

# La création des pôles sociaux au sein des tribunaux de grande instance

Carole MAUDUIT, déléguée régionale de l'UR de Toulouse, chargée de mission et élue au conseil national de l'USM, présidente du tribunal des affaires de sécurité sociale de la Haute-Garonne



L'article 12 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle (« J21 ») a pour objet de supprimer les juridictions spécialisées que sont les tribunaux des affaires de sécurité sociale (« TASS ») et les tribunaux du contentieux de l'incapacité (« TCI »). Cette loi prévoit en effet la création de pôles sociaux spécialisés dans les tribunaux de grande instance de droit commun spécialement désignés, avec transfert, au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2019, des contentieux des TASS et des TCI, ainsi que d'une partie du contentieux des commissions départementales d'aide sociale (« CDAS »).

Est envisagé, le cas échéant, le rattachement à ces pôles sociaux des collègues chargés de la répartition prudhommale.

L'appel des décisions rendues par les pôles sociaux relèvera de la compétence de cours d'appel également spécialement désignées.

L'économie de la réforme n'est certes pas discutable et constituera une véritable simplification pour les justiciables, souvent comparants en personne et actuellement ballotés dans les méandres de juridictions différentes, éparpillées sur plusieurs sites.

Mais, à n'en pas douter, c'est une réforme d'ampleur qui s'annonce et sa mise en œuvre soulève d'ores et déjà, à juste titre, bien des interrogations et des inquiétudes. À défaut d'étude d'impact ayant précédé l'adoption de la loi, c'est dans le cadre d'un comité de pilotage mis en place au niveau de chaque cour d'appel que sont examinées toutes les questions touchant à l'organisation et au fonctionnement des futurs pôles sociaux, tant en termes d'effectifs que d'activité et de structures.

Il s'agit ainsi de se préparer à l'arrivée d'une masse considérable de procédures, qui seront désormais enregistrées et comptabilisées dans les statistiques de chacun des futurs pôles sociaux, et donc des TGI concernés. Jusqu'à présent les statistiques des TASS n'étaient pas intégrées à celles des TGI.

Sans jouer les Cassandra, la tâche à accomplir pour mener au mieux cette réforme semble immense et contribue encore davantage à l'alimentation de l'inférieur tonneau des Danaïdes que nous connaissons tous.

## I. LES JURIDICTIONS ACTUELLES

Les juridictions spécialisées actuelles, traitées bien souvent comme la cinquième roue du carrosse en raison de la pénurie des effectifs de magistrats enregistrées

sur l'ensemble du territoire, traitent un contentieux tout à la fois technique et atypique, avec à la clé des enjeux humains importants : de nombreux dossiers concernent en effet des personnes en situation de grande difficulté économique, médicale ou sociale. Des enjeux économiques et financiers majeurs existent également du côté des entreprises, les redressements URSSAF pouvant parfois se chiffrer à plusieurs millions d'euros. Relativement méconnu, ce contentieux que les juges découvrent dans leur escarcelle la plupart du temps à l'occasion d'une mutation, ne fait curieusement l'objet d'aucun ouvrage spécifique dans les librairies spécialisées. Seul un fascicule, mis en ligne sur le site de l'ENM et dont le contenu se retrouve dispensé sur une demi-journée dans le cadre d'une formation continue, ainsi que la salutaire consultation des décisions rendues par le prédécesseur, permettent de disposer d'un bagage minimal pour aborder cette matière.

Plus précisément, les **TASS**, juridictions d'exception départementales, sont les héritiers des commissions de première instance de sécurité sociale, dont les appels étaient examinés par les commissions régionales d'appel. Après la réforme de l'organisation judiciaire du 22 décembre 1958, seules ont subsisté les commissions de première instance, dénommées TASS par la loi n° 85-10 du 3 janvier 1985, les appels relevant de la compétence de la cour d'appel. Le contentieux traité par les TASS présente la particularité d'opposer des organismes de sécurité sociale (CPAM, CAF, RSI, CARSAT, URSSAF, etc.) aux particuliers, assurés et/ou cotisants, avec, pour la majorité des recours, un examen préalable obligatoire devant les

## La création des pôles sociaux au sein des tribunaux de grande instance

commissions de recours amiable siégeant au sein de chaque organisme.

Avec l'aide de deux assesseurs non professionnels désignés pour trois ans par le premier président de la cour d'appel sur présentation des organisations syndicales de salariés et d'employeurs et siégeant de manière paritaire, le magistrat professionnel examine, dans le cadre d'une procédure orale, les litiges relatifs à la prise en charge des maladies professionnelles et des accidents du travail, aux diverses allocations versées, prestations et pensions de retraite, aux affiliations. Le TASS est également saisi des demandes de reconnaissance de la faute inexcusable de l'employeur avec, le cas échéant, la liquidation des préjudices occasionnés, ainsi que des redressements URSSAF et contentieux des cotisations et majorations de retard au sein des entreprises.

En l'absence d'audience de mise en état, le secrétariat s'astreint en amont à un tri méticuleux des dossiers présentés à l'audience, en fonction de l'importance du stock de chacune des caisses, de la difficulté prévisible du dossier et de la date supposée de sa mise en délibéré. Quant au juge, il peut mettre en place, lors de l'appel des causes, un calendrier de procédure pour les dossiers au long cours, dans le cadre desquels des expertises médicales avant dire droit sont souvent ordonnées.

Les **TCI**, juridictions régionales, connaissent principalement des accidents du travail, des allocations des adultes handicapés, des invalidités, des maladies professionnelles et des inaptitudes. La fusion des secrétariats agricoles du régime agricole avec le régime général opérée par décret du 18 décembre 2009 a représenté beaucoup d'avantages, en termes d'économies en moyens humains et coût de fonctionnement. Les audiences tenues par des magistrats honoraires et des avocats honoraires ont lieu en présence de médecins consultants, avec examen médical systématique de l'assuré lors de l'audience et dont le rapport oral est effectué sur-le-champ. De nombreux TCI comprennent de véritables petits cabi-

nets médicaux parfaitement équipés (bureau, table d'examen et petit matériel médical tel que stéthoscope et tensiomètre, etc.). Les appels des décisions rendues par les TCI sont interjetés devant la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance et des accidents du travail (« CNITAAT »).

Enfin, les **CDAS** et la commission centrale d'aide sociale (« CCAS ») traitent du contentieux de l'aide sociale, à vrai dire de manière résiduelle en comparaison notamment avec l'activité particulièrement soutenue des TASS.

Au total, les TASS, TCI et CDAS représentent 239 juridictions, comprenant plus de 700 personnels de « greffe », 63 magistrats du siège, pour certains honoraires, et diverses personnalités qualifiées traitant, selon l'estimation faite par la Chancellerie, environ 170 000 nouvelles affaires chaque année. Le stock des affaires en instance, représentant à lui seul des années d'audiencement, constitue un véritable chiffre noir et, sans doute, un des secrets les mieux gardés par la Chancellerie. En plein essor, le contentieux a en effet littéralement explosé ces dernières années, certains TASS enregistrant parfois 25 % de requêtes nouvelles d'année en année : la précarisation du monde du travail se déclinant en davantage de vulnérabilité, donc davantage d'accidents du travail, de maladies professionnelles... sans compter l'augmentation des contestations formées par les entreprises, soucieuses de leur trésorerie, qui supportent au final le coût « accidents du travail/maladies professionnelles », souvent particulièrement élevé.

### II. L'ÉPINEUSE QUESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Le référentiel élaboré par la Chancellerie, dont l'USM a assuré la diffusion, indique que le traitement d'environ 1 400 procédures annuelles correspond un équivalent temps plein (« ETP ») de magistrat, ce chiffre comprenant tout de même les désistements et radiations. L'existence d'un tel référentiel présente au moins le mérite d'éviter la navigation à vue, dont nous avons malheureusement trop souvent

l'expérience, mais la question des effectifs de magistrats reste cependant entière et réellement préoccupante.

Les personnels des TASS et TCI, qui travaillent dans ces juridictions parfois depuis de très nombreuses années, disposent seuls d'une véritable compétence spécialisée, avec une connaissance pointue de ce contentieux technique. Ils manient également un logiciel qui leur est propre. Ils ont parfois la qualité d'agent de l'État, le secrétaire du TASS étant un fonctionnaire de la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (« DRJSCS »), mais sont en très grande majorité, en réalité, des agents des caisses, ce qui n'est pas sans poser de problème de compatibilité statutaire.

L'hypothèse d'un droit d'option entre l'intégration au ministère de la Justice pour leur permettre de continuer à exercer leurs missions au sein des pôles sociaux ou la réintégration de leur structure d'origine, est envisagée. À l'occasion d'une réunion du comité de pilotage pour le département de la Haute-Garonne, le directeur des ressources humaines de la CPAM a précisé que ses agents bénéficient



d'un quatorzième mois et d'un comité d'entreprise très actif. Dans ces conditions, le ministère de la Justice sera-t-il suffisamment attractif pour que les agents des caisses acceptent de travailler dans nos TGI au sein des futurs pôles sociaux ?

Compte-tenu de l'état actuel de nos greffes, qui enregistrent d'ores et déjà des sous-effectifs dramatiques, et de l'absence totale de connaissance de ce contentieux spécialisé par nos greffiers en titre, l'inquiétude est de mise.

### III. LA PROBLÉMATIQUE DES LOCAUX

L'impact immobilier n'est pas à négliger puisqu'est prévue l'implantation au sein des TGI concernés des futurs pôles sociaux, avec salles d'audience dédiées et nécessité d'aménagement des locaux existants, pour y accueillir les nouveaux personnels, le matériel et les archives. Les architectes appelés à la rescousse vont devoir dépenser des trésors d'ingéniosité pour l'adaptation des locaux actuels, en espérant que le financement des travaux sera au rendez-vous dans des délais raisonnables... L'activité des services d'accueil unique du justiciable (« SAUJ ») devra également tenir compte des flux supplémentaires que représen-

tera ce nouveau public à accueillir et à orienter dans nos juridictions.

### IV. L'OBJECTIF DE RÉSORPTION PRÉALABLE DES STOCKS

L'objectif tel que fixé par la Chancellerie vise à une réduction préalable du stock à un an de contentieux avant l'entrée en vigueur de la loi. Cependant, les chefs de juridiction ne disposent pas pour autant de moyens humains supplémentaires à affecter dans les TASS. Où trouver des juges en renfort alors que le sous-effectif des magistrats sévit dans l'ensemble de nos juridictions, toutes en souffrance sur ce point ? Les magistrats honoraires affectés dans les TASS et TCI sont certes des denrées précieuses, mais ô combien rares.

Sous l'autorité des comités de pilotage, le plan de résorption des stocks est actuellement lancé depuis l'automne 2016, avec un renforcement des effectifs dans les secrétariats des caisses à hauteur de 100 ETP contractuels de la fonction publique d'État et l'arrivée des juristes assistants auprès des juges, permettant l'audiencement d'un plus grand nombre d'affaires, voire la création d'audiences supplémentaires. Mais si tous les maillons de la chaîne ne sont pas renforcés, les services contentieux des caisses et les

avocats seront-ils en mesure de suivre ces nouvelles cadences imposées ?

### V. L'ASPECT POSITIF : L'ARRIVÉE DES JURISTES ASSISTANTS

La loi J21 a également créé les « juristes assistants », docteurs en droit ou diplômés d'une formation juridique de niveau supérieur, avec expérience juridique professionnelle qualifiante.

Dès l'automne 2016, le nouveau dispositif instauré s'est déployé sur le plan national et une trentaine de juristes assistants ont ainsi fait leur apparition dans les différents TASS et chambres sociales des cours d'appel, elles aussi asphyxiées. La continuation actuelle du recrutement des juristes assistants se poursuit, ce qui implique que le financement de ce dispositif reste pour le moment assuré, élément extrêmement rassurant.

Ces juristes assistants apportent indéniablement une aide précieuse et novatrice pour le magistrat, et, sous le contrôle de ce dernier, assistent aux audiences, aux délibérés, pré-rédigent la plupart des dossiers, assurent la veille juridique et les recherches jurisprudentielles. Sélectionnés avec rigueur, ils renforcent du même coup les liens avec l'Université et contribuent à la constitution d'un excellent vivier pour l'ENM, qu'ils pourront intégrer au bout de trois années de fonctions.

Les effets sont donc réellement bénéfiques pour tous, y compris pour la Chancellerie puisque le montant de la rémunération de ces proches collaborateurs du juge lui permet de réaliser de substantielles économies, le recrutement de magistrats professionnels par le biais du premier concours n'étant certes pas extensible, même si de véritables efforts ont été faits en ce sens ces dernières années.

Si le recrutement est à la hauteur des enjeux, un tel dispositif pourrait être étendu à l'avenir au bénéfice d'autres services, pour enfin constituer l'équipe pérenne autour du juge que l'USM appelle de ses vœux depuis si longtemps.

