

COUR DE CASSATION

RAPPORT ANNUEL 2023



La Documentation
française



RAPPORT
ANNUEL | 2023



COUR DE CASSATION

Code de l'organisation judiciaire

Article R. 431-9 (décret n° 2008-522 du 2 juin 2008) :

« Il est fait rapport annuellement au président de la République et au garde des sceaux, ministre de la justice, de la marche des procédures et de leurs délais d'exécution. »

Article R. 431-10 (décret n° 2008-522 du 2 juin 2008) :

« Le premier président et le procureur général peuvent appeler l'attention du garde des sceaux, ministre de la justice, sur les constatations faites par la Cour à l'occasion de l'examen des pourvois et lui faire part des améliorations qui leur paraissent de nature à remédier aux difficultés constatées. »

Avertissement

Ayant constaté que des études ou des commentaires d'arrêts avaient été reproduits sans autorisation, la Cour de cassation entend rappeler ce qui suit :

En application du code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit (reprographie, microfilmage, scannérisation, numérisation...), sans le consentement de l'éditeur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du code de la propriété intellectuelle.

Il est également précisé que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2024

Direction artistique pour la couverture et les pages 1 et 2 : Service de communication de la Cour de cassation – Crédit photo : Adobe Stock.

ISBN : 978-2-11-174000-6

ISSN : 0984-5925

prévalant des caractéristiques propres à une pandémie, pouvait être interprété comme ouvrant le champ des investigations au-delà des limites de cette saisine, d'autre part, à rappeler que cette juridiction ne pouvait agir que dans ces limites, déterminées par les différentes décisions de la commission des requêtes de la Cour de justice de la République, reprises par les réquisitoires introductif et supplétifs du procureur général. Elle s'est ainsi inscrite dans la continuité d'un de ses précédents arrêts³⁷, selon lequel, en vertu de l'article 19 de la loi organique n° 93-1252 du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République, « la commission d'instruction de la Cour de justice de la République n'est saisie que des faits visés dans le réquisitoire introductif du procureur général ».

Enfin, l'assemblée plénière de la Cour de cassation était saisie d'un quatrième moyen l'invitant à déterminer la nature de la nullité résultant du fait que, au cours de l'information, plusieurs membres du gouvernement avaient été auditionnés soit par un seul, soit par deux membres de la commission d'instruction.

L'irrégularité de cette manière de procéder, reconnue par l'arrêt de la commission d'instruction elle-même, n'était pas douteuse, dès lors que l'assemblée plénière avait, peu de temps auparavant³⁸, jugé que les auditions et interrogatoires des membres du gouvernement, prévus par l'article 21 de la loi organique du 23 novembre 1993, doivent être effectués par la commission d'instruction composée de ses trois membres.

Restait à déterminer si la nullité ainsi encourue consistait en une nullité d'ordre public ou, comme l'avait décidé la commission d'instruction dans l'arrêt attaqué, en une nullité d'ordre privé nécessitant alors la démonstration d'un grief.

L'assemblée plénière a considéré que la commission d'instruction constituait une juridiction et que la règle méconnue touchait à sa composition, ce qui emportait le caractère de nullité d'ordre public³⁹.

Conformément à un procédé déjà mis en œuvre par la chambre criminelle⁴⁰ et fondé sur l'article L. 411-3, alinéa 3, du code de l'organisation judiciaire, elle a annulé elle-même les procès-verbaux entachés d'irrégularité, comme elle l'a d'ailleurs fait postérieurement dans une autre affaire soumise à son examen⁴¹.

Question prioritaire de constitutionnalité – Code de procédure pénale – Articles 56, 57, alinéa 1, et 96 – Perquisition au sein d'un ministère – Absence de règle spéciale – Atteinte à la séparation des pouvoirs – Incompétence négative – Renvoi au Conseil constitutionnel

Ass. plén., 17 février 2023, QPC n° 21-86.418, publié au Bulletin, rapport de Mme Dard et avis de M. Desportes

37. Ass. plén., 23 décembre 1999, pourvoi n° 99-86.298, *Bull. crim.* 1999, Ass. plén., n° 312, publié au *Rapport annuel*.

38. Ass. plén., 26 avril 2022, pourvoi n° 21-86.158, publié au *Bulletin* et au *Rapport annuel*.

39. Crim., 3 avril 1979, pourvoi n° 78-94.203, *Bull. crim.* 1979, n° 135 ; Crim., 19 décembre 1988, pourvoi n° 88-83.678, *Bull. crim.* 1988, n° 433 ; Crim., 16 octobre 2019, pourvoi n° 19-81.084, publié au *Bulletin*.

40. Parmi les derniers exemples, Crim., 9 mai 2018, pourvoi n° 18-80.066, *Bull. crim.* 2018, n° 91 ; Crim., 10 novembre 2020, pourvoi n° 20-81.601.

41. Ass. plén., 28 juillet 2023, pourvoi n° 21-86.418, publié au *Bulletin* et au *Rapport annuel*.

Par le présent arrêt, l'assemblée plénière de la Cour de cassation a transmis au Conseil constitutionnel trois questions prioritaires de constitutionnalité libellées dans les termes identiques suivants :

« Les dispositions des articles 56, 57, alinéa 1^{er}, et 96 du code de procédure pénale, en ce qu'elles autorisent la perquisition au sein du siège d'un ministère, lieu d'exercice du pouvoir exécutif au sens de l'article 20 de la Constitution, sans assigner de limites spécifiques à cette mesure, ni l'assortir de garanties spéciales de procédure permettant de prévenir une atteinte disproportionnée à la séparation des pouvoirs, portent-elles atteinte à ce principe, garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ainsi qu'à l'article 34 de la Constitution qui impose au législateur de fixer les règles concernant la procédure pénale ? »

Ces questions avaient été posées par un ministre à l'occasion des pourvois qu'il avait formés contre trois arrêts de la commission d'instruction de la Cour de justice de la République qui, pour deux d'entre eux, rejetaient ses requêtes en nullité d'actes de l'information, et, pour le troisième, ordonnait son renvoi devant la formation de jugement de la Cour de justice de la République.

Elles étaient en rapport direct avec l'un des moyens de nullité soulevé par le ministre à l'encontre de la perquisition menée par la commission d'instruction au sein du ministère dont il avait la charge et mettaient en cause l'absence de régime spécifique, protecteur de la séparation des pouvoirs, encadrant les perquisitions dans un tel cas, à l'instar de ceux existant pour des lieux abritant certains secrets ou certaines activités, dont l'indépendance ou la liberté d'exercice est considérée comme essentielle (articles 56-1 à 56-5 du code de procédure pénale).

Elles s'inspiraient directement d'une question précédemment transmise par la chambre criminelle de la Cour de cassation au Conseil constitutionnel⁴² et qui, après invalidation par celui-ci de l'alinéa 3 de l'article 56 du code de procédure pénale et censure d'une mention figurant à l'alinéa 1 de l'article 57⁴³, a conduit à l'adoption d'un nouvel article 56-5 encadrant « les perquisitions dans les locaux d'une juridiction ou au domicile d'une personne exerçant des fonctions juridictionnelles et qui tendent à la saisie de documents susceptibles d'être couverts par le secret du délibéré ».

Mais elles comportaient une différence significative, tenant à la nature des principes invoqués (principe d'indépendance des juges et droit à un procès équitable dans ce précédent, atteinte à la séparation des pouvoirs et méconnaissance par le législateur de sa propre compétence dans l'espèce en cause), laquelle pouvait avoir un impact sur leur recevabilité.

En effet, selon l'article 61-1 de la Constitution, le Conseil constitutionnel ne peut être saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité que lorsqu'il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit.

Or, il résulte d'une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel que « la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à

42. Crim., 29 septembre 2015, QPC n° 15-83.207, *Bull. crim.* 2015, n° 212.

43. Cons. const., 4 décembre 2015, décision n° 2015-506 QPC, M. Gilbert A. [Respect du secret professionnel et des droits de la défense lors d'une saisie de pièces à l'occasion d'une perquisition].

l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit »⁴⁴ et le Conseil constitutionnel juge qu'il en est de même pour le principe de séparation des pouvoirs⁴⁵.

La Cour de cassation a d'ailleurs tiré les conséquences de cette jurisprudence en déclarant irrecevables des questions invoquant seulement une méconnaissance de la séparation des pouvoirs ou le grief d'incompétence négative, à l'exclusion de toute atteinte à un droit ou une liberté que la Constitution garantit⁴⁶.

Néanmoins, dans la présente affaire, l'assemblée plénière n'a pas suivi l'avis du ministère public concluant principalement à l'irrecevabilité des questions.

Elle a ordonné leur transmission au Conseil constitutionnel en raison de leur nouveauté.

Cette nouveauté doit s'entendre, ainsi que le précise l'arrêt, dans le « sens que le Conseil constitutionnel donne à ce critère alternatif de saisine ».

Il est ici fait référence à la décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009 du Conseil constitutionnel⁴⁷, laquelle précise en son considérant n° 21 que par le critère de nouveauté, « le législateur organique a entendu [...] imposer que le Conseil Constitutionnel soit saisi de l'interprétation de toute disposition constitutionnelle dont il n'a pas encore eu l'occasion de faire application [...] dans les autres cas, il a entendu permettre au Conseil d'État et à la Cour de cassation d'apprécier l'intérêt de saisir le Conseil Constitutionnel en fonction de ce critère alternatif ».

En soulignant l'enjeu institutionnel posé par les questions au regard de la séparation des pouvoirs, l'arrêt applique donc ce critère dans sa seconde acception, ainsi que la Cour de cassation l'avait déjà fait pour des questions faisant l'objet d'un large débat dans la société⁴⁸ ou fréquemment invoquées devant elle⁴⁹.

44. Cons. const., 18 juin 2012, décision n° 2012-254 QPC, Fédération de l'énergie et des mines – Force ouvrière FNEM FO [Régimes spéciaux de sécurité sociale], cons. 3 ; Cons. const., 12 mars 2021, décision n° 2020-889 QPC, M. Marc A. et autres [Technique de l'encerclement dans le cadre du maintien de l'ordre], § 4.

45. Cons. const., 22 juillet 2016, décision n° 2016-555 QPC, M. Karim B. [Subordination de la mise en mouvement de l'action publique en matière d'infractions fiscales à une plainte de l'administration], § 9.

46. 3^e Civ., 4 février 2016, QPC n° 15-21.381, *Bull.* 2016, III, n° 24 ; 3^e Civ., 17 novembre 2021, QPC n° 21-40.018 ; 3^e Civ., 1^{er} décembre 2022, QPC n° 22-16.432.

47. Cons. const., 3 décembre 2009, décision n° 2009-595 DC, Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution.

48. Notamment, 1^{re} Civ., 16 novembre 2010, QPC n° 10-40.042, à propos du mariage entre des personnes de même sexe.

49. Notamment, Crim., 19 janvier 2011, QPC n° 10-85.305, *Bull. crim.* 2011, n° 12, à propos de l'absence de motivation des décisions de cour d'assises.

En matière civile, sur la période 2019-2023, les délais de traitement des pourvois ont augmenté d'un peu moins de deux mois, passant de 14 mois à 15,8 mois (**figure 14A**). Cette hausse a été plus soutenue pour les pourvois terminés par arrêt (+ 2,6 mois) que pour ceux terminés par ordonnance (+ 1,4 mois).

En matière pénale, ces délais s'élèvent à 5 mois en 2023 ; **figure 14B**). Cette différence avec la matière civile peut s'expliquer par des délais légaux de transmission des pièces nécessaires à l'examen des pourvois qui sont différents en matière pénale et en matière civile, ainsi que par la nature des décisions rendues qui sont principalement des ordonnances en matière pénale à l'inverse de la matière civile où les arrêts sont majoritaires.

En cette matière, les délais tendent à diminuer et cette baisse est plus prononcée pour les ordonnances (- 1,3 mois) que pour les arrêts (- 0,5 mois).

c. Les pourvois en stock

Au 1^{er} janvier 2024, le nombre de pourvois en stock est de 22 781 (**figure 15**). Il est en léger recul par rapport au 1^{er} janvier 2023 (23 287), soit une baisse de 2 %, qui se révèle plus marquée en matière pénale (- 12 %) qu'en matière civile (- 1 %). De manière générale, à l'exception du 1^{er} janvier 2021 où le nombre de pourvois en stock a atteint le minimum de 21 868 – en lien avec les effets de la crise sanitaire du Covid-19 sur le nombre de pourvois transmis à la Cour (voir *supra*) – sur 2019-2023, les stocks au 1^{er} janvier se maintiennent entre 22 700 et 23 300.

Figure 15 : Évolution des pourvois en stock selon le domaine de droit et part du civil, au 1^{er} janvier



Champ : Pourvois pendants en matière civile et pénale, les pourvois retirés du rôle en sont exclus.
Source : Nomos.

d. Les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) traitées

En 2023, la Cour a traité 245 questions prioritaires de constitutionnalité, dont 175 portent sur la matière pénale (**figure 16**). Si les droits fondamentaux sont autant invoqués en matière pénale qu'en matière civile, il a été constaté, depuis son entrée en vigueur le 1^{er} mars 2010, que la matière pénale était le terrain privilégié des QPC. Au cours des cinq dernières années ce constat se confirme.

Figure 16 : Évolution des QPC traitées selon le mode de saisine au cours des 5 dernières années

Année	QPC civiles traitées			QPC pénales traitées			Ensemble		
	Total	dont QPC incidentes	%	Total	dont QPC incidentes	%	Total	dont QPC incidentes	%
2019	111	69	62,2	156	114	73,1	267	183	68,5
2020	135	55	40,7	153	124	81,0	288	179	62,2
2021	109	80	73,4	173	125	72,3	282	205	72,7
2022	63	39	61,9	148	125	84,5	211	164	77,7
2023	70	49	70,0	175	156	89,1	245	205	83,7

Champ : Questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) traitées en matière civile et pénale.

Source : Nomos.

En 2023, plus de 80 % des QPC traitées par la Cour sont incidentes à un pourvoi, une proportion plus élevée en matière pénale (89 %) qu'en matière civile (70 %). Lorsqu'elle est incidente, la QPC correspond à un des moyens soulevés par les parties pour contester la décision rendue par la juridiction du fond. Dans les autres cas, la QPC, objet principal de la demande, est transmise à la Cour par les juridictions du fond.

Sur la période 2019-2023, les QPC incidentes forment la grande majorité des QPC traitées par la Cour en matière pénale (entre 70 % et 90 %). En matière civile, on observe également cette prédominance sauf au cours de l'année 2020 où la part des QPC incidentes s'établit à 41 %. En effet, au cours de cette année, la chambre sociale a été saisie d'une série de 50 demandes portant sur la constitutionnalité de l'article 100 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015. Après jonction, cette question, traitée par la chambre sociale, avait été transmise au Conseil constitutionnel¹².

Figure 17 : Évolution des QPC traitées et des QPC renvoyées devant le Conseil constitutionnel selon le mode de saisine au cours des 5 dernières années

Année	QPC principales			QPC incidentes			Ensemble		
	Total	dont renvoyées devant le CC*	%	Total	dont renvoyées devant le CC*	%	Total	dont renvoyées devant le CC*	%
2019	84	17	20,2	183	9	4,9	267	26	9,7
2020	109	63	57,8	179	23	12,8	288	86	29,9
2021	77	30	39,0	205	34	16,6	282	64	22,7
2022	47	8	17,0	164	16	9,8	211	24	11,4
2023	40	11	27,5	205	21	10,2	245	32	13,1

Note : Le taux de renvoi particulièrement élevé en 2020 parmi les QPC principales est lié à des QPC sérielles (50) transmises après jonction au Conseil constitutionnel, le taux de renvoi corrigé de la série est de 23,3 %.

* Conseil constitutionnel

Champ : Questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) traitées en matière civile et pénale.

Source : Nomos.

Au cours des cinq années observées, moins de 20 % des QPC traitées sont transmises au Conseil constitutionnel (figure 17). Cette proportion est trois fois plus importante pour les QPC transmises par les juridictions du fond (36 %) que pour les QPC

12. Soc., 18 juin 2020, QPC n° 20-40.005, publié au *Bulletin*.

incidentes à un pourvoi (11 %). Cet écart s'explique par le fait que les juridictions du fond ne vont transmettre à la Cour que les questions jugées recevables et sérieuses.

Figure 18 : QPC traitées et renvoyées devant le Conseil constitutionnel selon la chambre de la Cour compétente (cumul 2021-2023)

	QPC traitées		QPC renvoyées devant le Conseil constitutionnel		Taux de renvoi devant le Conseil Constitutionnel (%)
	Nombre	%	Nombre	%	
Chambres civiles	241	32,7	45	37,5	18,7
Première chambre civile	54	7,3	13	10,8	24,1
Deuxième chambre civile	55	7,5	4	3,3	7,3
Troisième chambre civile	28	3,8	7	5,8	25,0
Chambre commerciale	66	9,0	17	14,2	25,8
Chambre sociale	38	5,2	4	3,3	10,5
Chambre criminelle	496	67,3	75	62,5	15,1
Total	737	100,0	120	100,0	16,3

Note : Le taux de renvoi vers le Conseil constitutionnel de la troisième chambre civile reste fragile statistiquement, car établi sur un effectif inférieur à 30. Pour la période élargie 2019-2023, ce taux, calculé sur 46 QPC est de 21,7 %.

Champ : Questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) traitées par les chambres civiles et criminelle (hors 1 QPC traitée en assemblée plénière).

Source : Nomos.

L'étude spécifique des trois dernières années indique que les QPC civiles ont été, en proportion, plus fréquemment transmises au Conseil constitutionnel que les QPC pénales (respectivement 19 % et 15 % ; **figure 18**). Au sein des chambres civiles, les QPC traitées par la chambre commerciale, financière et économique (26 %), la troisième chambre civile (25 %) et la première chambre civile (24 %) sont deux fois plus souvent renvoyées devant le Conseil constitutionnel que celles soumises au contrôle de la chambre sociale (11 %) et la deuxième chambre civile (7 %).

On notera qu'en 2023 une QPC a été examinée en assemblée plénière. Cette QPC, relative à la conformité à la Constitution des articles 56 et 57, alinéa 1, et 96 du code de procédure pénale a été renvoyée devant le Conseil constitutionnel par un arrêt du 17 février 2023¹³.

2. Activité primo-présidentielle

Au-delà du suivi des QPC (voir ci-avant), de l'orientation des demandes d'avis, et de l'organisation de l'ensemble des audiences présidées par le premier président (assemblées plénières, chambres mixtes, audiences de chambre présidées par le premier président à titre exceptionnel), la première présidence assure la préparation et le suivi des différentes procédures relevant de la compétence du premier président.

¹³. Ass. plén., 17 février 2023, QPC n° 21-86.418, publié au *Bulletin* et au *Rapport annuel*. Voir le commentaire explicatif reproduit dans le présent volume, livre III, II, A, 2.