N° 425244

Conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer et autres

B4B5

N° 425254

Conférence des bâtonniers des Hauts de France et autres

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 27 mai 2020

Lecture du 17 juin 2020

CONCLUSIONS

M. Stéphane HOYNCK , rapporteur public

La loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle a introduit les nouveaux articles L.211-16 et L.311-15 du code de l'organisation judiciaire (COJ), qui ont prévu la désignation spéciale de certains tribunaux de grande instance et de certaines cours d'appel pour connaître de certains contentieux sociaux, notamment :

- D'une part des litiges relevant du **contentieux général** de la sécurité sociale, relevant jusque-là des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) en 1^{er} ressort et des CA en appel ;
- D'autre part de la majeure partie du **contentieux technique** de la sécurité sociale, qui relevait des tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) et de la cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail (CNITAAT) en appel.
- Et enfin du **contentieux de l'aide sociale**, qui relevait des commissions départementales et de la commission centrale d'aide sociale (CDAS et CCAS)

Concomitamment, l'ordonnance n° 2018-358 du 16 mai 2018 a supprimé les TASS, les TCI et la CNITAAT et les CDAS et la CCAS.

Les deux requêtes qui viennent d'être appelées sont dirigées contre le décret no 2018-772 du 4 septembre 2018 qui tire les **conséquences géographiques** de cette réforme, en désignant les tribunaux de grande instance et cours d'appel compétents en matière de contentieux général et technique de la sécurité sociale et d'admission à l'aide sociale.

Avant de revenir dans le détail sur certaines désignations qui font l'objet de critiques ciblées, on peut relever que 116 TGI sont désormais compétents en lieu et place des juridictions spéciales, reprenant la carte des TASS existant, et déconcentrant celle des TCI qui n'étaient qu'au nombre de 26, les CDAS étant aussi nombreux que les départements.

La juridiction d'appel spécialisée du contentieux technique, la CNITAAT et la CCAS qui étaient nationales, voient leurs contentieux attribués aux 28 cours d'appel (CA) également compétentes pour les appels des jugements du contentieux général de la sécurité sociale.

Cette carte judiciaire des contentieux sociaux a donc évolué s'agissant du 1^{er} ressort en confiant le contentieux à une partie des TGI mais sans éloigner davantage les requérants du juge par rapport aux TASS et en les rapprochant au contraire s'agissant des CTI, tandis qu'en appel le contentieux général de la sécurité sociale est légèrement concentré, puisque 6 CA métropolitaines perdent la compétence qu'elles avaient auparavant, au profit d'une CA voisine.

Une des requêtes émane de la conférence des bâtonniers des Hauts de France et de trois ordres d'avocats de barreaux situés dans le département du Nord.

L'autre émane de la Conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer, du Conseil national des barreaux (CNB) et de 12 ordres d'avocats situés dans le département du Nord encore et aussi du Pas-de Calais, il s'agit également de l'ensemble des 5 barreaux du ressort de la CA de Chambéry, de 3 des 4 barreaux du ressort de la CA de Limoges et enfin des ordres des avocats aux barreaux de Cusset-Vichy et d'Agen.

Une intervention commune de neuf autres ordres a été présentée.

Il peut être soutenu que certains choix critiqués, localisés géographiquement, n'intéressent pas des ordres d'avocats situés dans d'autres parties du territoire. Mais chaque requérant a un intérêt à attaquer une partie au moins du décret, et l'assise nationale de la conférence des bâtonniers de France et celle du CNB leur donne un intérêt qui n'est pas limité géographiquement pour notre cas. Aucune fin de non-recevoir n'est soulevée en défense sur cette question d'intérêt à agir, vous pourrez donc traiter cette question préalable par prétérition et admettre également l'intervention.

1. Au titre de la légalité externe, la procédure de consultation du comité technique spécial de service placé auprès du directeur des services judiciaires est critiquée. L'article 50 du décret du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat impose notamment de communiquer aux membres du comité toutes pièces et documents nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions au plus tard huit jours avant la date de la séance. Les pièces du dossier, notamment le courriel de convocation et le PV de la séance du 20 juillet 2018 montrent que le délai de convocation a été respecté et que les membres du CT ont été destinataires du projet de décret. Rien ne permet de penser que l'ensemble des membres n'aient pas été convoqués. Dans ces conditions vous pourrez écarter le moyen.

2.1 Au titre de la légalité interne, un 1^{er} moyen transversal soutient que le décret méconnaîtrait les articles L211-16 et L 311-15 du COJ, en ne désignant pas comme

juridictions spécialisées pour ces contentieux sociaux l'ensemble des juridictions judiciaires de droit commun. Sur le plan des principes, les dispositions législatives renvoient au pouvoir réglementaire le soin de désigner des TGI et CA « *spécialement désignés* » pour connaître de ces contentieux. Il nous paraît difficile de soutenir que le législateur ait ainsi souhaité renvoyer aux critères habituels de compétence territoriale des TGI et CA. Au contraire, l'objectif du législateur apparaît double : d'une part, la simplification et l'accessibilité des juridictions et, d'autre part, la spécialisation et la professionnalisation des magistrats en charge de ce contentieux.

Dans ces conditions, les critères que le pouvoir réglementaire a entendu mobiliser pour établir ces choix, tenant à la localisation des juridictions spécialisées précédemment chargées de ce contentieux, au maintien de leur accessibilité pour les justiciables, au niveau d'activité des juridictions désignées comme compétentes et au caractère spécifique de certains ressorts, notamment au regard des impératifs d'aménagement du territoire, ne sont pas entachés d'erreur de droit (voyez sur ce contrôle votre décision *Molliné et autres* n° 322407 du 19 février 2010 au rec).

2.2 Les autres moyens des requêtes critiquent certains choix de désignation. S'agissant de la suppression de la compétence de la CA de Chambéry au profit de celle de Grenoble pour connaître des appels des jugements des tribunaux de son ressort en matière de contentieux de la sécurité sociale et d'admission à l'aide sociale, il est soutenu qu'une telle suppression serait contraire au traité de Turin du 24 mars 1860. Il s'agit du traité bilatéral entre la France et le royaume de Sardaigne, qui assure la réunion à la France de la Savoie et de Nice. Il est fréquemment présenté comme la contrepartie exigée par Napoléon III au soutien de la France à l'unification italienne.

La Cour de cassation (Cass. crim., 19 décembre 2017, n°17-81.288) a considéré que ce traité était en vigueur, mais c'était pour répondre à une argumentation audacieuse selon laquelle le droit pénal français ne trouverait pas à s'appliquer en Savoie.

Selon les requérants, l'article 5 de ce traité emporterait le maintien à Chambéry d'une cour d'appel « de plein exercice ». Les requérants ont bien conscience que la lecture de cet article ne conduit pas avec évidence à une telle interprétation, nous vous en donnons lecture :

« Le gouvernement français tiendra compte aux fonctionnaires de l'ordre civil et aux militaires appartenant par leur naissance à la province de la Savoie ... et qui deviendront sujets français, des droits qui leurs sont acquis par les services rendus au gouvernement Sarde, ils jouiront notamment des bénéfices résultant de l'inamovibilité pour la magistrature et des garanties assurées à l'armée ».

La lecture la plus naturelle est de considérer qu'il s'agit ici de garantir aux personnes, notamment les magistrats, qu'ils ne perdront pas leur droit en devenant français. Votre décision *Molliné*, qui juge implicitement que ce traité est bien invocable, note que la suppression d'un greffe détaché n'est pas la suppression d'une juridiction « *à supposer même que des engagements aient été pris par les autorités françaises, lors des négociations ayant*

conduit à la conclusion du traité d'annexion de la Savoie à la France, tendant à ce que soient maintenues les juridictions des départements de la Savoie et de la Haute-Savoie dont la création était alors envisagée ».

Les requérants devant vous, après des recherches historiques complémentaires, croient pouvoir se fonder sur les méthodes d'interprétation des traités internationaux, qui sont rappelées par les articles 31 à 33 de la convention de Vienne sur le droit des traités, et qui préconisent un recours direct à une interprétation « *suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but sauf s'il est établi que les parties ont entendu conférer à un terme un sens plus particulier* ».

La première étape de l'interprétation, celle du sens ordinaire des mots, nous paraît ici suffisante pour écarter une obligation internationale de maintien de la CA de Chambéry, a fortiori d'une CA compétente en appel pour les contentieux de sécurité sociale, dont les négociateurs du traité de Turin en 1860 n'avaient, nous pensons pouvoir l'affirmer, pas la préséance.

S'il fallait arriver à la seconde étape, celle de l'intention des parties replacée dans son contexte, les requérants entendent essentiellement se fonder sur une lettre de M. Charles B... en 1870 qui relate une entrevue avec le ministre de l'intérieur français 10 ans plus tôt, à la suite de laquelle le ministre l'avait assuré du maintien de la CA de Chambéry.

Mais l'entrevue qui aurait eu lieu en 1860 et qui est relatée 10 ans plus tard n'a pas trait aux négociations du traité de Turin, mais aux circonstances dans lesquels la consultation organisée en Savoie sur le rattachement à la France allait avoir lieu. Et M. B... n'était pas un représentant du Royaume de Sardaigne dans le cadre de la négociation du traité, mais le directeur du journal « le Courrier des alpes ». Dans ces conditions, les assurances données, de façon fort peu officielles par le Gouvernement impérial français à la population savoyarde prise en la personne de M. B... ne sont en aucune façon des éléments pertinents pour interpréter ce traité. Vous écarterez donc le moyen.

2.3 Les requêtes soutiennent que différents choix retenus par le décret sont entachés d'erreur manifeste d'appréciation, en particulier pour trois TGI, ceux de Béthune, Montluçon et Cusset qui ne sont pas désignés pour les contentieux sociaux en cause et pour les six CA qui perdent leur compétence d'appel, à savoir Agen, Bourges, Chambéry, Douai, Limoges et Reims.

Les requérants entendent notamment se fonder sur l'annulation pour erreur manifeste d'appréciation que vous aviez prononcée dans l'affaire Molliné s'agissant de la suppression du TGI de Moulins et le rattachement de son ressort à celui de Cusset. C'est un faisceau de considérations convergentes qui vous avait conduit à cette censure, tenant compte de la distance séparant les deux villes, de la localisation à Moulins, liée à la qualité de chef-lieu de département de cette commune, des autres services de l'Etat et du Conseil général dont le concours est nécessaire au bon fonctionnement du service public de la justice, ainsi que de la présence, à proximité immédiate de cette commune, d'un établissement pénitentiaire de près

de trois cent places comprenant une maison d'arrêt importante et une maison centrale de haute sécurité accueillant de nombreux détenus particulièrement signalés.

Ce n'est assurément pas la distance de 55 km qui a justifié à elle seule cette solution, puisque dans cette affaire de 2010 vous aviez écarté l'erreur manifeste d'appréciation concernant d'autres suppressions de juridiction avec une distance comparable. La seule gêne pouvant résulter, pour certains justiciables, du changement de localisation ne suffit pas non plus à caractériser une violation du droit à un recours effectif (CE, Société générale conception architecture entreprise bâtiment, 9 juillet 2007, n° 298418 aux T.).

S'agissant des 3 TGI dont l'absence de désignation dans le décret est critiquée, il faut noter qu'ils n'étaient pas avant la réforme le siège d'un TASS, le décret ayant confié respectivement au TGI d'Arras et de Moulins la compétence qui appartenait aux TASS situés dans ces mêmes villes auparavant dans le même ressort départemental¹. La situation des justiciables dans leur ressort de droit commun n'a donc pas réellement évolué, et cela nous paraît suffire en l'espèce pour écarter l'erreur manifeste d'appréciation.

L'argumentation relative aux CA au regard de la problématique de la distance ne nous paraît pas convaincante : si on poussait le raisonnement jusqu'au bout, il faudrait qu'une cour d'appel se trouve dans le ressort de chaque juridiction de 1^{er} ressort. Il ne nous paraît pas erroné de considérer que le souci de proximité, qui peut davantage pondérer les choix de 1^{er} ressort, soit moins central pour déterminer le ressort des juridictions d'appel où un souci de spécialisation peut prendre plus de place.

2.4 Une autre ligne d'argument s'agissant toujours des CA est une discussion sur le niveau respectif d'activité et les délais de traitement des affaires dans les CA désignées par le décret et dans celles qui leur sont rattachées.

Le ministre explique avoir retenu un seuil d'affaires annuelles nouvelles par CA : en dessous d'un seuil minimal de 200 affaires, il a estimé qu'il était plus pertinent de créer un pôle de compétence plus conséquent dans une CA voisine. Les requérants font valoir que cela va générer un surcroît d'activité dans les cours d'appel spécialement désignée, mais le ministre met en avant les moyens supplémentaires alloués aux juridictions d'appel concernées. Ce raisonnement par seuil minimum explique et justifie l'extension de compétence de la CA d'Orléans à celle de Bourges, de celle de Poitiers à celle de Limoges, de celle de Nancy à celle de Reims, et celle de Toulouse à celle d'Agen.

La situation de la CA d'Amiens, que le décret prévoit de rendre compétente également dans le ressort de la CA de Douai est singulière : il ne s'agit pas ici d'une extension de compétence au profit de la CA un peu plus grosse, mais de l'inverse, puisque l'activité de la CA de Douai est plus importante pour les contentieux sociaux en cause. Mais il s'agit ici de deux cours dont l'activité est assez importante, 776 affaires sociales par an pour Douai, 417 pour Amiens, plus important pour chacune que celle des CA élargies dont nous venons de parler. Au vu de ces

¹ S'agissant du Pas de Calais, 2 des 4 TGI se voient transférer la compétence des 2 TASS du département (Arras et Boulogne –sur-Mer)

indicateurs, on pourrait imaginer que le pouvoir réglementaire aurait pu, plutôt que de rattacher Douai à Amiens, faire le choix inverse de rattacher Amiens à Douai, ou encore de maintenir la compétence d'appel de chacune des cours, qui présentent une taille critique suffisante. Mais votre office n'est assurément pas, dans un contrôle d'erreur manifeste d'appréciation, de vous livrer à la vérification de ce que serait le meilleur choix entre ces trois options, précisément parce que chacun des choix peut répondre à une préoccupation plus importante pour tel ou tel critère de décision. Il vous appartient seulement de vérifier que les critères mis en avant pour effectuer le choix d'Amiens ne sont pas entachés d'erreur manifeste d'appréciation.

A cet égard, le ministre fait valoir que l'ancienne CNITAAT, précédemment compétente au niveau national pour l'appel du contentieux technique de la sécurité sociale, appel désormais déconcentré dans 28 CA, avait son siège à Amiens. Le maintien de la compétence d'appel de cette CA permet ainsi de compenser cette disparition, en assurant le reclassement des personnels qui étaient affecté à la CNITAAT, et de maintenir une expertise sociale particulière, alors que la CA d'Amiens demeure compétente au niveau national pour le contentieux de la tarification de l'assurance des accidents du travail. La prise en compte de ces facteurs est justifiée, contrairement à ce que soutient la conférence des bâtonniers des Hauts de France et ne procède à l'évidence pas d'une erreur de droit. Eu égard aux motifs d'intérêt général présidant à cette réorganisation, ce rattachement ne constitue pas une atteinte illégale au principe d'égalité entre les usagers du service public de la justice (CE, 9 juillet 2007, *Ordre des avocats à la cour d'appel de Rennes et autres*, n° 290690 et s., aux T. ; CE 28 mars 2011 *Ordre des avocats au barreau de Strasbourg* n° 334533)

Il est certain qu'un nombre important de bénéficiaire de minima sociaux demeurent dans l'ancienne région Nord-Pas de Calais, mais c'est aussi le cas dans l'ancienne Picardie, et il s'agit, rappelons-le, du choix du siège de la juridiction d'appel, des TGI demeurant compétents dans une logique de proximité en 1^{er} ressort. Ce choix assumé de ne pas privilégier le seul critère du volume d'activité pour le cas d'Amiens et Douai ne nous paraît ainsi pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation, alors qu'une certaine logique de désengorgement de la CA de Douai paraît également motiver ce choix.

Ainsi si ce dernier cas est davantage discutable il n'est à l'évidence pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

PCMNC à l'admission de l'intervention et au rejet des requêtes.