
Décision du Défenseur des droits n°2019-176

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle ;

Vu l'ordonnance n° 2018-358 du 16 mai 2018 relative au traitement juridictionnel du contentieux de la sécurité sociale et de l'aide sociale ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu le code de l'organisation judiciaire ;

Saisi de réclamations portant sur le délai anormalement long d'audiencement devant la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail (CNITAAT) ;

Rappelle qu'aux termes de l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales relatif au droit à un procès équitable « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable [...]* » ;

Constate que l'ordonnance n° 2018-358 du 16 mai 2018 relative au traitement juridictionnel du contentieux de la sécurité sociale et de l'aide sociale prévoit, en son article 7, le maintien provisoire de la CNITAAT jusqu'au 31 décembre 2020, ou à une date ultérieure à fixer par décret simple qui ne pourra dépasser le 31 décembre 2022, afin de continuer à juger les affaires dont elle aura été saisie avant le 1^{er} janvier 2019 ;

Constate qu'à la fin de l'année 2018 la CNITAAT était confrontée à un stock de près de 20 000 affaires ; qu'elle a pour objectif de maintenir un rythme de traitement d'environ 5 000 affaires par an ;

Considère que ce prolongement d'activité de la CNITAAT pour juger des affaires qui lui ont été soumises jusqu'au 31 décembre 2018 rend systématiquement envisageable une durée de procédure de plus de trois années devant cette juridiction ;

Considère que cette durée de procédure est révélatrice d'un fonctionnement défectueux du service public de la justice, constitutif d'un déni de justice en ce qu'il prive le justiciable de la protection juridictionnelle qu'il revient à l'Etat de lui assurer ;

Le Défenseur des droits recommande à Madame la garde des Sceaux, ministre de la Justice :

- l'adoption de toutes mesures effectives permettant de réduire le délai anormalement long pour obtenir une décision définitive devant la CNITAAT ;
- la mise en place d'un mécanisme d'indemnisation du préjudice subi par les justiciables qui ont été privés d'une durée de procédure raisonnable devant la CNITAAT ;
- la mise en place d'une information automatique des justiciables de leur droit à bénéficier d'une indemnisation via ce mécanisme *ad hoc* à l'issue de leur procédure devant la CNITAAT.

TRANSMISSION

Le Défenseur des droits adresse cette décision à Madame la garde des Sceaux, ministre de la Justice.

Il demande qu'il lui soit rendu compte des suites données à ses recommandations dans un délai de trois mois à compter de la réception de la présente décision.

Jacques TOUBON

**Recommandations générales au titre de l'article 25 de la loi organique
n° 2011-333 du 29 mars 2011**

I. EXPOSÉ DES FAITS ET PROCÉDURE

1. L'attention du Défenseur des droits a été appelée sur les difficultés que rencontre Monsieur A., pour obtenir une décision de la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail (CNITAAT), dans un délai raisonnable, à la suite de son recours formé devant cette juridiction.

2. Victime d'un accident du travail le 3 avril 2008, puis d'une rechute en 2009, Monsieur A. a saisi le tribunal du contentieux de l'incapacité (TCI) situé à X. le 20 mars 2014 d'un recours contre la décision de la caisse primaire d'assurance maladie de son département (CPAM) du 19 février 2014 fixant à 5 % le taux d'incapacité permanente partielle résultant des séquelles de son accident.

3. Le 7 janvier 2015, le TCI déboutait l'intéressé de sa demande en confirmant la décision de la CPAM.

4. Monsieur A. a interjeté appel de cette décision le 16 février 2015 devant la CNITAAT qui l'informait, le 9 juillet 2015, de l'enregistrement de sa requête.

5. Monsieur A. est resté sans nouvelle de la juridiction, en dépit de multiples sollicitations, jusqu'au 5 janvier 2019, date à laquelle la CNITAAT l'informait de l'avis rendu par le médecin expert désigné dans le cadre de l'instruction de son recours.

6. C'est dans ce contexte que l'intéressé a saisi le Défenseur des droits.

7. L'attention du Défenseur des droits a également été appelée sur les difficultés que rencontre Madame B., pour obtenir une décision de la CNITAAT, dans un délai raisonnable, à la suite de son recours formé devant cette juridiction.

8. Madame B. a sollicité le bénéfice de l'allocation aux adultes handicapés et la délivrance d'une carte d'invalidité le 16 février 2017 auprès de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) de son département qui, par une décision du 24 avril 2017, n'a pas fait droit à ses demandes.

9. Madame B. a saisi le 5 mai 2017 le TCI de Y. d'un recours contre la décision du CDAPH qui a rejeté sa requête par jugement du 10 janvier 2018.

10. Le 30 janvier 2018, Madame B. a interjeté appel contre cette décision, pour lequel la CNITAAT lui a adressé un courrier le 7 août 2019 lui demandant de bien vouloir produire un mémoire, les observations de son médecin et toutes pièces justificatives à l'appui de sa demande.

11. C'est dans ce contexte que l'intéressée a saisi le Défenseur des droits.

12. L'attention du Défenseur des droits a en outre été appelée sur les difficultés que rencontre Monsieur C., pour obtenir une décision de la CNITAAT, dans un délai raisonnable, à la suite de son recours formé devant cette juridiction.

13. Victime d'un accident du travail survenu le 18 août 2002, la CPAM des Bouches du Rhône a fixé à 0 % le taux d'incapacité permanente partielle de Monsieur C..
14. Monsieur C. a formé un recours devant le TCI de Z. qui, par jugement du 12 février 2017, a rejeté sa requête.
15. Monsieur C. a interjeté appel de ce jugement devant la CNITAAT le 6 mars 2017. Un courrier du 5 novembre 2018 adressé à son avocat indiquait que son dossier devait être examiné par le médecin consultant désigné par la CNITAAT. Le délégué du Défenseur des droits, a par ailleurs adressé deux courriers en date du 21 février 2019 et du 11 juillet 2019, à la CNITAAT, afin de connaître l'état d'avancement du dossier de Monsieur C.. Il lui a été répondu par un courrier du 25 juillet 2019 qu'à ce jour, le dossier de Monsieur C. n'avait toujours pas été examiné par le médecin consultant désigné par la CNITAAT.
16. C'est dans ce contexte que l'intéressé a saisi le Défenseur des droits.
17. Le 7 mars 2019, le Défenseur des droits a écrit à Madame la secrétaire générale du ministère de la Justice pour lui faire part du constat qu'il tirait de la situation que connaît Monsieur A., témoignant d'un délai anormalement long d'audience devant la CNITAAT, révélateur d'un fonctionnement défectueux du service public de la justice pouvant être constitutif d'un déni de justice en ce qu'il prive le justiciable de la protection juridictionnelle qu'il revient à l'Etat de lui assurer.
18. Le Défenseur des droits lui a, en outre, demandé des explications sur la durée moyenne des procédures devant la CNITAAT, les mécanismes mis en œuvre par cette juridiction pour traiter avec une diligence spéciale les requêtes des justiciables dont l'état de santé le justifie et les moyens envisagés pour réduire la durée des procédures devant la CNITAAT durant la période transitoire du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2022.
19. Une copie de ce courrier a également été envoyée le 7 mars 2019 au directeur des affaires civiles et du Sceau et au directeur des services judiciaires.
20. Ces courriers sont restés sans réponse.
21. Le 17 juillet 2019, le Défenseur des droits a adressé à Madame la garde des Sceaux une note récapitulative l'informant qu'il pourrait conclure que la durée de la procédure devant la CNITAAT est révélatrice d'un fonctionnement défectueux du service public de la justice, constitutif d'un déni de justice en ce qu'il prive le justiciable de la protection juridictionnelle qu'il revient à l'Etat de lui assurer.
22. Une copie de cette note récapitulative a également été envoyée le 17 juillet 2019 à la secrétaire générale du ministère de la Justice, au directeur des affaires civiles et du Sceau et au directeur des services judiciaires.
23. Cette note récapitulative est également restée sans réponse.
24. Le 21 octobre 2019, le Défenseur des droits a par ailleurs appelé l'attention du secrétaire général de la CNITAAT sur le traitement du recours de Monsieur C.. Le secrétaire général, par un courrier du 27 novembre, l'a assuré du traitement de son recours « *avec toute la diligence requise compte-tenu du nombre très important d'affaires en cours d'instruction* ». Le secrétaire général a en outre précisé que « *A ce jour, je vous confirme de nouveau que les dossiers constitués seront adressés à un médecin consultant, étant rappelé que les dossiers transmis concernent prioritairement les contestations formées en 2015 et 2016* ».

II. ANALYSE JURIDIQUE

Sur la violation du droit à un procès équitable de Monsieur A., Monsieur C. et Madame B. et le déni de justice qui résulte du délai anormalement long de traitement de leur requête devant la CNITAAT

25. Les situations que connaissent Monsieur A., Monsieur C. et Madame B. témoignent d'un délai anormalement long d'audiencement devant la CNITAAT, révélateur d'un fonctionnement défectueux du service public de la justice, constitutif d'un déni de justice en ce qu'il prive le justiciable de la protection juridictionnelle qu'il revient à l'Etat de lui assurer¹.

26. En effet, l'article 6 §1 de la CESDH relatif au droit à un procès équitable pose le principe que : « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable [...]* ».

27. Par conséquent, les Etats parties à la Convention ont l'obligation d'organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent garantir à chacun le droit d'obtenir une décision définitive sur les contestations relatives à ses droits et obligations de caractère civil dans un délai raisonnable².

28. A cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme considère que requièrent une attention particulière les « *longues périodes de stagnation* » sans explication³ et qu'une diligence spéciale est exigée envers les justiciables dont l'état de santé le justifie⁴.

29. En ce sens, et au visa de l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire, la Cour de cassation a jugé qu'un délai anormalement long « *pour obtenir une décision définitive dans un litige relatif à un accident du travail dénué de complexité caractérisait une série de faits traduisant l'inaptitude du service public de la justice à remplir la mission dont il est investi* »⁵.

30. L'information donnée au Défenseur des droits par le secrétaire général de la CNITAAT, selon laquelle au 27 novembre 2019 la CNITAAT traite prioritairement les contestations formées en 2015 et 2016, atteste de l'incapacité de cette juridiction à pouvoir garantir le droit des justiciables - victimes d'accident du travail et dont l'état de santé peut requérir une diligence spéciale - d'obtenir une décision définitive sur les contestations relatives à leurs droits et obligations de caractère civil dans un délai raisonnable.

¹ TGI Paris, 6 juill. 1994, Gaz. Pal. 1994. 1. 37, obs. Petit ; JCP 1994. I. 3805, no 2, obs. Cadiet ; Dr. et patr. janv. 1995. 9, obs. La Vaissière. TGI Paris, 5 nov. 1997, Gaz. Pal. 1997. 2. 662 ; D. 1998. 9, note Frison-Roche – Décision confirmée en appel, Paris, 20 janv. 1999, Gaz. Pal. 1999. 1. Somm. 45.

² CEDH, arrêt de Grande chambre du 27 juin 2000, Frydlender c. France, requête n° 30979/96, CEDH 2000-VII, §45.

³ CEDH, arrêt du 24 novembre 1994, Beaumartin c. France, n° 15287/89, § 33.

⁴ CEDH, arrêt du 22 avril 1998, Pailot c. France, n° 32217/96 ; CEDH, arrêt du 08 février 1996, A. et autres c. Danemark, n° 20826/92.

⁵ 1^{re} Civ., 20 février 2008, pourvoi n° 06-20.384, Bull. 2008, I, n° 55.

Sur le fonctionnement défectueux systématique du service public de la justice résultant des modalités de prolongement d'activité de la CNITAAT

31. La CNITAAT, juridiction unique par sa composition et ses attributions, connaît un sort particulier dans le cadre de la réforme des juridictions sociales. La loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle avait prévu sa suppression au 1^{er} janvier 2019, au même titre que les tribunaux du contentieux de l'incapacité dont elle connaît en appel des décisions.

32. Cependant, l'ordonnance n° 2018-358 du 16 mai 2018 relative au traitement juridictionnel du contentieux de la sécurité sociale et de l'aide sociale prévoit, en son article 7, le maintien provisoire de la CNITAAT jusqu'au 31 décembre 2020, ou à une date ultérieure à fixer par décret simple qui ne pourra dépasser le 31 décembre 2022, afin de continuer à juger les affaires dont elle aura été saisie avant le 1^{er} janvier 2019.

33. Ce prolongement d'activité de la CNITAAT pour juger des affaires qui lui ont été soumises au 31 décembre 2018 rend envisageable une durée de procédure de plus de trois années devant cette juridiction, à l'instar de ce que Monsieur A. a connu dans le traitement de sa requête. Cette hypothèse a été confirmée par Monsieur le secrétaire général de la CNITAAT au cours de son allocution lors de l'audience solennelle de rentrée du 22 janvier 2019. Il indiquait que:

« Le nombre de ces recours, au 31 décembre 2018, s'élève précisément à 19 048. L'objectif est de maintenir un rythme de traitement d'environ 5 000 affaires par an. »

34. Le prolongement d'activité de la CNITAAT n'a manifestement pas été accompagné des mesures permettant de réduire ce délai anormalement long pour obtenir une décision définitive devant cette juridiction.

35. Par conséquent, le Défenseur des droits recommande à Madame la garde des Sceaux, ministre de la Justice :

- l'adoption de toutes mesures effectives permettant de réduire le délai anormalement long pour obtenir une décision définitive devant la CNITAAT ;
- la mise en place d'un mécanisme d'indemnisation du préjudice subi par les justiciables qui ont été privés d'une durée de procédure raisonnable devant la CNITAAT ;
- la mise en place d'une information automatique des justiciables de leur droit à bénéficier d'une indemnisation via ce mécanisme *ad hoc* à l'issue de leur procédure devant la CNITAAT.

36. Il demande qu'il lui soit rendu compte des suites données à ses recommandations dans un délai de trois mois à compter de la réception de la présente décision.

Jacques TOUBON