

Juridictions sociales

Quel avenir pour les tribunaux du contentieux de l'incapacité ?

La réforme de la Justice se profile. Reste à espérer que les juridictions sociales seront mieux organisées et considérées par les pouvoirs publics. Exemples dans les tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI).

repère

Le projet de réforme intitulé « *La justice du XXI^e siècle* », a été adopté au Sénat en première lecture le 5 novembre 2015. Il envisage de fusionner les contentieux actuellement traités par les tribunaux des affaires de sécurité sociale (Tass) et les tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) et de transférer ce bloc de compétence au sein d'un tribunal des affaires sociales rattaché au tribunal de grande instance. Le projet semble encore bâclé et inachevé même si la réforme se révèle indispensable et si le Sénat a précisé le texte initial. Pour les seuls TCI, nos témoins les décrivent utiles, mais considèrent leurs décisions comme « *discrétionnaires* ». Ils pointent les différences de traitement, les délais insupportables et les recours de plus en plus systématiques qui poussent les assurés à jeter l'éponge.

Les juridictions sociales sont sur la sellette : les personnes en situation de handicap et les victimes du travail les connaissent bien, notamment les tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI), dénomination complexe pour une réalité plus terre à terre. Que fait-on, par exemple, lorsque l'on souhaite contester le taux attribué par sa caisse à la suite d'un accident du travail ? On se tourne, avec détermination et courage, vers le TCI. Une des activités importantes de la défense juridique assurée par la Fnath aujourd'hui. Ces juridictions font l'objet d'un projet de loi car elles ont besoin d'être réformées (lire notre interview page 9). L'association, qui partage la nécessité de réformer ces tribunaux, dénonce l'extrême hétérogénéité des décisions rendues, leur lenteur et leur opacité. Patrice Brisson, secrétaire général du groupement Morbihan-Finistère tem-

père : « *En Bretagne, les délais sont longs (6 mois entre la saisine et la convocation), certes, mais c'est la moyenne basse par rapport à d'autres TCI.* » « *Dans ce genre de juridiction, explique-t-il, beaucoup dépend du médecin expert et du président du TCI. Chez nous, on peut s'estimer heureux. Certains médecins sont moins sévères que d'autres. La décision est un peu discrétionnaire même s'il existe un barème ! Quant*

tratif. Mais il y a quatre ans, on s'est installés dans les locaux tout neufs du tribunal d'instance de Lorient. Pour moi, le TCI reste l'un des tribunaux les plus justes qui soit, pourvu que la Justice soit rendue dans un vrai lieu de justice. Le dialogue y est possible, l'assuré peut défendre ou faire défendre son dossier. Tout dépend de l'attitude de la caisse : va-t-elle faire appel ? Chez nous, les caisses ne contestent pas systématiquement, mais

« La décision est un peu discrétionnaire même s'il existe un barème ! »

au président, il connaît bien le sujet. » Il y a eu des périodes plus dures, reconnaît ce responsable. Ainsi, décrit-il ces audiences foraines qui se déroulaient dans des conditions « *minables* » il y a dix ans : « *les conversations entre les médecins et les patients filtraient à travers des murs trop fins. On était convoqués dans l'appartement du gardien d'un immeuble adminis-*

tratif. Mais il y a quatre ans, on s'est installés dans les locaux tout neufs du tribunal d'instance de Lorient. Pour moi, le TCI reste l'un des tribunaux les plus justes qui soit, pourvu que la Justice soit rendue dans un vrai lieu de justice. Le dialogue y est possible, l'assuré peut défendre ou faire défendre son dossier. Tout dépend de l'attitude de la caisse : va-t-elle faire appel ? Chez nous, les caisses ne contestent pas systématiquement, mais

Contestations

Ce n'est effectivement pas le cas partout. Selon Laurent Brillaud, secrétaire général des Deux-Sèvres, « *dans notre département, il y a de plus en plus de contestations de la part des assurés et, surtout, des employeurs. Le phénomène de la contestation des employeurs a pris de* >>>

État des lieux

Les juridictions sociales sont à l'origine de 500 000 des quelque trois millions de décisions au fond qui sont rendues chaque année, soit environ une sur six.

TCI

Le contentieux technique concerne les litiges portant sur l'existence ou la gravité d'une invalidité, sur le taux d'incapacité permanente en cas d'accident du travail, les litiges en matière de pension d'inaptitude et les contestations relatives aux décisions de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées. Ils sont soumis en premier lieu aux tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI). Il y en a 21 qui prononcent environ 40 000 décisions par an.

Projet de loi

Après son adoption au Sénat, le projet de réforme intitulé «*La justice du XXI^e siècle*» doit être débattu dans les prochains mois à l'Assemblée nationale. Concernant les juridictions sociales, le texte du gouvernement prévoit de fusionner les contentieux actuellement traités par les tribunaux des affaires de sécurité sociale (Tass), les tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) ainsi que les contentieux liés aux droits à la protection sociale (CMU-C et ACS) et de transférer ce bloc de compétence à un pôle social créé dans chaque tribunal de grande instance. Par ailleurs, la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail (CNITAAT), cour d'appel unique à Amiens, conservera sa compétence en premier et dernier ressort sur les questions liées à la tarification. Les sénateurs ont rejeté la possibilité pour le gouvernement d'agir par ordonnance et conservent la possibilité pour des associations comme la Fnath d'accompagner les justiciables. Sur le terrain, les juristes s'inquiètent. «*Unifier les tribunaux, mais avec quels moyens ? Les délais risquent d'exploser !*»



© Atlantis - Fotolia.com

>>> L'ampleur, il dépasse le nombre de contestation d'assurés. C'est une question d'argent, plus les taux accordés aux victimes sont importants, plus les employeurs doivent payer de cotisation AT/MP.» Résultat ? Entre la saisine et la convocation peut s'écouler environ un an. Malgré cela, «*le TCI fait son travail. C'est juste que son personnel est débordé et qu'il ne peut plus répondre à la demande : il faudrait augmenter les effectifs.*» Et ce n'est pas pour demain ! Dans un département presque voisin comme la Haute-Vienne, les délais sont repassés à 4,5 mois en moyenne après avoir atteint environ 7 mois. «*Mais cela peut être plus selon les litiges,* remarque Murielle Laurent Raynaud, secrétaire générale. *Depuis peu, la CPAM fait systématiquement appel des décisions favorables rendues par le TCI surtout sur les taux d'IPP auxquels un coefficient professionnel a été adjoind.*»

Réussites

Malgré les difficultés et les différences de traitements -«*Je ne suis pas sûr que pour le même cas,*

on obtiendrait le même taux à Lorient, Rennes ou Brest...», confie Patrice Brisson- les résultats obtenus sont d'autant plus remarquables qu'une association comme la Fnath a le droit de représenter ses adhérents. «*Avant, les assurés obtenaient gain de cause dans 14% des cas. Aujourd'hui on atteint des taux de réussite entre 79 et 99% des cas,* s'enthousiasme Laurent Brillaud. «*On peut ainsi obtenir de faire passer un taux de 5 à 22%.*» «*En 2014, sur 82 dossiers, 55 ont obtenu une majorité du taux (2 sur 3), dont la moitié a dépassé la barre des 10%*», ajoute Patrice Brisson du groupe 56-29. «*C'est que nous servons de filtre et ne présentons que des dossiers solides, cela évite aux adhérents des déconvenues.*» «*D'autant,* ajoute Patrice Outy, président de la Fnath de Saône-et-Loire, *que lorsque nous obtenons plus de 10%, il faut s'attendre à ce que la CPAM conteste.*» Dans ce cas, le dossier part à Amiens, à la seule et unique cour d'appel : la cour nationale de l'incapacité et de la tarification

de l'assurance des accidents du travail (Cnitaat). «*À Amiens, l'assuré est défendu sur dossier, idéalement par le juriste qui l'a défendu devant le TCI,* insiste Laurent Brillaud. *Mais les assurés ne sont pas entendus ni examinés.*» Résultat et constat unanimes : quand la caisse fait appel à Amiens, elle est souvent entendue, si c'est l'assuré qui fait appel, il peut espérer conserver son taux initial. Pour ces responsables, c'est typiquement le genre de cour décrié dont on dit qu'elle devrait fonctionner en audiences foraines pour se rapprocher des assurés.

Foraines

La question des audiences foraines a son importance. Elles permettent au TCI de se délocaliser en dehors de son siège (en principe un par région). Si elles existent en Bretagne, elles sont abandonnées à La Rochelle et dans tout le département de Saône-et-Loire. Selon le président de la Fnath 71, «*à partir de 2012, il n'y a plus eu aucun TCI. Il faut se déplacer dans le département d'à côté, à Dijon. Cela occasionne des frais,* dénonce Patrice Outy. *En 2010, il y avait 19 audiences à Chalon, c'était dans une ancienne maison de retraite, c'était austère et vieux comme tout, mais bien pratique.*» Ainsi, en raison de leur faible revenu et de leur état de santé, les assurés sont pénalisés. «*Bon nombre préfèrent se désister,* déplore Laurent Brillaud. «*Ça pousse les gens à baisser les bras et à perdre leur dossier ; et ce sont les caisses qui gagnent.*» <>

Interview

« Une magistrature spécialisée ! »

Comment se déroule une audience ?

L'assuré est convoqué. Quand il rentre dans la salle d'audience, il se retrouve face au représentant des employeurs, à celui des employés, au médecin expert, au président, à la secrétaire, et aux représentants des caisses et parfois au médecin conseil. Le président demande à l'assuré son identité et la raison de sa présence. Le représentant de la Fnath, qui défend l'assuré, présente le dossier et explique pourquoi, par exemple, le taux attribué doit être revu et augmenté. Sur le plan médical, il peut s'appuyer sur un barème. Il argumente sur la nécessité d'attribuer un coefficient professionnel qui tienne compte des conséquences professionnelles du handicap. Puis le médecin expert invite l'assuré à le suivre. Quand ils reviennent, l'expert fait son rapport. Le défenseur de l'assuré peut intervenir. La décision est envoyée à l'assuré.

Didier, 57 ans, garagiste

« Je souffre d'une récurrence d'une hernie discale reconnue en maladie professionnelle. La "Sécu" m'a m'accordé 0,5 % ! Avec la Fnath, on a obtenu 10 %. Mais la caisse conteste. Pour moi, c'est du temps perdu, et pour eux, du temps gagné ! »

Lionel, 47 ans, porcelainier

« Je suis en maladie professionnelle à cause de mes deux épaules. J'ai obtenu 10 % à chaque épaule, mais l'IRM montre que la pathologie est plus importante à droite. Je suis passé devant le TCI par mes propres moyens. Le médecin expert a admis que l'épaule droite était plus touchée et a évalué le taux à 15 %. Quinze jours après, j'ai reçu un courrier indiquant que la caisse devait m'octroyer un taux de 15 % de façon rétroactive. Mais la "Sécu" fait appel. Je suis allé à la Fnath où l'on m'a expliqué que mon dossier passerait à Amiens d'ici 2 à 3 ans ! Que voulez-vous que je vous dise ? »

Bernard, 26 ans, apprenti horloger

« Après mon accident du travail, j'ai contesté le taux attribué par la "Sécu" parce que mon handicap me gêne dans ma vie professionnelle et personnelle. Je ne peux plus rien faire comme avant. Sans parler des douleurs. On m'avait accordé 20 %. J'ai obtenu 35 %. »



© PLuton2015

Pierre Joxe, 81 ans, ancien ministre et ancien premier président de la cour des Comptes, est aujourd'hui avocat.

Comment accueillez-vous la réforme des juridictions sociales dont vous décrivez les dysfonctionnements (1) ?

Le débat sur le mauvais état des juridictions sociales est complet et ouvert. La recherche de solutions pour regrouper les contentieux sociaux progresse. Mais la réforme n'envisage pas le problème dans sa globalité ; il faut dire qu'il dure depuis 1945 : le système n'a jamais été achevé. Le droit social est un droit très compliqué, il suppose une magistrature spécialisée. En outre, l'on voit à peine apparaître dans les programmes de l'École de la magistrature des formations de base pour les magistrats dans le domaine du droit social.

Combien de temps faudrait-il pour réformer les juridictions sociales ?

Il faudrait dix ans. Et commencer tout de suite à former des juges !

Aujourd'hui, estimez-vous que la Justice est suffisamment rendue ?

Je dirais que, dans beaucoup de cas, les magistrats chargés de présider une juridiction comme le tribunal des affaires sanitaires et sociales (Tass) ou la commission départementale d'aide sociale (CDAS), ne sont pas en état, n'ont pas été préparés ou ne disposent pas des moyens pour travailler correctement. Le conseil d'État a souligné ces lacunes. Je l'ai observé dans assez de cas pour

penser que c'est un problème très grave : j'ai assisté à des risques de déni de justice ou d'erreurs judiciaires...

Quelle expérience vous a le plus marqué ?

Je me souviens de cette jeune juge de Melun qui a pris le temps d'écouter une affaire dans laquelle la victime s'était fait couper les jambes au cours d'un accident du travail épouvantable... Je me souviens aussi de cet avocat qui s'est appuyé sur un extrait issu du code de la Sécurité sociale, texte dont la jeune magistrate lui a demandé la copie ! Heureusement qu'il y avait un avocat ce jour-là. Mais combien n'auront pas eu d'assistance ?

Pensez-vous que la Justice soit inaccessible ?

Pas totalement, mais il existe des inégalités d'accessibilité. Dans le droit social, on déplore souvent zéro dialogue parce que les juridictions sociales sont de lointaines héritières de commissions administratives de recours... Or ces juridictions concernent qui ? Les gens les plus humbles ! Ce sont ceux qui ont le plus besoin d'une justice qui les assiste, mais qui sont le moins assistés. C'est pour cela que j'admire les systèmes belge et allemand. Le premier dispose de l'institution de l'« *auditeur du travail* », le second, d'ordres de juridiction spécialisés. Or notre projet de loi les ignore et ne propose aucune étude de droit comparé de nos différents systèmes !

Propos recueillis par Pierre Luton

(1) « *Soif de Justice* ». Pierre Joxe. Fayard, 2014.