction est souvent conduite par des fonctionnaires ayant peu d'expérience des procédures juridictionnelles.

De fait, les juridictions sociales spécialisées de l'ordre administratif ne bénéficient pas des services de véritables greffes. Leur secrétariat est généralement assuré, s'agissant des juridictions d'appel, par les services rattachés à



l'administration centrale du ministère chargé des affaires sociales, s'agissant des juridictions de première instance, par les services déconcentrés de ce ministère. Les fonctionnaires qui sont affectés à cette mission n'y consacrent pas toujours la totalité de leur temps. Insuffisamment entraînés aux procédures juridictionnelles, ne disposant la plupart du temps que de moyens insuffisants, ils ne sont pas en outre dans une position qui peut être regardée comme indépendante.

Les tribunaux interrégionaux de la tarification sanitaire et sociale semblent s'appuyer, en moyenne, sur un secrétariat de trois personnes. Les commissions départementales d'aide sociale disposent, selon la mission d'inspection des juridictions administratives, de moyens moins restreints, mais ces moyens se répartissent entre administrations d'État, DDASS et services du département, ce qui peut paraître surprenant, s'agissant d'une mission régaliennes par excellence et redouble les risques de conflits d'intérêts qui se concrétisent parfois de manière caricaturale (refus d'inscrire une affaire au rôle, rejet administratif d'une requête). Ces appréciations recouvrent quoi qu'il en soit une grande variété de situations.

S'agissant des juridictions d'appel, la situation de la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale est particulièrement alarmante puisque le secrétariat de cette juridiction est assuré par un attaché d'administration centrale, qui y consacre environ le tiers de son temps, assisté d'un agent de catégorie C. La CCAS paraît mieux à même de faire face à ses missions avec un secrétariat composé de six personnes dont un cadre de catégorie A. Elle est dotée, depuis 1999, d'une application informatique permettant d'assurer le suivi des affaires. Mais ceci est loin d'être à l'échelle de la masse des affaires à traiter. En particulier, le nombre d'agents de catégorie C paraît insuffisant pour suivre l'instruction et le jugement de plus de 3 000 dossiers par an.

1.3.4. Confrontées à un contentieux important, les juridictions sociales disposent de moyens insuffisants

1.3.4.1. Le contentieux des juridictions sociales est désormais massif

L'accroissement du volume du contentieux social est une tendance lourde des dernières décennies. Au cours des années récentes, certaines réformes législatives et l'introduction de nouvelles prestations ont alimenté, dans certaines juridictions, un nouveau sursaut du nombre de recours. Les tribunaux des affaires de sécurité sociale, les tribunaux du contentieux de l'incapacité et les commissions départementales d'aide sociale jugent désormais plusieurs dizaines de milliers d'affaires par an. La situation est toutefois fortement contrastée entre les différentes juridictions.

Selon le rapport de l'IGAS pour 2001³¹, le chiffre des dossiers déposés devant les TASS en 2000 était de 96 000 ; celui des dossiers déposés devant les TCI, de 69 000.



Le contentieux des juridictions de l'aide sociale est, lui aussi, massif. 40 000 dossiers sont déposés chaque année devant les CDAS, et 3 300 devant la CCAS³². Entre 1995 et 1999, ce contentieux a augmenté de 28 % et cette croissance a connu une nouvelle impulsion avec l'émergence des contentieux liés à la CMU et à l'APA. Dans le premier cas, le contentieux porte essentiellement sur le dépassement ou non du plafond de ressources. Dans le second, les sources de contentieux sont nombreuses : classement dans l'un des GIR, mise en œuvre de la condition de ressources, détermination de la date à compter de laquelle l'allocation est due. Parallèlement, le contentieux des handicapés connaissait une décrue sensible du fait de la substitution de la PSD puis de l'APA à l'ACTP.

À l'avenir, il est au surplus à craindre que la décentralisation de certaines prestations aux départements ne se traduise par une recrudescence du contentieux.

En revanche, les juridictions tarifaires ne jugent que quelques centaines d'affaires par an et les commissions départementales des travailleurs handicapés ne sont saisies que de 1 500 dossiers environ chaque année, d'une assez grande technicité il est vrai.

1.3.4.2. *Les moyens demeurent insuffisants*

Au regard de ce contentieux de masse, l'insuffisance des moyens alloués est souvent caricaturale.

On a déjà mentionné la situation des greffes. Cette insuffisance se mesure également à l'aune de la rémunération proposée aux rapporteurs, aux commissaires du gouvernement, aux assesseurs, et aux présidents des formations de jugement. Ainsi, les rapporteurs devant les commissions départementales d'aide sociale sont bénévoles. Devant la CCAS, ils perçoivent entre 1,71 et 8,54 euros par dossier, dans la limite de 1 722,06 euros par an et par bénéficiaire. Seule la rémunération allouée aux rapporteurs devant les juridictions du tarif a été très substantiellement revalorisée par un arrêté ministériel du 11 juillet 2003.

1.3.4.3. *Des délais de jugements qui restent excessifs*

On ne peut, dans ces conditions, s'étonner que les délais de jugement devant les juridictions soient extrêmement importants, sinon en règle générale, du moins pour les affaires difficiles ou dont l'instruction a été mal engagée, ou dont le déroulement a connu des incidents. Ceci pourrait conduire la Cour européenne des droits de l'homme à regarder la France comme méconnaissant les exigences de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

31 - *Les institutions sociales face aux usagers*, op. cit.

32 - Estimations concordantes, en l'absence de statistiques, de l'inspection générale des affaires sociales et de la mission d'inspection des juridictions administratives.



Par une décision *Parege contre France*, du 9 octobre 2001, cette Cour a condamné la France pour le non-respect de l'exigence de délai raisonnable devant la commission nationale du contentieux de la tarification sanitaire et sociale. Il s'était, en l'espèce, écoulé plus de sept ans entre la saisine initiale et la notification de la décision mettant un terme à la procédure. Cela est d'autant plus regrettable que la plupart des affaires sont jugées en moins d'un an par les tribunaux interrégionaux.

En effet, les juridictions tarifaires souffrent d'un véritable blocage au niveau de l'appel. La mission d'inspection des juridictions administratives relevait, au deuxième semestre 2001, que les tribunaux interrégionaux jugeaient environ 620 affaires par an pour 550 entrées. Cette situation leur permettait de ne conserver qu'un an de stock environ. Elle s'expliquait notamment par une baisse du nombre d'entrées, probablement liée à l'existence de plusieurs facteurs dissuadant les recours tels que la mise en œuvre d'enveloppes financières limitatives ou les problèmes d'inexécution des jugements. Cette tendance persiste, bien que, depuis deux ans, la tendance soit à l'augmentation du contentieux.

En revanche, la situation de la Cour nationale apparaît critique. Depuis 1995 en effet, le nombre d'affaires jugées est inférieur au nombre d'entrées, alors même que ce dernier diminue. Cette juridiction ne s'est réunie qu'une seule fois en 2002, en janvier. Depuis lors, elle ne s'est plus réunie. Le stock atteint l'équivalent de plus de quatre années de jugement.

Devant les commissions départementales d'aide sociale, même si le nombre d'affaires jugées s'est maintenu ces dernières années au-dessus du nombre d'entrées et si le stock ne représente qu'environ un an d'activité, la situation demeure insatisfaisante s'agissant d'un contentieux social, en l'absence de procédures d'urgence, et compte tenu de l'extrême hétérogénéité que l'on peut constater dans le degré d'ancienneté des affaires en stock³³. Devant la commission centrale, il semble que les délais de jugement soient supérieurs et oscillent entre trois et dix ans selon les formations de jugement. Une tendance à la réduction semble s'être fait jour ces dernières années mais d'importantes disparités subsistent d'un dossier à l'autre.

33 - Ce qui prive d'une partie de leur portée les chiffres moyens figurant en annexe 6.



Deuxième partie

Les orientations principales d'une réforme urgente

La situation, actuellement d'évidence précaire, des juridictions sociales spécialisées appelle deux niveaux de réponse. En premier lieu, il est nécessaire, en vue de se prémunir contre des critiques de la Cour européenne des droits de l'homme et de garantir les droits des justiciables, de mettre en œuvre, en urgence, des mesures touchant à la composition de ces juridictions. On ne saurait cependant s'en tenir là. Avant même d'entreprendre la réflexion approfondie sur l'organisation du contrôle juridictionnel des décisions rendues en matière sociale, réflexion portant notamment sur la répartition des compétences entre les différentes juridictions (qui fera l'objet de la troisième partie), il faut également, au plus tôt, faire en sorte que soient assurées la qualité et l'effectivité des décisions rendues par ces juridictions.

2.1. Réformer la composition des juridictions

En premier lieu, une modification de la composition des juridictions sociales spécialisées apparaît inévitable. Le constat, dressé plus haut, de l'irrégularité de la composition de la plupart de ces juridictions au regard des exigences du principe d'impartialité appelle en effet une refonte des textes régissant ces compositions. Le maintien de la situation actuelle, et l'incertitude qui entoure désormais la régularité des décisions rendues, sont un facteur d'insécurité juridique qui ne saurait se prolonger.

2.1.1. Maintenir le principe de l'échevinage tout en rénovant ses formes

Envisager une réforme de la composition des juridictions sociales spécialisées suppose de répondre, au préalable, à la question de l'avenir de l'échevinage. C'est bien, en effet, cette caractéristique majeure de la composition de l'ensemble des juridictions sociales, du moins au sein de l'ordre administratif, qui est mise en cause à travers la censure de l'insuffisance des garanties présentées par des juges non professionnels.



Les avantages que présenterait la suppression de l'échevinage ne seraient pas négligeables. Une telle option permettrait de régler, sans discussion possible, le problème de l'impartialité des juges. Une meilleure qualité juridique des jugements rendus pourrait également être attendue de cette professionnalisation.

Les inconvénients de cette solution apparaissent, cependant, tout aussi clairs et difficilement surmontables. Contentieux de masse, présentant parfois une forte technicité, toujours des dimensions humaines et sociales complexes, le contentieux social requiert sans doute, de la part des juges qui en connaissent, un profil particulier. En outre, la volonté de préserver des juridictions suffisamment proches des justiciables et de limiter le délai de jugement d'affaires concernant des publics fragiles requiert un grand nombre de juges. La professionnalisation totale des formations de jugement supposerait donc le recrutement d'un grand nombre de magistrats et leur formation préalable. Elle présenterait donc probablement un coût excessif. L'échevinage a, par ailleurs, malgré les contestations fréquentes portant sur son efficacité, acquis dans le cadre de plusieurs juridictions telles que les conseils de prud'hommes une incontestable légitimité dans l'opinion.

D'autres pays que la France, l'Angleterre¹ notamment, où l'habitude de recourir à des juges non professionnels est, il est vrai, fortement enracinée dans les mœurs, mais aussi l'Allemagne² ont, tout en engageant une réforme approfondie de leurs juridictions sociales, conservé à celles-ci un caractère écheviné.

Au total, la nature du contentieux social semble bien se prêter à l'échevinage. Les compétences techniques requises justifient qu'il soit fait appel aux services de l'État, aux collectivités publiques, aux associations ou à d'autres composantes de la société civile.

Seules les irrégularités que les formes d'échevinage actuellement utilisées par les juridictions sociales comportent doivent être éliminées. De la jurisprudence des cours suprêmes nationales et de la Cour européenne des droits de l'homme se déduisent aisément les catégories de personnes qui ne doivent plus, désormais, siéger. Mais la réforme proposée ici doit aller plus loin qu'une simple mise en conformité avec la jurisprudence. Elle doit s'inspirer également d'un souci de clarté et d'équilibre dans la composition des formations de jugement et de maintien de la compétence des juges.

S'agissant des fonctionnaires, la jurisprudence du Conseil d'État conduit à écarter ceux qui participent à la mise en œuvre de la politique publique dans le cadre de laquelle sont prises les décisions attaquées ou qui sont placés dans une relation hiérarchique vis-à-vis des services chargés de celle-ci. Comme cela a été relevé plus haut, cela conduit à écarter de nombreux représentants des administrations sociales : DDASS/DRASS pour les décisions prises par le préfet, représentants des administrations budgétaires (directeur du budget au sein de la Cour nationale, TPG au sein des tribunaux interrégionaux) pour les

1 - Voir annexe 4.
2 - Voir annexe 5.



décisions ayant des incidences sur le budget de l'État... Il convient donc de rompre avec la représentation des organismes payeurs. De manière générale, il semble à la fois simple et sûr au regard du principe d'impartialité, de proscrire la participation *ex officio* de chefs de service de l'État à des formations de jugement. L'investissement massif de fonctionnaires honoraire au sein des juridictions de l'aide sociale, s'il témoigne d'un dévouement remarquable, ne saurait au surplus être considéré comme un moyen de pourvoir systématiquement aux besoins des juridictions. Les exigences de technicité, de proximité avec le terrain impliquent de faire appel à des juges confrontés de manière actuelle aux problématiques, à l'application des textes, sur lesquels il leur est demandé de porter un jugement.

Les élus locaux, pour leur part, ne paraissent en effet pouvoir connaître ni des recours d'électeurs, dont ils peuvent vouloir se ménager le soutien, ni des décisions prises par les assemblées délibérantes auxquelles ils appartiennent et dont ils peuvent désirer ménager les ressources. Il peut même apparaître problématique que des élus jugent les décisions d'une autre collectivité que celle au sein de laquelle ils sont élus, avec le souci d'infléchir la jurisprudence dans le sens de leurs préoccupations.

2.1.2. Favoriser le recours à des personnalités qualifiées disposant de garanties statutaires

À ce titre, il pourrait être envisagé de substituer aux représentants des différents intérêts en présence des personnalités qualifiées, qui pourraient être tant des fonctionnaires que des personnalités associatives ou issues de la société civile. Mise en œuvre dans le cadre de la CCAS, une telle solution s'est montrée efficace, la diversité de recrutement s'avérant être un atout.

Afin de satisfaire aux exigences exposées plus haut, leur désignation devrait être entourée de garanties, tant au plan procédural qu'au niveau de leur statut.

Ces personnalités qualifiées pourraient ainsi, s'agissant des juridictions de première instance, être nommées au sein d'une liste établie conjointement par un représentant de l'État et un représentant de l'autorité judiciaire. Elles pourraient être nommées par le président de la juridiction concernée ou par le chef d'une juridiction de droit commun, ou du moins sur leur proposition, et non plus par le représentant de l'État ou le ministre. Les textes devraient traduire les garanties posées par la jurisprudence de façon à éviter tout conflit d'intérêts. Une durée de mandat préfixe pourrait être prévue. Toute procédure de démission d'office serait proscrite, et il serait précisé que les juges ne peuvent recevoir d'instruction dans l'exercice de leur fonction.

En outre, les textes pourraient préciser les règles de récusation ou de déport. Il s'agirait d'expliciter les cas où un fonctionnaire de l'État doit s'abstenir de siéger dans le cadre d'affaires concernant des services auxquels il participe ou avec lesquels il collabore. De même, il pourrait ne pas être inutile de rappeler aux représentants d'associations qu'ils ne peuvent siéger pour le jugement d'un litige auquel leur association est partie.



Par ailleurs, les textes pourraient avantageusement préciser que les personnalités qualifiées susceptibles d'être nommées doivent faire état d'une compétence juridique et d'une expérience dans le domaine social.

S'agissant des commissions départementales d'aide sociale, des commissions départementales des travailleurs handicapés ou des juridictions du tarif, le recours à des personnalités qualifiées pourrait s'accompagner d'une réduction du nombre de membres de la juridiction (une formation de jugement composée de trois membres est tout à fait suffisante). Au sein de la CCAS au contraire, un renforcement du nombre de personnalités qualifiées paraît nécessaire afin d'augmenter le nombre de formations de jugement.

Les fonctions de rapporteur pourraient être confiées à l'un des membres de la formation de jugement.

Assortie de telles garanties, inscrites dans les textes, la nomination de personnalités qualifiées permettrait de remédier aux irrégularités constatées au regard du principe d'impartialité, tout en maintenant le principe de l'échevinage. Celui-ci implique, d'ailleurs, que ce soit un magistrat professionnel qui préside la formation du jugement, ce qui paraît constituer une garantie importante, à laquelle les textes régissant les juridictions sociales spécialisées ne devraient pas déroger.

Enfin, il convient de rappeler qu'en vertu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel³, interprétant l'article 34 de la Constitution, la composition des juridictions et le mode de désignation des magistrats relèvent de textes de niveau législatif.

2.2. Préciser les règles de procédure applicables autour de principes communs à l'ensemble des juridictions

Dès 1953, le président Laroque, s'attachant à dessiner les contours d'une juridiction sociale unique écrivait : « *L'existence d'une juridiction sociale unique ne se justifie que si la procédure devant cette juridiction est adaptée à la nature des litiges qui lui sont soumis. Cette procédure doit être rapide, car les intérêts en jeu touchent les moyens d'existence des individus et des familles, gratuite, et d'une extrême simplicité* »⁴.

Indépendamment de la question de l'unification des juridictions sociales, qui sera abordée plus loin, l'idée que la nature du contentieux social justifie des

3 - En particulier, Cons. const., 4 décembre 2003, n° 2003-485 DC, à propos de la loi modifiant la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.

4 - Pierre Laroque, « Contentieux social et juridiction sociale », *EDCE*, n° 7, 1953.



règles de procédure particulières, pour tenir compte des impératifs soulignés par le président Laroque, est largement acceptée.

La définition de ces règles de procédure doit prendre en compte un double impératif. D'une part, en dépit des spécificités présentées par les différents contentieux sociaux, il convient, dans toute la mesure du possible, de rechercher l'harmonisation des procédures suivies devant les différentes juridictions. Dans l'état actuel de la répartition des compétences, cela permettrait en effet d'éviter que des contentieux très similaires ne soient régis par des règles différentes. En outre, les objectifs de rapidité, de simplicité et de facilité d'accès, dégagés par le président Laroque s'appliquent à l'ensemble du champ dont il est ici question. Mais d'autre part, la volonté de satisfaire ces exigences par des règles de procédure adaptées au champ social ne doit pas conduire à éloigner celui-ci du droit commun procédural, mais au contraire, à l'en rapprocher. En effet, il ne s'agit pas d'inventer de nouvelles règles, propres à la procédure devant les juridictions sociales, mais de s'inspirer du droit commun pour n'en retenir, sous la forme la plus simple possible, que les règles essentielles à la garantie des droits des justiciables.

Cela suppose d'abord de rappeler les règles générales de procédure auxquelles nulle juridiction ne saurait déroger. Trois d'entre elles méritent d'être soulignées avec insistance, s'agissant des juridictions sociales : la publicité des audiences, le caractère contradictoire de la procédure et l'obligation de motiver les décisions.

Dans ce cadre, des règles harmonisées paraissent opportunes dans quatre domaines : les conditions d'introduction de la requête, l'instruction, les pouvoirs des présidents des formations de jugement, les mentions obligatoires des décisions.

2.2.1. Poser des exigences aussi limitées que possible pour la recevabilité des requêtes

Afin de ne pas faire obstacle à l'accès aux juges de justiciables peu rompus aux subtilités de la procédure contentieuse, il convient d'éviter la multiplication des conditions de recevabilité des requêtes. Dans ce domaine, une lettre simple signée par le requérant, forme la plus souvent utilisée, paraît devoir être considérée comme suffisante. S'il paraît souhaitable, pour faciliter l'instruction, de demander la production de la décision attaquée, une telle exigence peut être mise en œuvre de manière souple. De même, si l'exigence de motivation des requêtes peut être inscrite dans les textes, elle devra nécessairement être appliquée avec une grande bienveillance. La gratuité du recours, la dispense du ministère d'avocat, doivent être maintenues, sauf à chercher à dissuader fortement de recourir au juge.

S'agissant de la représentation des requérants, le Conseil d'État a certes été amené à préciser⁵ que, y compris dans les matières dispensées de ministère d'avocat comme l'aide sociale, les requérants ne pouvaient, dans la procédure écrite comme orale, être représentés que par des avocats. L'application de



cette jurisprudence soulève des difficultés devant les juridictions de l'aide sociale, où la représentation de personnes qui ne sont pas juridiquement incapables, mais qui ont souvent, pour des motifs physiques ou psychiques, des difficultés à se présenter ou à s'exprimer elles-mêmes, par exemple par des membres de leur famille, ou des personnalités associatives, ou tout simplement des voisins, auxquels elles donnent, explicitement ou implicitement, mandat, est tout à fait opportune. Il convient donc d'envisager l'intervention d'une disposition législative écartant l'application du monopole des avocats devant les juridictions sociales, ce qui reviendrait, en fait, largement à régulariser la pratique de ces juridictions.

2.2.2. Assurer le respect du principe du contradictoire tout en adaptant sa mise en œuvre aux spécificités du contentieux social

Comme cela a été rappelé plus haut, le caractère contradictoire de l'instruction n'est pas toujours assuré devant l'ensemble des juridictions sociales, en particulier celles de l'aide sociale. Une disposition réglementaire pourrait utilement rappeler que la requête et le mémoire en défense doivent être communiqués à l'autre partie et que la décision ne saurait se fonder sur une pièce qui n'a pas été communiquée à l'ensemble des parties.

En outre, l'exigence du contradictoire au stade de la procédure juridictionnelle sera d'autant plus aisée à respecter si l'usager peut faire valoir ses observations en amont. La procédure administrative en matière de prestations sociales doit devenir moins unilatérale et laisser plus de place au débat avec l'usager. Les textes prévoient, s'agissant, par exemple, du RMI, que le demandeur est mis à même de présenter ses observations avant une décision de suspension de l'allocation, mais la mise en œuvre de ces dispositions reste très inégale.

Par ailleurs, l'instruction peut être d'autant plus rapide et contradictoire qu'elle laisse une place à l'oralité. La possibilité de s'exprimer à l'audience apparaît en effet comme une garantie pour des justiciables dont certains maîtrisent mal l'utilisation de l'écrit dans le cadre d'une procédure contentieuse. La possibilité, pour les requérants, de prendre la parole à l'audience doit donc être systématiquement ouverte et rendue plus effective. Encore faut-il pour cela que les requérants soient systématiquement avisés de cette possibilité, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État⁵. Cette obligation doit, semble-t-il, être rappelée, notamment à l'ensemble des commissions départementales d'aide sociale et aux commissions départementales des travailleurs handicapés.

5 - CE, 6 avril 2001, *Ordre des avocats au barreau du Mans*, rec. p. 184.
6 - CE, 26 octobre 1992, *M. Sutra*, rec. tab. p. 687.



2.2.3. Adapter les procédures afin de permettre un jugement accéléré des affaires

La recherche d'une plus grande célérité au stade du jugement pourrait se développer dans trois directions.

En premier lieu, les présidents des formations de jugement pourraient se voir attribuer le pouvoir de rejeter par ordonnance les requêtes affectées d'une irrecevabilité manifeste, non susceptible d'être couverte en cours d'instance, de donner acte des désistements ou de prononcer un non-lieu. En évitant l'instruction de requêtes irrecevables, une telle mesure permettrait de soulager les rapporteurs et d'abréger les délais d'instruction. Elle ne saurait toutefois être ouverte que si la présidence des juridictions concernées est exercée par des professionnels expérimentés, suffisamment disponibles et assistés de greffiers indépendants.

Au-delà des cas recensés plus haut, la possibilité de permettre le recours à un juge unique pour le jugement de certaines affaires devrait être envisagée. Dans certaines matières en effet, la solution du litige résulte mécaniquement de l'application d'un barème ou d'une condition de ressources. De tels litiges ne semblent pas requérir l'intervention d'une formation de jugement collégiale. Au moment où les dispositions du code de justice administrative autorisent, dans de nombreuses matières, le recours au juge unique en première instance devant les juridictions de droit commun, un espace semble exister, devant les juridictions sociales spécialisées, pour ouvrir cette possibilité.

En troisième lieu, il pourrait être envisagé d'instituer, auprès des juridictions sociales spécialisées, des procédures d'urgence qui, aujourd'hui, font totalement défaut. De telles procédures pourraient prendre le modèle du réfééré-suspension ouvert devant les juridictions administratives de droit commun.

Par ailleurs, afin de permettre l'émergence rapide d'une jurisprudence claire et uniformément appliquée, les juridictions d'appel que sont la commission centrale d'aide sociale et la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale devraient avoir la possibilité de saisir le Conseil d'État pour avis sur les questions de droit nouvelles susceptibles de se poser dans un grand nombre de litiges.

2.2.4. Rappeler les règles relatives à la forme et au contenu des décisions juridictionnelles

En ce qui concerne les décisions, la première obligation qu'il convient de rappeler est celle de la motivation. Il est également souhaitable que la décision comprenne une analyse des conclusions du recours, ainsi que des mémoires échangés, tout comme le visa des textes dont il est fait application. L'analyse des moyens ne s'impose peut-être pas de façon aussi évidente, mais peut, s'agissant de juridictions ayant tendance à oublier qu'elles en sont, également servir de garde-fou.



La seconde obligation devant être rappelée est celle consistant à mentionner le nom des personnes ayant siégé, qui est rarement respectée par les commissions départementales d'aide sociale.

En outre, il convient d'insister sur la nécessité de mentionner, dans le cadre de la notification des décisions, les voies et délais de recours et l'opportunité d'effectuer cette notification par voie de lettre recommandée avec accusé de réception.

L'ensemble de ces dispositions pourrait faire l'objet de textes de procédures spécifiques pour les juridictions qui en sont dépourvues telles les commissions départementales d'aide sociale, ou de modifications des textes existants dans un souci d'harmonisation. Des renvois aux articles pertinents du code de justice administrative pourraient être effectués. Ces mesures relèvent du pouvoir réglementaire.

2.3. Clarifier l'office du juge

La question de l'office du juge se pose essentiellement devant les différentes juridictions administratives sociales spécialisées. Cet office est diversifié. Et sa portée est inégalement établie.

2.3.1. En ce qui concerne le juge du tarif

La jurisprudence a précisé qu'il était un juge de plein contentieux objectif, et que ses pouvoirs étaient très étendus.

Cependant, il demeure quelques difficultés à bien distinguer ce qui relève du contentieux de l'annulation des décisions et ce qui relève du contentieux de la réformation.

Mais les difficultés les plus sérieuses sont ailleurs. Elles tiennent à l'application de textes qui, depuis 1996, d'abord dans le secteur sanitaire, puis dans le secteur social, ont profondément modifié les critères d'allocation des ressources par les tarificateurs. Au seul critère des besoins de l'établissement ou du service, dans le cadre de son fonctionnement normal apprécié isolément, se sont substitués des critères diversifiés prenant en compte à la fois, dans une mesure qui reste malheureusement largement à préciser, les besoins et les moyens financiers disponibles de la collectivité dans le cadre des dotations régionales ou départementales. À la logique « ascendante » de la première démarche s'est substituée la logique « descendante » de la seconde ; à la logique « individualiste », la logique « collective ».

Or, en premier lieu, l'un des effets sans doute les plus sérieux du ralentissement depuis 1996, puis de l'absence totale de fonctionnement de la juridiction nationale de la tarification sanitaire et sociale, est que cette juridiction n'a pris



que trois ou quatre décisions pour préciser les modalités du contrôle du juge, toutes concernant le seul secteur hospitalier, alors que dans le secteur social et médico-social le même problème se pose, mais s'appliquent des textes tout à fait différents.

Cette première difficulté se double, au reste, d'une seconde. Quels que puissent être les standards qui seront, en définitive, dégagés par le juge régulateur se posera, et se pose de plus en plus la question des outils de contrôle. Une chose est, en effet, de contrôler le bien-fondé d'une dépense déterminée au vu d'une proposition chiffrée sur le plan quantitatif ou qualitatif ; une autre est de procéder à des comparaisons d'indicateurs très sophistiqués relevant de l'économie de la santé, ou d'apprécier en quoi une allocation de ressources en faveur d'une dépense particulière, d'un groupe de dépenses, ou d'un établissement ou service, met en cause le respect des limites de la dotation régionale (prévisionnelle, mais elle ne s'impose pas moins au juge). Ainsi la difficulté du contrôle s'explique-t-elle par la globalisation de l'approche dorénavant adoptée par les textes et par la technicité des critères d'appréciation financiers ou comparatifs.

Par ailleurs, si le financement à l'activité devait être expérimenté dans le secteur hospitalier, il s'en suivrait, selon toute vraisemblance, d'autres conséquences non négligeables sur l'office du juge, voire sur la possibilité même de maintenir un contrôle juridictionnel dans le cadre d'un tel financement à l'activité.

Dans tous les cas, l'appréciation qu'il revient au juge de porter, sauf à ce qu'il exerce un contrôle purement formel de la décision administrative en se fondant uniquement sur la charge théorique de la preuve initiale, devient très délicate. Le juge ne pourra que difficilement résoudre toujours lui-même les questions qui lui sont soumises sans qu'une mesure d'instruction, qui pourra relever soit d'économistes de la santé, soit de compétences médicales ou techniques, soit des deux en même temps, ne soit nécessaire. Or, les textes sont actuellement muets sur le principe et la charge des frais d'expertise, et cette mesure n'a pratiquement jamais été mise en œuvre par les juridictions de la tarification qui procédaient plutôt à des enquêtes auprès de l'administration ou d'organismes de sécurité sociale dans les rares cas où elles ne se contentaient pas de leurs propres compétences.

2.3.2. En ce qui concerne le juge de l'aide sociale

Le poids de la technicité des litiges est, dans l'ensemble, beaucoup moins contraignant qu'en matière tarifaire. On sait que le juge de l'aide sociale est, lui aussi, un juge de plein contentieux auquel le Conseil d'État a récemment reconnu des pouvoirs très étendus⁷. Mais cela n'est pas toujours suffisant.

⁷ - CE, 25 novembre 1998, *Département du Nord*, rec. p. 439 ; 17 décembre 1999, *Établissement public de santé de Saint-André-lez-Lille*, rec. p. 421 ; 27 mars 2000, *Mme Wery*, rec. p. 837.



Tout d'abord, si les textes applicables au contentieux de l'aide sociale prévoient la possibilité d'une expertise médicale à charge de l'État (quelle que soit la collectivité dont la décision est discutée)⁸, une telle possibilité n'est jamais, ou très rarement, employée, dans la mesure où des modalités satisfaisantes de rémunération des experts n'ont jamais été précisées.

Il est vrai que, pour diverses raisons, l'éventualité d'une expertise médicale devant le juge de l'aide sociale concerne essentiellement l'aide aux personnes âgées et l'allocation personnalisée d'autonomie. Toutefois l'expertise devrait, dans ce cas, devenir assez souvent nécessaire, si les litiges concernant le classement des demandeurs dans les différents groupes iso-références (GIR) doivent être jugés en connaissance de cause. Il faut noter, d'ailleurs, que comme la commission de recours amiable parallèlement instituée par la loi, la commission départementale d'aide sociale est tenue de requérir l'avis d'un médecin qualifié en gériatrie⁹. Or, les modalités de rémunération de ces experts demeurent actuellement prévues par un arrêté concernant la seule PSD, dont l'applicabilité à l'APA n'est pas évidente puisque l'arrêté du 29 juin 1998 se réfère aux seuls textes relatifs à la PSD.

En tout état de cause, il n'y a aucune raison pour que les modalités de prise en charge des frais d'expertise soient prévues seulement pour l'APA. Il est donc nécessaire que l'arrêté prévu à l'article 17 du décret du 17 décembre 1990 (seul à inclure les juridictions de première instance et d'appel) intervienne rapidement et précise les modalités de rémunération des experts dans tous les domaines de l'aide sociale, et pas seulement en matière d'APA.

Ensuite, en qualité de juge de plein contentieux, le juge de l'aide sociale n'est pas seulement juge de la légalité de la décision attaquée, mais aussi de son « bien-fondé ». Il lui appartient donc, en cas par exemple d'action en récupération, de statuer alors même qu'il n'est pas saisi de conclusions sur la remise, ou la modération de la créance de l'aide sociale en cas d'action en récupération. Dans le contentieux de l'admission qui est un plein contentieux « objectif », cette question n'est pas claire.

Car le juge de l'aide sociale ne doit pas non plus statuer *ultra petita*. Or, si les décisions omettant de statuer sur des conclusions ou des moyens sont fréquemment censurées par le Conseil d'État, celui-ci n'a été qu'assez peu amené à statuer sur les erreurs commises en sens contraire par le juge de l'aide sociale.

En troisième lieu, si les pouvoirs du juge pour apprécier, sur le plan gracieux, la remise ou la modération d'une créance de récupération, même légale, sont clairement affirmés par la jurisprudence (mais gagneraient à être précisés par la loi dans le contexte nouveau de l'extension de la décentralisation, car ils ne sont pas nécessairement toujours bien acceptés par les collectivités locales), la question de l'usage de ces pouvoirs dans les autres matières constituant le droit de l'aide sociale n'est nullement évidente. Et s'il semble très difficile de concevoir qu'un pouvoir gracieux puisse s'exercer pour accorder une prestation dont

8 - Article 7 du décret n° 90-1124 du 17 décembre 1990.

9 - Articles L. 232-18 et L. 232-20 du code de l'action sociale et des familles.



les conditions légales d'octroi ne sont pas remplies, la question de l'exercice d'un tel pouvoir se pose à tout le moins dans la matière socialement sensible de la répétition des prestations indûment versées. Elle devrait donc être élucidée par les textes comme elle l'est dans d'autres domaines du droit, qu'il s'agisse du revenu minimum d'insertion.

En quatrième lieu, les conséquences d'une incomptérence ou d'une irrégularité de forme de la décision administrative sur le fond du droit à l'aide sociale ne sont pas nécessairement elles-mêmes claires, d'autant que les décisions administratives en matière d'aide sociale peuvent être prises soit dans l'exercice d'une compétence liée au sens strict donné à ce terme par la jurisprudence (conditions de ressources en matière d'allocation compensatrice : le revenu net fiscal), soit avec un pouvoir d'appréciation (les récupérations). Or, les conséquences sur le fond d'une irrégularité de forme ne sont pas, en plein contentieux, les mêmes selon que la décision critiquée est prise dans le cadre d'un pouvoir d'appréciation ou d'une compétence liée. Il n'est pas certain qu'une disposition législative ou réglementaire puisse résoudre cette question, mais il serait souhaitable, dans l'intérêt des juges subordonnés comme des justiciables, que la jurisprudence soit amenée à trancher ces questions, ce qui demeurerait aléatoire tant que les juridictions de l'aide sociale, à tout le moins la commission centrale d'aide sociale, ne disposeront pas de la possibilité de solliciter l'avis du Conseil d'Etat.

Reste que tout autant que par l'intervention de nouvelles dispositions concernant la procédure ou l'office du juge, une amélioration significative des procédures devant les juridictions sociales spécialisées passe par un renforcement de leurs moyens.

2.4. Donner aux juridictions sociales spécialisées les moyens de leurs missions

L'augmentation des moyens affectés aux juridictions sociales, notamment en termes de secrétariat et de nombre de rapporteurs, apparaît comme déterminante, notamment au regard de l'objectif de réduction des délais.

La question du ministère de rattachement des juridictions sociales spécialisées n'apparaît sans doute pas, de ce point de vue, comme un préalable à l'augmentation significative et durable des moyens. Elle doit néanmoins être envisagée.

2.4.1. Une augmentation des moyens matériels et humains paraît indispensable

L'ensemble des réflexions conduites au sujet des juridictions sociales spécialisées, qu'elles émanent de l'IGAS, de la mission d'inspection des juridictions



administratives, du ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Solidarité ou des travaux de ce groupe, a conclu à la nécessité d'accroître significativement les moyens alloués à ces juridictions.

S'agissant des moyens humains, il s'agit d'augmenter le nombre de juges et de greffiers ce qui suppose de rendre les fonctions correspondantes suffisamment attractives. En l'absence de modifications, autres que celles proposées, de la composition, plusieurs mesures permettraient de renforcer la capacité de jugement des juridictions.

Un recours accru, s'agissant notamment de la commission centrale d'aide sociale, aux personnes qualifiées issues du milieu universitaire, et plus largement de la société civile, serait possible. Au-delà, le recrutement des présidents de section de la CCAS pourrait être opéré au sein du corps des conseillers des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Une telle démarche permettrait, à condition que les moyens de secrétariat soient adaptés en conséquence, de créer des sous-sections, possibilité qui n'a jamais été utilisée faute de moyens humains.

Il conviendrait également de renforcer l'attractivité des fonctions correspondantes, ce qui passe en particulier par une revalorisation des indemnités. S'agissant de la CCAS, un doublement des indemnités des rapporteurs paraît un objectif minimum. Il faut aussi prévoir une revalorisation des indemnités perçues par les assesseurs et les présidents. Des démarches en ce sens ont, à plusieurs reprises, été accomplies sans succès, à la différence de ce qui s'est passé pour la juridiction tarifaire.

En outre, les moyens matériels affectés aux juridictions sociales ne peuvent pas être négligés. Les locaux disponibles sont souvent exigus et le manque d'équipement informatique nuit à une bonne gestion des procédures. Ces éléments ont des conséquences significatives : impossibilité de suivre le cheminement d'une requête, difficulté à obtenir des renseignements statistiques sur l'activité des juridictions, défaut d'automatisation de certaines opérations de procédure... Ils pèsent lourdement sur les conditions de travail et l'efficacité des greffiers et des juges.

2.4.2. Le rattachement administratif des juridictions sociales spécialisées doit illustrer leur indépendance et leur caractère juridictionnel

Les juridictions sociales sont actuellement rattachées administrativement à différentes directions du ministère du Travail et des Affaires sociales. Cette situation revêt certains inconvénients. Ces juridictions sont soumises aux mêmes aléas budgétaires que les autres moyens de ce ministère. Plus précisément, il existe un risque qu'au sein des moyens attribués au ministère, des arbitrages défavorables aux fonctions juridictionnelles soient opérés, si celles-ci ne sont pas considérées comme prioritaires.

Il paraît aujourd'hui indispensable de mieux individualiser les moyens affectés à ces juridictions. Cet impératif se double de l'opportunité qu'il y a à favoriser



un mode de gestion de ces moyens qui illustre leur indépendance et leur caractère juridictionnel, caractère qui n'apparaît pas évident lorsque les recours sont adressés au préfet et que les audiences ont lieu dans les locaux des DDASS.

Il faut également privilégier l'affectation de personnels à temps plein aux secrétariats des juridictions sociales spécialisées. Un rattachement direct au chef de service, mieux, l'attribution au président de la juridiction d'appel de la qualité d'ordonnateur de sa juridiction et des juridictions subordonnées, dont il assurerait la gestion, comme c'est le cas du vice-président du Conseil d'État pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, plaçant les juridictions en dehors de l'arborescence des autres services, pourrait être systématisé. Un effort de formation des personnels s'avérerait également nécessaire. L'attribution de locaux distincts de ceux des autres services ou, à défaut, la mise à disposition de salles d'audience par les juridictions judiciaires ou administratives de droit commun, paraîtrait aussi opportune, tant au plan matériel qu'au plan symbolique.

Un rattachement des juridictions de l'aide sociale au ministère de la Justice est également une option concevable. Elle aurait l'avantage de favoriser la professionnalisation des fonctions de greffe et de secrétariat. Il n'est pas sûr qu'elle ne comporte pas par ailleurs, en particulier en termes d'arbitrages pour l'affectation des ressources entre juridictions spécialisées et juridictions de droit commun, autant d'inconvénients que d'avantages.

L'attribution de locaux distincts de ceux des autres services, à défaut, la mise à disposition de salles d'audience par les juridictions judiciaires ou administratives de droit commun, serait en revanche un objectif prioritaire en vue de souligner, aux yeux des justiciables, le caractère juridictionnel et autonome, par rapport aux administrations, des instances concernées.



Troisième partie

Perspectives pour les juridictions sociales

Les propositions qui ont fait l'objet de la deuxième partie de cette étude tendent à répondre aux exigences d'un fonctionnement régulier des juridictions de l'aide sociale au regard des normes françaises et internationales régissant leur composition et la procédure juridictionnelle, ainsi qu'au souci d'une meilleure prise en compte des attentes des justiciables.

Toutefois, les mesures proposées plus haut ne permettent de satisfaire qu'imparfaitement à cette seconde exigence. Aux yeux de nombreux observateurs, y parvenir pleinement implique d'envisager une réforme de la répartition des compétences entre les juridictions sociales, et entre celles-ci et les juridictions de droit commun, ainsi qu'une réduction du nombre de ces juridictions.

Si elle ne doit pas détourner l'attention des réformes dont l'urgence et la nécessité ont été exposées dans la partie précédente de cette étude, une telle évolution présenterait, de fait, de nombreux avantages :

- elle permettrait de rendre plus claire, aux yeux de l'usager, les règles de détermination de la juridiction compétente et limiterait les inconvénients liés à l'intervention de plusieurs juges dans des affaires similaires ou proches ;
- elle réglerait le problème de l'harmonisation des procédures ;
- elle favoriserait l'émergence d'une véritable politique juridictionnelle ;
- elle serait facteur d'économies d'échelle.

Dans cette perspective, quatre grandes options peuvent être schématiquement distinguées. De la plus radicale à la moins ambitieuse, ces options, qui peuvent inclure plusieurs variantes et aussi se combiner, sont :

- la création d'une juridiction sociale unique ;
- le transfert de l'intégralité du contentieux social aux juridictions de droit commun ;
- l'émergence de juridictions uniques au sein de chaque ordre de juridiction ;
- un réaménagement à la marge des règles de compétences incluant la suppression de plusieurs juridictions au contentieux quantitativement peu important.

L'opportunité de la mise en œuvre des deux premières options a fait débat au sein du groupe de travail. En effet, si elles peuvent sembler prometteuses, leur mise en œuvre paraît, en fait, soit hors de portée, soit finalement peu souhaitable, à tout le moins à court terme, en toute hypothèse sans que soient remplies les conditions préalables difficiles à réunir. Les deux dernières pistes soulèvent naturellement moins de difficultés sans être elles-mêmes faciles à caractériser.



3.1. Les pistes difficilement envisageables

3.1.1. La création d'une juridiction sociale unique

Ce premier scénario comptait des partisans parmi les figures les plus illustres du droit social. Ainsi, le président Laroque¹ y était-il favorable. Insistant sur une unité du droit social qui ne paraît certes, plus tout à fait évidente aujourd’hui, et sur son autonomie tant à l’égard du droit privé que du droit public, il estimait, en effet, que ces deux éléments devaient naturellement conduire à la création d'une juridiction sociale unique, constitutive d'un troisième ordre de juridictions. Il y voyait un moyen de promouvoir une magistrature professionnelle à formation sociale et incluait dans les compétences de la juridiction unique le contentieux prud’homal.

Ce scénario est cependant daté et ne correspond sans doute plus aux représentations d’aujourd’hui. Il se heurte en outre à des obstacles, tant pratiques que juridiques, qui le rendent difficilement envisageable.

En premier lieu, la création d'un nouvel ordre de juridictions nécessiterait probablement des moyens très importants. Elle supposerait en effet la création, de toutes pièces, de nouvelles juridictions sur l'ensemble du territoire, en première instance comme en appel, et la création d'un nouveau corps de magistrats dont il faudrait prévoir la formation. Ces coûts, que l'on peut regarder comme justifiés par l'intérêt du justiciable, outrepasseraient sans doute les économies d'échelle liées à suppression de nombreuses juridictions qui ne bénéficient, aujourd’hui, que de moyens limités.

Mais surtout, une telle option se heurte de plein fouet à la tradition juridictionnelle française, profondément marquée par la dualité de juridictions. Ainsi, le président Laroque estimait lui-même que la première étape d'une réforme, qu'il n'envisageait que progressive, devait être le remplacement de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat par une Cour suprême unique. À tout le moins, l'un et l'autre sont-ils inséparables.

Une variante du scénario de base consisterait à prévoir la création d'une juridiction sociale unique, à l'intérieur de l'un des deux ordres de juridiction existants. Mais lequel ? L'attribution à la juridiction administrative peut en effet se concevoir autant que l'affectation à la juridiction judiciaire. Mais dans les deux cas des obstacles surgissent. L'attribution du contentieux de la sécurité sociale à l'ordre judiciaire a, historiquement, surtout répondu à la préoccupation de ne pas assimiler les organismes de sécurité sociale à des administrations. Cette préoccupation, si théorique qu'elle puisse paraître, subsiste chez les partenaires sociaux. Et certains observateurs estiment que la procédure judiciaire, qui laisse plus de place à l'oralité que la procédure administrative, est plus adaptée à la nature du contentieux social.

1 - Pierre Laroque, « Contentieux social et juridiction sociale », *op. cit.*



Reste que la création d'une juridiction sociale unique hors de l'ordre administratif semble se heurter à plusieurs obstacles juridiques. En particulier, le contentieux social recouvre pour une large part un contentieux de l'annulation et de la réformation de décisions prises par des autorités administratives. Même si celles-ci n'agissent pas dans tous les cas « dans l'exercice de leurs prérogatives de puissance publique », la soustraction de ce contentieux aux juridictions administratives pourrait bien néanmoins être regardée, par le juge constitutionnel, comme excédant la faculté, laissée au législateur, de confier le contentieux relatif à certaines législations en bloc à l'un des deux ordres dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

3.1.2. Le transfert de l'intégralité du contentieux social aux juridictions de droit commun

3.1.2.1. Transfert intégral dès le premier ressort

Ce second scénario peut paraître séduisant parce qu'il maximise deux avantages : celui de la simplicité des règles de compétences et celui de la professionnalisation des juridictions.

Il fait cependant bon marché des motifs qui ont justifié et continuent à justifier l'existence de juridictions sociales spécialisées.

En premier lieu, l'opportunité de soumettre le contentieux social à des juges spécialisés en raison de sa spécificité a conduit, comme cela a été souligné plus haut, à prévoir la représentation des administrations concernées, ou de représentants à des titres divers des usagers au sein des formations de jugement. Sans doute la technicité du contentieux social doit-elle être relativisée. Le droit social ne se présente pas, en effet, comme beaucoup plus complexe que les autres branches du droit et les magistrats de droit commun sont souvent amenés à appliquer des textes tout aussi délicats que ceux qui régissent le contentieux social.

Plus déterminant est l'argument tiré de la nécessité d'une justice de proximité, d'accès aisément pour les justiciables, avec des délais de jugement brefs, des procédures simples, une économie de moyens, étant entendu qu'une distance suffisante doit être maintenue entre le juge et les parties pour éviter les répercussions négatives sur l'impartialité des juges, la qualité des jugements et la régularité des procédures que l'échevinage peut, dans certains cas, comporter.

En second lieu, il est clair que le transfert d'un contentieux aussi massif que celui des CDAS pour l'ordre administratif, ou plus encore des TASS pour l'ordre judiciaire, nécessiterait des moyens très importants, alors même que les procédures devant les juridictions de droit commun, notamment au sein de l'ordre administratif apparaissent peu adaptées à l'instruction contradictoire de litiges concernant des justiciables souvent peu familiers de l'expression écrite et aux revenus trop limités pour avoir systématiquement recours à des avocats.

Enfin, la longueur totale de la procédure ainsi définie, dans le cadre du double degré de juridiction, serait sans doute insupportable, compte tenu du souci de juger rapidement des décisions portant sur les moyens d'existence de personnes en situation fragile.



3.1.2.2. Transfert assorti de procédures précontentieuses ou effectué au seul niveau du juge d'appel

Trois variantes de ce second scénario peuvent être envisagées.

En premier lieu, afin de surmonter l'obstacle lié à l'ampleur du contentieux à transférer, un recours administratif préalable obligatoire pourrait être institué en matière de contentieux social. Dans cette optique, les commissions départementales d'aide sociale, par exemple, ainsi que les juridictions du tarif pourraient être à nouveau considérées comme les commissions administratives auxquelles elles n'ont jamais cessé de ressembler. Dans l'hypothèse d'un maintien du taux de recours contre les décisions des CDAS, le transfert ne concerterait que le contentieux actuellement confié à la CCAS, soit moins de 5 000 affaires à répartir entre une trentaine de tribunaux administratifs. Toutefois, cette variante a pour inconvénient d'induire un allongement très important de la durée des procédures sous le double effet de l'adjonction d'un niveau de recours et de l'application des délais moyens devant les juridictions de droit commun. Et quelque intérêt que puissent présenter les procédures précontentieuses, il n'est pas assuré que leur conférer, en droit social, un caractère obligatoire soit une solution socialement pertinente.

Une deuxième variante pourrait par conséquent consister à donner un caractère facultatif au recours devant la commission départementale d'aide sociale redevenue une instance administrative.

La troisième variante pourrait consister à n'opérer le transfert vers les juridictions de droit commun qu'au niveau du juge d'appel. Cela permettrait d'éviter un allongement excessif des procédures. Mais cette option n'est concevable que si, au moyen des propositions formulées en deuxième partie, il est remédié aux insuffisances actuellement présentées par les juridictions de première instance. Si les cours d'appel de l'ordre judiciaire connaissent déjà des appels dirigés contre les jugements de juridictions spécialisés telles que les tribunaux des prud'hommes ou les TASS, ce transfert en appel ne correspond guère, au surplus, à la tradition de la juridiction administrative, dont les relativement jeunes juridictions d'appel ne connaissent que des décisions des tribunaux administratifs. En outre, la situation d'engorgement des cours administratives d'appel rend probablement ce transfert inopportun.

Enfin, il convient de remarquer, on l'a déjà fait valoir, qu'aucun grand pays industrialisé n'a choisi de confier le contentieux social aux juridictions de droit commun.

Ces trois variantes paraissent, au contraire d'un transfert intégral dès le premier ressort, appartenir au domaine du réalisable et certains de leurs éléments peuvent s'intégrer à d'autres types de réforme. Toutefois, les inconvénients qui viennent d'être retracés ont conduit le groupe à explorer d'autres pistes, plus aisément applicables, combinant maintien de juridictions sociales spécialisées et clarification de leurs compétences ou réduction de leur nombre.



3.2. Les pistes à explorer

3.2.1. Un réaménagement à la marge des compétences

Face aux obstacles qui rendent difficile la suppression des juridictions spécialisées dans le domaine social et leur unification au sein d'une juridiction unique, il peut paraître tentant d'explorer la piste d'une réforme moins ambitieuse. Celle-ci pourrait se limiter à remédier aux situations les plus évidemment fâcheuses occasionnées par la répartition actuelle des compétences.

Dans ce cadre, la suppression de deux juridictions, appartenant l'une à l'ordre judiciaire, l'autre à l'ordre administratif, pourrait être envisagée.

La suppression qui paraît la plus immédiatement envisageable est celle des CDTH. Le volume de leur contentieux est modeste. Il pourrait être transféré aux tribunaux administratifs.

Un transfert aux TASS, qui connaissent déjà des recours dirigés contre les décisions prises par les COTOREP en matière de calcul de l'AAH, peut également se concevoir. Cette solution serait d'autant plus profitable sur le plan de la simplicité des règles de compétences que serait simultanément mené à bien le transfert aux TASS du contentieux des TCI. Ainsi, les TASS se verrait-ils confier un nouveau bloc contentieux. Reste que le choix des TASS peut faire problème en raison de la nature de certaines des décisions prises par les CDTH qui rattache plutôt le constat auquel elles peuvent donner lieu au contentieux du travail, ou à celui de la fonction publique. En fait, il semble plus avantageux que l'unification du contentieux des COTOREP s'effectue au sein de l'ordre administratif, ce qui aurait l'avantage de ne soulever aucun problème constitutionnel.

Dans le cadre d'un réaménagement à la marge, une autre modification des règles de compétences pourrait sembler opportune. Il s'agirait de revenir sur la jurisprudence, issue de la décision *Sipos* du Conseil d'État du 12 janvier 1983, confiant aux tribunaux administratifs le contentieux de la légalité des actes pris en matière de prestations facultatives d'aide sociale. S'il est vrai que les prestations dites soit d'action sociale, soit d'aide sociale facultative sont d'une nature différente des prestations légales d'aide sociale, en ce qu'elles ne constituent pas un droit, pour autant, du moins, que le principe et les règles d'accès n'en ont pas été déterminés par un texte de portée réglementaire (règlements départementaux d'aide sociale en particulier, dont c'est normalement l'une des vocations), la mise en œuvre de cette jurisprudence apparaît en effet malaisée, et conduit, elle aussi, à confier à plusieurs juridictions le jugement d'une même affaire lorsque, pour un même motif, un usager se voit accorder, parallèlement ou successivement, une prestation légale et une prestation facultative. La dévolution de ce contentieux aux CDAS, dans leur forme actuelle ou réformée selon les préconisations de la présente étude irait dans le sens d'une certaine clarification. Il en irait de même de la dévolution à ces commissions de l'ensemble du contentieux de l'aide sociale à l'enfance ne relevant pas des juridictions judiciaires comme touchant aux droits de la personne.



Il conviendrait également d'envisager de permettre au juge de l'aide sociale, comme cela est d'ores et déjà le cas pour le juge du contentieux de la sécurité sociale, de statuer sur les conclusions fréquemment présentées tendant à engager la responsabilité pour faute de l'administration, notamment lorsque la répétition de prestations indues s'impose légalement mais résulte en tout ou partie de l'action de l'administration elle-même. Le renvoi actuel au tribunal administratif se traduit, en pratique, par une faible utilisation de cette faculté de la part des requérants.

Toutefois, de par sa faible ampleur, une telle réforme ne répondrait qu'imparfaitement aux exigences retracées au début de ce chapitre et laisserait entières les questions relatives à l'émergence d'une véritable politique juridictionnelle et à la professionnalisation des juges. Son intérêt, au plan de la simplification des règles de compétences, et de l'harmonisation des règles de procédures, resterait limité. En particulier, la question de l'avenir du juge du tarif resterait entière, car les affaires dont connaissent les tribunaux interrégionaux de la tarification sanitaire et sociale et la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale semblent désormais requérir une technicité telle qu'il est difficile d'envisager leur transfert à des CDAS, même réformées. Il semble, à l'inverse, discutable de laisser subsister une juridiction spécialisée, comprenant juges de première instance et d'appel, avec des formations de jugement aussi nombreuses, pour un contentieux si réduit au plan quantitatif, ce qui justifierait de renvoyer ce contentieux au juge administratif de droit commun.

3.2.2. La création de juridictions uniques au sein de chaque ordre de juridiction

À bien y réfléchir, il ne semble pas hors de portée de confier le contentieux social à deux juridictions seulement.

3.2.2.1. Si la perspective d'une juridiction sociale unique semble très lointaine, celle d'une unification du contentieux social au sein de chaque ordre paraît, elle, réaliste

À défaut d'éliminer les difficultés liées à la répartition des compétences entre les deux ordres de juridictions ainsi qu'entre les nouvelles entités et les juridictions de droit commun, une telle option réduirait considérablement les inconvénients liés à la multiplicité des juridictions. Elle faciliterait considérablement l'harmonisation des procédures, dont il est souhaitable qu'elles soient régies, au sein des deux juridictions, par des principes communs. En permettant des économies d'échelle, elle favoriserait la professionnalisation de ces juridictions, tant en ce qui concerne les membres des formations de jugement que les greffes.

Les voies d'une unification du contentieux social au sein de l'ordre judiciaire ont déjà été décrites. Au sein de l'ordre administratif, une seule juridiction se substituerait aux commissions départementales et à la commission centrale d'aide sociale d'une part, et aux juridictions tarifaires d'autre part, le contentieux des



commissions départementales des travailleurs handicapés étant transféré aux tribunaux administratifs ou à la nouvelle juridiction sociale. Cette dernière solution présenterait l'avantage de favoriser l'unification du contentieux des COTOREP. Comme cela vient d'être dit, cette unification peut plus facilement être opérée au sein de l'ordre administratif. Elle suppose de confier à la nouvelle juridiction sociale de l'ordre administratif, non seulement le contentieux des CDTH, mais aussi le contentieux de la fixation du taux d'incapacité et de la déclaration d'inaptitude, actuellement confié aux TCI et celui du calcul du montant de l'AAH, qui relève des TASS.

3.2.2.2. La création de juridictions régionales en première instance

Un premier pas vers la réalisation de l'objectif décrit précédemment pourrait être la création au sein de l'ordre administratif de juridictions régionales unifiées de première instance. Régionales, parce que la professionnalisation d'une centaine de juridictions départementales nécessiterait un effort budgétaire à la fois excessif et imparfaitement justifié.

L'opportunité d'organiser, en première instance, la juridiction sociale de l'ordre administratif autour de l'échelon régional (ou d'un échelon voisin – celui des tribunaux administratifs – pour éviter, notamment en région parisienne, des effets d'engorgement) trouve également une justification dans la nécessité d'une conciliation entre les exigences de proximité et d'impartialité.

Il a longtemps été soutenu que l'échelon départemental est seul adapté aux recours introduits en matière d'aide sociale, un échelon plus éloigné dissuadant des justiciables modestes d'avoir recours aux juges. On peut en effet admettre qu'il est plus facile de se déplacer pour expliquer oralement son cas dans le cadre départemental que dans le cadre régional. Mais la création de juridictions régionales ne semble pas devoir constituer un éloignement tel qu'il rende ineffectif ou impossible le recours au juge. Il peut, en outre, être remédié à cet inconvénient en prévoyant la possibilité d'audiences foraines ou la création de formations déléguées pour chaque département. C'est la formule retenue pour les tribunaux sociaux régionaux dans certains *Länder* allemands.

Bien plus, un certain éloignement paraît souhaitable au regard des exigences du principe d'impartialité. Il permet en effet de limiter la consanguinité, réelle ou apparente, entre les services qui prennent la décision attaquée et la formation de jugement appelée à en connaître. Si la présence de fonctionnaires de l'État ou des collectivités locales au sein des formations de jugement devait être maintenue, il serait plus aisé, au plan régional, de limiter les risques d'irrégularité en faisant siéger les juges sur les affaires ne relevant pas de leur département d'origine.

Ces juridictions pourraient être présidées par un magistrat administratif. Le secrétariat pourrait prendre la forme d'un service rattaché aux DRASS ou, mieux, aux cours administratives d'appel, selon que le ressort choisi pour la juridiction serait régional ou interrégional. Dans l'une et l'autre hypothèse, des correspondants de ce secrétariat pourraient être désignés au niveau départemental afin de limiter les risques d'éloignement du justiciable. Ces correspondants



pourraient être chargés d'enregistrer les requêtes, voire de conseiller les justiciables sur les procédures à suivre.

En appel, la nouvelle juridiction sociale unique de l'ordre administratif pourrait procéder de l'intégration de la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale et de la commission centrale d'aide sociale au sein d'une Cour nationale de l'action sanitaire et sociale, dont la composition pourrait, si nécessaire, être diversifiée en fonction des matières au moyen de l'institution de sections. Cela permettrait notamment de tenir compte des différences existant entre le contentieux du tarif et celui des prestations d'aide sociale.

3.2.3. Le développement des procédures précontentieuses facultatives

Autant l'instauration, en matière sociale, d'un recours administratif préalable obligatoire, peut, pour les motifs développés précédemment, apparaître comme contre-indiquée, autant l'intérêt d'un détour par des procédures précontentieuses peut être réel en vue de laisser un espace à la conciliation. De telles procédures devraient cependant être elles-mêmes organisées de manière à assurer une indépendance suffisante des instances chargées de réexaminer les demandes par rapport à celles les ayant une première fois rejetées.



Conclusion

Seul un réaménagement en profondeur des compétences et de l'organisation des juridictions sociales est à même de permettre une prise en compte pleinement effective des besoins des justiciables. Il faut se convaincre de la nécessité de satisfaire à cette exigence autant qu'à celle de la mise en conformité de la composition de ces juridictions avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Mais, même si l'on se donne sur cette question, qui n'est pas neuve, un supplément de temps de réflexion, des réformes doivent en urgence être conduites autour de quatre axes principaux :

- s'agissant de la composition : le maintien de l'échevinage, justifié par la technicité des matières traitées, doit se concilier avec le principe d'impartialité, ce qui implique des procédures de désignation propres à garantir que ne siégeront que des juges n'ayant aucun lien avec les intérêts en présence, et un élargissement du vivier de recrutement ;
- s'agissant de la procédure : simplification et adaptation des règles de procédure pour tenir compte tant de la situation de précarité des justiciables que des impératifs de rapidité (formalisme minimum, décision à juge unique en cas d'irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance ou pour les affaires les plus simples, instauration de procédures d'urgence, possibilité de recours à l'expertise quand cela est nécessaire) ;
- s'agissant des greffes : renforcement des moyens des greffes et autonomisation par rapport aux administrations dont les décisions sont en examen ;
- s'agissant des locaux : locaux distincts de ceux des mêmes administrations.

À moyen terme, devraient au minimum être envisagés une unification du contentieux social au sein de chaque ordre de juridictions (unification dont la création de juridictions régionales en première instance pourrait constituer la première étape) ainsi qu'un développement des procédures précontentieuses facultatives.



Annexe 1

Lettre de mission du Premier ministre

Le Premier ministre
N° 267/03/SG

Paris, le 21 février 2003

Le Premier ministre

à

Monsieur le Vice-Président
du Conseil d'État

Les juridictions spécialisées dans le domaine social, compétentes, dans l'ordre administratif, pour le contentieux de l'aide sociale, de la tarification sanitaire et sociale et du classement des travailleurs handicapés, et, dans l'ordre judiciaire, pour le contentieux général de la sécurité sociale et le contentieux de l'incapacité, ont fait récemment ou font encore l'objet de réformes ou de projets de réformes inspirées par les constatations de missions d'inspection, ainsi que par les évolutions de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation. Sont notamment en cause les stipulations de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui garantissent le droit à un procès équitable devant un tribunal impartial et indépendant.

En effet, ces juridictions sont en grande partie composées de juges non professionnels, issus d'associations ou d'autres groupements représentatifs du secteur concerné, ainsi que de représentants des personnes publiques compétentes pour la réglementation, la gestion ou le contrôle de l'activité en cause. Leur fonctionnement est souvent assuré par les administrations de l'Etat du même secteur.

Or, l'importance de ces juridictions est grande si l'on considère tant le volume des affaires qu'elles jugent – 40 000 par an environ pour la juridiction de l'aide sociale – que le caractère délicat de celles-ci, eu égard aux difficultés particulières rencontrées par les justiciables, du fait de leur handicap, de leur état de santé ou de leur situation de précarité.



Il serait dans ces conditions souhaitable que puissent être mises en évidence les principales difficultés que soulèvent les textes régissant les juridictions en cause et leur mise en œuvre, au regard des jurisprudences précitées, et de préciser les grandes règles touchant à la composition et au fonctionnement de ces juridictions qui devraient être modifiées dans l'avenir, en tenant compte des caractéristiques et des exigences du secteur concerné.

Vous pourrez également faire toutes observations qui vous paraîtront utiles sur les conditions de la répartition des compétences entre les juridictions faisant l'objet de l'étude, de même qu'entre ces juridictions spécialisées et les juridictions de droit commun de l'ordre dont elles relèvent.

Je souhaiterais que la section du rapport et des études du Conseil d'Etat puisse conduire une réflexion sur ce sujet, dont les conclusions me seraient remises d'ici le 30 septembre 2003.



Jean-Pierre RAFFARIN

Annexe 2

Composition du groupe de travail

Président

Jean-Michel BELORGEY, président de la Section du rapport et des études.

Rapporteur

Pierre-Antoine MOLINA, auditeur au Conseil d'État.

Membres du Conseil d'État

Michel LEVY, conseiller d'État.

Gilles BARDOU, maître des requêtes.

Pascale FOMBEUR, maître des requêtes.

Membres de la Cour de cassation

Pierre OLLIER, conseiller.

Jean-Marie DUFFAU, conseiller en service extraordinaire.

Serge PETIT, conseiller référendaire.

Professeurs d'université

Elie ALFANDARI, professeur émérite à l'université de Paris IX (Paris-Dauphine).

Michel BORGETTO, professeur à l'université de Paris II (Panthéon-Assas).

Philippe LIGNEAU, professeur émérite à la faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers.

Secrétaire du groupe de travail

Christophe HUON, secrétaire de la Section du rapport et des études.



Annexe 3

Personnalités auditionnées par le groupe de travail

Joël BLONDEL, sous-directeur des institutions, des affaires juridiques et financières, direction générale de l'action sociale, ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité.

Paul COUDURIER, conseiller d'État honoraire, président de la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale.

Philippe-Karim FÉLISSI, avocat-conseil de la Fédération nationale des accidentés du travail et des handicapés.

Tiennot GRUMBACH, avocat, maître de conférences à l'université de Paris I.

Sylviane LÉGER-LANDAIS, directrice générale de l'action sociale, ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité.

Pierre-Alain DE MALLERAY, élève de l'École nationale d'administration, ancien stagiaire au Lord Chancellor's Department, ministère britannique de la Justice.

Catherine PICARD, chef du bureau des affaires juridiques et contentieuses, direction générale de l'action sociale, ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité.

Denis PIVETAU, maître des requêtes au Conseil d'État, commissaire du gouvernement près la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale.

Xavier PRÉTOT, membre de l'inspection générale de l'administration.

Marcel ROYER, secrétaire général de la Fédération nationale des accidentés du travail et des handicapés.

Arnaud VINSONNEAU, conseiller technique de l'Union nationale interfédérale des œuvres privées sanitaires et sociales.



Annexe 4

L'expérience britannique de réforme des juridictions spécialisées en matière sociale¹

Une commission présidée par sir Andrew Leggat, *Lord Justice of Appeal* (juge de la cour d'appel), s'est vu demander, en mai 2000, par le Lord Chancellor de Grande Bretagne (ministre de la Justice) un rapport sur le fonctionnement des *tribunals*, les difficultés soulevées par celui-ci et les évolutions souhaitables. Juridictions spécialisées, pour la plupart d'entre elles, dans le contentieux des décisions individuelles de l'administration, les *tribunals* n'avaient pas fait l'objet d'une réforme globale depuis 1957. À la suite du rapport Leggatt remis en mars 2001, le Lord Chancellor a mis en place, au sein de son ministère, une mission chargée de la réforme des *tribunals*.

La genèse de la réforme

Les *tribunals* sont, au sens strict, des commissions créées par voie législative chargées de trancher les litiges dans des domaines spécialisés. Leur caractère juridictionnel est encore discuté par la doctrine, même si le comité Franks, en 1957, les avait placés sans ambiguïté dans la sphère juridictionnelle plutôt qu'administrative (« *part of machinery of adjudication rather than administration* »). Leurs décisions sont soumises en appel, selon les cas, au contrôle direct des cours ou à celui, préalable, d'un autre *tribunal*. Certaines de leurs décisions, peuvent être soumises au *judicial review*, équivalent britannique du recours pour excès de pouvoir.

Le recours aux *tribunals* s'est accru depuis la Seconde Guerre mondiale pour l'interprétation et l'application de certains domaines de la législation, principalement en matière sociale. Composés en majeure partie de juges non professionnels, les *tribunals* offrent l'exemple d'une justice informelle, dont les procédures sont souples et les délais réduits, et dont le principe est d'être aussi accessible que possible aux requérants. Parmi les plus importants en termes de volume de contentieux traité, on trouve par exemple ceux statuant en matière de sécurité sociale et d'aide sociale (*Appeals Service*), d'immigration et de

1 - Note établie avec le concours de Pierre-Alain de Malleray, élève de l'ENA, promotion Senghor.



droit d'asile (*Immigration Appellate Authority*) ou de fiscalité (*Tax Tribunals*)². Leur nombre s'élève à 70 et, réunis, ils rendent autour d'un million de décisions par an.

Cependant, le système présente des dysfonctionnements. Beaucoup de *tribunals* dépendent, pour ce qui est de leur gestion administrative, de leur financement ainsi que de la nomination de leurs membres, des administrations dont ils jugent les décisions. Le manque de garanties d'indépendance des *tribunals* a ainsi été regardé comme faisant courir un risque d'incompatibilité avec les stipulations de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le Royaume-Uni a, de fait, été condamné à plusieurs reprises par la Cour de Strasbourg pour violation de l'article 6 § 1, dans des situations qui ne sont pas sans ressemblances avec celle des *tribunals*.

En outre, certains *tribunals* sont critiqués pour leurs procédures inutilement complexes et pour l'inefficacité de leur gestion.

Dans sa lettre de mission adressée à sir Andrew Leggatt, le *Lord Chancellor* lui demandait de proposer une évolution du système afin notamment :

- de rendre compatibles l'organisation et la gestion administrative des *tribunals* avec les exigences d'indépendance et d'impartialité de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- d'assurer un financement et une gestion des *tribunals* efficaces, économiques et conformes à la fois aux principes de l'indépendance de la justice et de la responsabilité ministérielle pour l'emploi des deniers publics ;
- de faire en sorte que les *tribunals* dans leur ensemble constituent un système cohérent permettant d'assurer un bon fonctionnement de la justice.

La commission Leggatt a pu s'inspirer, pour ses propositions, de réformes menées par le ministère des Affaires sociales (*Department of Social Security*, devenu en 2001 *Department for Work and Pensions*, DWP). Dans les années soixante-dix, les *tribunals de social security*³ avaient fait l'objet de critiques visant le manque de compétence des présidents des formations de jugement, dont certains étaient des juges non professionnels.

Pour remédier à ces difficultés, un programme de formation et de professionnalisation fut mis en place, et des « *Senior Chairmen* », présidents à temps plein diplômés en droit, furent nommés.

En 1983, le *HASSASSA Act*⁴ poursuivit la réforme en fusionnant certains *tribunals de social security* et en introduisant pour la première fois un « système présidentiel ». Les *tribunals* étaient placés sous l'égide d'un *President of the Social Security Tribunals*, déléguant son autorité dans les régions à des

2 - Il existe aussi, et c'est un autre paradoxe du système, certains *tribunals* statuant sur des litiges de droit privé, dont les exemples emblématiques sont les conseils des prud'hommes britanniques (*Employment Tribunals*).

3 - Le terme *social security* a une signification très large et désigne l'ensemble des prestations (*benefits, allowances*) qui relèveraient en France de la sécurité sociale, de l'assurance chômage ou de l'aide sociale.

4 - *Health and Social Services and Social Security Adjudications Act*, 1983.



Regional Chairmen. La tâche de ceux-ci consistait, principalement, à identifier des candidats au recrutement dans les formations de jugement et à assurer la formation de leurs membres.

La réforme la plus importante fut introduite par le *Social Security Act 1998* qui a procédé à la fusion des cinq *tribunals* de *social security* alors existants⁵ (devenant l'actuel *Appeals Service*) et à la création d'une agence (*executive agency*) responsable de leur administration, avec à sa tête un directeur directement responsable devant le parlement. Le *Appeals Service* est aujourd'hui constitué, d'une part, d'une entité juridictionnelle indépendante composée d'un président et des membres des formations de jugement, tous maintenant désignés par le *Lord Chancellor* et non plus par le ministre chargé du secteur, et, d'autre part, d'une agence du *DWP* responsable de la gestion administrative.

Le contenu de la réforme

Les solutions préconisées par le rapport Leggatt, ainsi que celles proposées par la mission du *Lord Chancellor's Department* pour la réforme des *tribunals* (*Tribunals for Users Programme*), reposent sur la création d'un système unifié de *tribunals* sous la responsabilité du Lord Chancellor. Le ministre chargé de la justice sera ainsi responsable de la nomination des membres de tous les *tribunals*, tandis qu'une agence placée auprès de lui assurera la gestion administrative du nouveau système. Le nouveau système reposera sur deux piliers :

Un service unifié. La création d'une agence responsable de l'administration des *tribunals* (*Tribunals Service*) permettra de rationaliser leur gestion, d'avoir une approche commune des systèmes d'information à la disposition des *tribunals* et de leurs usagers, et de garantir une indépendance manifeste. Il s'agit de transposer aux *tribunals* le système déjà en vigueur pour l'administration des cours, confiée dans son ensemble à une *executive agency* placée auprès du *Lord Chancellor*, le *Court Service*. Des économies d'échelle devraient résulter de la mise en commun des ressources.

Un système juridictionnel à part entière. Tous nommés par le Lord Chancellor, les membres des formations de jugement feront partie d'une communauté de juges indépendants ayant une culture commune et, dans une certaine mesure, une formation commune. Certaines nominations devront en outre recevoir l'aval d'autres autorités selon le secteur concerné, comme c'est déjà le cas en matière sociale : les experts médicaux des formations de jugement de l'*Appeals Service* compétentes en matière d'incapacité, par exemple, seront nommés conjointement par le *Lord Chancellor* et le *Chief Medical Officer*. Une formation sera dispensée à tous les juges non professionnels des *tribunals*,

5 - *Social Security Appeal Tribunal, Child Support Appeal Tribunal, Disability Appeal Tribunal, Medical Appeal Tribunal, Vaccine Damage Tribunal.*



ainsi qu'une formation spécifique au métier de juge de tribunal, centrée notamment sur la relation informelle avec le requérant lors de l'audience (la majorité des requérants se représentent eux-mêmes). Un magistrat sera nommé *President of the Tribunals Service* et veillera à la cohérence des procédures et des jurisprudences, et à la formation des autres juges. Selon les domaines, la possibilité de siéger dans des *tribunals* de natures différentes (*cross-ticketing*) sera ouverte.

La réforme a finalement été annoncée par le *Lord Chancellor* à la Chambre des Lords le 11 mars 2003. Dans une première phase, jusqu'en 2008, les dix *tribunals* les plus importants seront transférés au *Lord Chancellor*, dont les *Appeals Service, Mental Health Review Tribunal et Special Education Needs and Disability Tribunal*. Viendra ensuite le tour des autres *tribunals*. La publication d'un Livre blanc sur le sujet a été annoncée avant la fin de l'année.

Les limites de la comparaison

Les *tribunals* au Royaume-Uni soulèvent des enjeux plus importants que leurs équivalents français. Le million d'affaires traitées annuellement est à comparer à des chiffres français sensiblement inférieurs. Les *tribunals* au Royaume-Uni emploient 3 500 personnes à temps plein. Le travail préparatoire à l'annonce de la réforme a reflété l'importance de ces enjeux.

En outre, le sentiment d'un besoin de garanties plus importantes entourant les litiges opposant les citoyens à la puissance publique trouve son origine dans l'absence, au Royaume-Uni, d'une juridiction administrative de droit commun. En effet, une grande partie des soixante-dix *tribunals* règle des contentieux traités, en France, par la juridiction administrative, comme par exemple en matière de fiscalité directe (*General Commissioners of Income Tax*), de droit au séjour (*Immigration Appellate Authority*) ou de délivrance d'agréments divers.



Annexe 5

Les juridictions sociales allemandes⁶

Article 20 de la Loi fondamentale : principe de trois degrés de juridiction.
Loi sur les tribunaux sociaux du 3 septembre 1953 : crée les tribunaux sociaux à partir du 1^{er} janvier 1954.

Depuis mars 1993, existent aussi dans les nouveaux *Länder*.
Sont indépendants, distincts des tribunaux administratifs.

Les trois degrés de juridiction :

- tribunaux sociaux (tribunaux du contentieux social) ;
- tribunal social régional (tribunal social de *Land*) ;
- Cour sociale fédérale.

Compétents sur les litiges concernant :

- les assurances sociales : assurance maladie et accidents du travail (y compris dans les mines), assurance vieillesse des ouvriers et des employés (y compris l'artisanat), litiges entre médecins, dentistes, hôpitaux et caisses d'assurance maladie ou leurs associations ;
- l'assurance privée (pour que les assurés privés aient la même protection que les assurés sociaux, ceci s'explique par les particularités du système allemand) ;
- l'assurance chômage et ensemble des missions de l'Office fédéral du travail (qui réunit les compétences de nos UNEDIC, AFPA et ANPE) ;
- les victimes de guerre ;
- le maintien du salaire en cas de maladie (particularité allemande : l'employeur maintient le salaire pendant six semaines) ;
- les allocations familiales ;
- la constatation d'un handicap, degré du handicap, etc. ;
- les dommages liés à une vaccination.

Première instance : tribunal social (compétent pour tout litige)

Composé de quatre chambres au moins :

- assurances sociales ;
- assurance chômage ;
- victimes de guerre ;
- droit des médecins de caisse.

Le cas échéant, une chambre supplémentaire : assurance des mineurs et accidents dans les mines.

6 - Note établie avec le concours de Serge Milano, conseiller auprès du ministre délégué à la Famille.



Chaque chambre est présidée par un juge professionnel assisté de deux juges bénévoles non professionnels. Cette formation ne vaut que pour les décisions et le prononcé des jugements après audience. Le président agit seul pour les décisions sans audience et pour la notification des décisions.

Le tribunal social régional

Il est la deuxième et dernière instance sur le fond. Il est compétent en appel d'un jugement ainsi que sur les recours contre certaines décisions particulières. Il comporte les mêmes quatre chambres que le tribunal social. Chaque chambre est composée d'un président, de deux juges professionnels et de deux juges non professionnels bénévoles.

Sur décision du gouvernement régional, il peut avoir des antennes locales (Bavière).

La Cour fédérale (siège à Kassel)

Juge de la forme.

Décide de la révision d'un jugement du tribunal régional. La révision n'est admise que de façon restrictive. Si le pourvoi est déclaré fondé, la Cour statue elle-même au fond, à condition que les constatations de fait de la précédente instance le permettent.

Chaque chambre est composée d'un président, de deux juges professionnels et de deux juges bénévoles.

De même que pour les autres instances supérieures de la RFA, il y a une grande chambre (notre « toutes chambres réunies »). Celle-ci comprend le président de la Cour, un juge professionnel par chambre (dans laquelle le président n'assure pas la présidence) et six juges non professionnels bénévoles.

La grande chambre se prononce sur appel d'une chambre de la Cour qui veut s'écartier d'une solution adoptée par une autre chambre ou par la grande chambre ainsi que sur les questions de principe lorsqu'il y va de l'unité de la jurisprudence.



Annexe 6

Éléments statistiques

| Commission centrale d'aide sociale | 2001 | 2002 | 2003 ⁽¹⁾ |
|---|-------------|-------------|----------------------------|
| Affaires entrées | 2 852 | 2 444 | 1 361 |
| Affaires jugées | 3 630 | 2 928 | 1 552 |
| En instance au 31 décembre | 3 450 | 2 966 | 2 775 |

⁽¹⁾ Chiffres arrêtés au 30 juin 2003.

Sources : Commission centrale d'aide sociale.

Délais de traitement moyen : un an quatre mois tous dossiers confondus.

Les dossiers de CMU ont un délai traitement moyen d'environ un an ; ceux relatifs à l'aide sociale aux personnes âgées de trois ans.

Présidents de section : 7

Assesseurs : 13

Commissaires du gouvernement : 2

Rapporteurs : 34

Agents de greffe : 6 (y compris le secrétaire général).

Les **commissions départementales d'aide sociale**, au nombre de 101, enregistrent environ 40 000 affaires par an. Les délais de jugement sont variables selon les départements : de trois mois à trois ans.

| Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale | 2001 | 2002 | 2003 ⁽¹⁾ |
|---|-------------|-------------|----------------------------|
| Affaires entrées | 83 | 74 | 53 |
| Affaires jugées | 53 | 42 | 0 |
| En instance au 31 décembre | 353 | 385 | 438 |

⁽¹⁾ Chiffres arrêtés au 30 juin 2003.

Sources : Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale.

Rapporteurs : 4

Commissaires du gouvernement : 2

Agents de greffe : 0,5 catégorie A, 1 catégorie B

Délais de jugement : 31 mois.

| Tribunaux interrégionaux de la tarification sanitaire et sociale (5) | 2001 | 2002 | 2003 ⁽¹⁾ |
|---|-------------|-------------|----------------------------|
| Affaires entrées | 733 | 1 061 | 409 |
| Affaires jugées | 558 | 726 | 539 |
| En instance au 31 décembre | 875 | 1 210 | 1 080 |

⁽¹⁾ Chiffres arrêtés au 30 juin 2003.

Sources : Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale.

Délais de jugement : de 11 mois (Bordeaux) à 18 mois (Paris).



| Commissions départementales des travailleurs handicapés (101) | 1999 | 2000 | 2001 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Affaires enregistrées | 1 541 | 1 237 | 1 155 |

Sources : Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité.

| Tribunaux des affaires de sécurité sociale (116) | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Affaires entrées | 101 838 | 99 849 | 94 143 |
| Affaires jugées | 110 293 | 103 856 | 99 831 |

Sources : Ministère de la Justice.

Délais moyens de jugement : en 2000, 6,5 mois ; en 2001, 10,5 mois ; en 2002, 10,5 mois.

| Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail | 2001 | 2002 | 2003 ⁽¹⁾ |
|---|-------------|-------------|----------------------------|
| Affaires entrées | 7 018 | 7 042 | 3 575 |
| Affaires jugées | 5 021 | 6 177 | 1 788 |

⁽¹⁾ Chiffres arrêtés au 30 juin 2003.

Sources : Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail.

Stock au 31 décembre 2002 : environ 15 000 affaires.

Délais de jugement : en 2002, de deux à trois ans selon les sections.

| Tribunaux du contentieux de l'incapacité (26) | 2000 | 2001 | 2002 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Affaires entrées | 66 385 | 64 882 | 62 576 |
| Affaires jugées | 67 059 | 69 328 | 64 926 |
| En instance au 31 décembre | 39 618 | 35 172 | 32 822 |

Sources : Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité.

Délais moyens de jugement : en 2000, 6,5 mois ; en 2001, 6 mois ; en 2002, 6,1 mois.



