

N° 297

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

---

---

Annexe au proces-verbal de la séance du 24 avril 1991.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, modifiant le code de l'organisation judiciaire et instituant la saisine pour avis de la Cour de Cassation,*

Par M. Marcel RUDLOFF,

Senateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Louis Virapoullé, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, vice-présidents ; Charles Lederman, Germain Authié, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Camille Cabana, Jean Chamant, Raymond Courriere, Etienne Dailly, André Dagnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 1906, 1963 et T.A. 463.

Sénat : 292 (1990-1991).

---

Justice.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	3
EXPOSÉ GÉNÉRAL .....	3
EXAMEN DES ARTICLES .....	7
. <i>Article premier : Saisine pour avis de la Cour de cassation</i> .....	7
Article L. 151-1 nouveau du code de l'organisation judiciaire : <i>Modalités de la saisine pour avis de la Cour de cassation</i> .....	8
Article L. 151-2 nouveau du code de l'organisation judiciaire : <i>Composition de la formation de la Cour de cassation appelée à     rendre un avis</i> .....	9
Article 151-3 nouveau du code de l'organisation judiciaire : <i>Décret     en Conseil d'Etat</i> .....	10
. <i>Article 2 (nouveau) : Ministère public</i> .....	11
TABLEAU COMPARATIF .....	13
ANNEXE .....	17

Mesdames, Messieurs,

La Haute Assemblée est saisie d'un projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, qui complète le code de l'organisation judiciaire en instituant un nouveau mécanisme : la saisine pour avis de la Cour de cassation.

\*

\* \*

Le projet de réforme crée dans l'ordre judiciaire une procédure déjà mise en oeuvre dans l'ordre administratif par la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif.

L'article 12 de la loi du 31 décembre 1987 dispose en effet qu'avant de statuer sur une requête soulevant **une question de droit nouvelle**, présentant une **difficulté sérieuse** et se posant dans de **nombreux litiges**, le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut, par un jugement qui n'est susceptible d'aucun recours, transmettre le dossier de l'affaire au Conseil d'Etat qui examine, dans un délai de trois mois, la question soulevée.

Il est sursis à toute décision sur le fond de l'affaire jusqu'à l'avis du Conseil d'Etat ou jusqu'à l'expiration du délai.

Le projet de loi crée dans le livre premier (première partie, législative) du code de l'organisation judiciaire un livre V comportant trois nouveaux articles, les articles L.151-1, L.151-2 et L.151-3.

Le texte proposé pour l'article L 151-1 reprend le mécanisme prévu par l'article 12 de la loi du 31 décembre 1987 en

permettant aux juridictions de l'ordre judiciaire de saisir pour avis la haute juridiction sur une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges.

Comme le Conseil d'Etat, la Cour de cassation dont l'avis est sollicité devra se prononcer dans un délai de trois mois à compter de sa saisine.

Le texte proposé pour l'article L.151-2 précise la composition de la formation de la Cour de cassation qui se prononce sur la demande d'avis. Il fixe les règles à observer en cas d'empêchement des différents membres de la formation et énonce que cette dernière ne pourra siéger que si tous les membres qui doivent la composer sont présents.

Le texte proposé pour l'article L.151-3 dispose simplement que les modalités d'application du titre V seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

Il est à noter qu'un mécanisme permet actuellement la saisine de la Cour de cassation afin de favoriser l'unification dans l'interprétation des règles de droit ; il s'agit du **pourvoi dans l'intérêt de la loi** prévu par l'article 17 de la loi n° 67-523 du 3 juillet 1967 relative à la Cour de cassation.

Aux termes de ce texte, si le procureur général près la Cour de cassation apprend qu'il a été rendu, en matière civile, une décision contraire aux lois, aux règlements ou aux formes de procéder, contre laquelle cependant aucune des parties n'a réclamé dans le délai fixé, ou qui a été exécutée, il en saisit la Cour de cassation après l'expiration du délai ou après exécution. Si une cassation intervient, les parties ne peuvent s'en prévaloir pour éluder les dispositions de la décision cassée.

Cette procédure intéressante n'est utilisée que rarement. Il a été ainsi enregistré **deux pourvois seulement** au cours des trois dernières années.

La saisine pour avis du Conseil d'Etat a été, quant à elle, utilisée neuf fois depuis l'entrée en vigueur de la loi du 31 décembre 1987 et la Cour de cassation se déclare très favorable à la mise en oeuvre de cette nouvelle procédure.

Il a été précisé à votre rapporteur que trois questions de droit au moins, remplissant les conditions énoncées par le projet de réforme, auraient pu légitimement faire l'objet d'une saisine pour avis de la Cour de cassation dans la période récente. Ces questions

soulevaient un problème de droit nouveau, présentaient une difficulté sérieuse et se sont posées dans de nombreux litiges. La saisine pour avis de la haute juridiction aurait pu sur ces points éviter de nombreux recours. On citera ainsi : le point de départ du délai de forclusion des actions des établissements de crédit dans la loi n° 78-22 du 10 janvier 1978 relative à l'information et à la protection des consommateurs dans le domaine de certaines opérations de crédit ; l'interprétation qu'il convenait de donner à la notion de bonne foi dans la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles ; enfin, le problème de l'interprétation de la notion **d'implication** d'un véhicule dans un accident de la circulation dans la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'amélioration des procédures d'indemnisation.

Ces questions sont apparues d'une manière répétée dans de très nombreux contentieux. C'est pour ces «séries» de litiges que le projet de réforme devrait constituer un progrès non négligeable.

Votre commission a approuvé l'essentiel du dispositif tel que transmis par l'Assemblée nationale. Elle vous présentera cependant quelques amendements qui améliorent, selon elle, le texte proposé. Ces amendements seront précisés lors de l'examen des articles.

## **EXAMEN DES ARTICLES**

### *Article premier*

#### **Saisine pour avis de la Cour de cassation**

L'article premier du projet de loi insère dans le livre premier (première partie, législative) du code de l'organisation judiciaire un nouveau titre V.

Ce livre premier est consacré à la Cour de cassation. Il comprend actuellement quatre titres :

- un titre premier relatif à l'institution et à la compétence de la haute juridiction ;
- un titre II relatif à son organisation ;
- un titre III relatif aux modalités de son fonctionnement ;
- enfin un titre IV relatif aux commissions juridictionnelles fonctionnant auprès de la Cour de cassation.

Ces commissions sont au nombre de deux : la commission nationale d'indemnisation en matière de détention provisoire et la commission chargée de statuer sur les recours formés par les officiers de police judiciaire ayant fait l'objet de décisions de suspension ou de retrait d'habilitation.

Le nouveau titre V proposé par le projet s'intitulerait «saisine pour avis de la Cour de cassation».

**Article L. 151-1 nouveau  
du code de l'organisation judiciaire**

*Modalités de la saisine pour avis de la Cour de cassation*

Reprenant le mécanisme prévu par l'article 12 de la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, le texte proposé pour le nouvel article L. 151-1 du code de l'organisation judiciaire énonce qu'avant de statuer sur une demande soulevant une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, les tribunaux et les cours d'appel pourront, par une décision non susceptible de recours, solliciter l'avis de la Cour de cassation qui se prononcera dans le délai de trois mois de sa saisine.

Il sera sursis à toute décision sur le fond de l'affaire jusqu'à l'avis de la Cour de cassation ou, à défaut, jusqu'à l'expiration du délai.

Le texte proposé ajoute –ce que n'avait pas prévu la loi de 1987– que les mesures d'urgence ou conservatoires nécessaires pourront cependant être prises durant le sursis.

Il est encore prévu que les dispositions de l'article L.151-1 ne seront pas applicables en matière pénale. Les auteurs de la réforme ont estimé que la nouvelle procédure n'était pas adaptée à la procédure pénale du fait des retards que la saisine pour avis pourrait entraîner dans l'instruction des dossiers.

En tout état de cause, les questions recensées jusqu'à présent, qui auraient pu faire l'objet d'une saisine pour avis de la haute juridiction, relèvent toutes du droit civil.

Sur proposition de sa commission, l'Assemblée nationale a complété le texte en précisant que l'avis rendu ne lie pas la juridiction qui a formulé la demande. Cette adjonction rappelle le principe de la prohibition des arrêts de règlement énoncé par l'article 5 du code civil aux termes duquel : «*il est défendu aux juges de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises.*».

L'amendement précise encore que l'avis rendu est communiqué aux parties.

Au texte proposé pour l'article L. 151-1 du code de l'organisation judiciaire, votre commission vous proposera un amendement d'ordre rédactionnel prévoyant pour le troisième alinéa

du texte la rédaction suivante : *«L'avis, qui ne lie pas la juridiction ayant formulé la demande, est communiqué aux parties à l'instance»*.

#### Article L. 151-2

##### *Composition de la formation de la Cour de cassation appelée à rendre un avis*

Le texte proposé pour l'article L. 151-2 précise la composition de la nouvelle formation appelée à rendre un avis.

La formation serait ainsi présidée par le Premier président et comprendrait, en outre, les présidents de chambre et deux conseillers désignés par chaque chambre : soit, si une seule chambre est concernée par la demande d'avis, neuf membres en principe.

A titre de comparaison, on rappellera qu'aux termes de l'article L. 121-5 du code de l'organisation judiciaire, la chambre mixte est présidée par le Premier président ou, en cas d'empêchement de celui-ci, par le plus ancien des présidents de chambre de la Cour. Elle comprend, en outre, les présidents et les doyens des chambres qui la composent ainsi que deux conseillers de chacune de ces chambres.

Selon l'article L. 121-6 du même code, l'assemblée plénière de la Cour de cassation est, quant à elle, présidée par le Premier président ou, en cas d'empêchement de celui-ci, par le plus ancien des présidents de chambre. Elle comprend, en outre, les présidents et les doyens des chambres ainsi que deux conseillers de chaque chambre.

Le troisième alinéa du texte proposé pour le nouvel article L. 151-2 du code de l'organisation judiciaire dispose aussi qu'en cas d'empêchement du Premier président, la formation est présidée par le président de chambre le plus ancien. Il précise qu'en cas d'empêchement de l'un des autres membres de la formation, il sera remplacé par un conseiller désigné par le Premier président ou, à défaut de celui-ci, par le président de chambre qui le remplace.

Le texte proposé énonce, enfin, dans un dernier alinéa, que la formation ne peut siéger que si tous les membres qui doivent la composer sont présents.

Votre commission a estimé que la disposition relative au remplacement d'un membre, autre que le Premier président,



empêché, n'avait pas sa place dans la partie législative du code de l'organisation judiciaire.

En ce qui concerne la chambre mixte et l'assemblée plénière, c'est en effet l'article R. 131-6 qui prévoit que le conseiller appelé à remplacer un membre empêché est désigné par ordonnance prise par le Premier président ou, à défaut de celui-ci, par le président de chambre qui le remplace.

Il vous sera donc proposé d'alléger le texte qui se limiterait à préciser qu'en cas d'empêchement du Premier président, la formation serait présidée par le président de chambre le plus ancien.

En second lieu, la commission n'a pas voulu priver les conseillers référendaires à la Cour de cassation de la possibilité de participer au fonctionnement de la nouvelle formation.

Rappelons qu'aux termes de l'article L. 131-7 du code de l'organisation judiciaire, les conseillers référendaires siègent, avec voix consultative, dans la chambre à laquelle ils sont affectés. Ils ont voix délibérative dans le jugement des affaires qu'ils sont chargés de rapporter. En outre, un ou deux conseillers référendaires pris par ordre d'ancienneté dans leur fonction, dans le premier et, à défaut, dans le second cadre, peuvent, avec voix délibérative, être appelés à compléter la chambre à laquelle ils appartiennent lorsque le nombre minimum de membres prévu par le code de l'organisation judiciaire n'est pas atteint.

Tel sera l'objet de la seconde modification proposée par l'amendement de votre commission à l'article L. 151-2.

**Article 151-3 nouveau  
du code de l'organisation judiciaire**

*Décret en Conseil d'Etat*

Le texte proposé pour le nouvel article L. 151-3 dispose que les modalités d'application du titre V seront fixées par décret en Conseil d'Etat. Le décret devra énoncer les modalités selon lesquelles la demande d'avis sera formulée, transmise à la haute juridiction puis instruite par cette dernière.

Seront encore précisées dans quelles conditions les parties pourront présenter leurs observations et notamment si elles devront

recourir, comme devant le Conseil d'Etat sauf dispense, au ministère d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation. C'est enfin par voie réglementaire qu'il sera précisé les conditions dans lesquelles l'avis sera porté à la connaissance des parties et de la juridiction à l'origine de la saisine, mais aussi des tiers puisque l'objet de la réforme est précisément de permettre l'unification des règles du droit.

*Article 2 (nouveau)*

**Ministère public**

Sur proposition de sa commission, l'Assemblée nationale a adopté un amendement qui modifie l'article L. 132-1 du code de l'organisation judiciaire. Ce texte relatif au ministère public dispose actuellement que le procureur général «*porte la parole*» aux audiences des chambres mixtes et de l'assemblée plénière ainsi que dans les assemblées générales de la Cour. Il la porte aux audiences des chambres quand il le juge convenable.

L'article 2 nouveau complète simplement ce dispositif en permettant au procureur général de «*porter aussi la parole*» devant la formation appelée à rendre un avis quand il le juge convenable.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

**Sous réserve des amendements présentés, votre Commission vous propose d'adopter le présent projet de loi.**

## TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
	Article unique.	Article premier.	Article premier.
	Il est inséré, dans le livre premier (première partie : législative) du code de l'organisation judiciaire, un titre V ainsi rédigé :	Alinéa sans modification.	Alinéa sans modification.
	«TITRE V	«TITRE V	«TITRE V
	«SAISINE POUR AVIS DE LA COUR DE CASSATION	«SAISINE POUR AVIS DE LA COUR DE CASSATION	«SAISINE POUR AVIS DE LA COUR DE CASSATION
	«Art. L. 151-1. — Avant de statuer sur une demande soulevant une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, les juridictions de l'ordre judiciaire peuvent, par une décision non susceptible de recours, solliciter l'avis de la Cour de cassation qui se prononce dans le délai de trois mois de sa saisine.	«Art. L. 151-1. — Alinéa sans modification.	«Art. L. 151-1. — Alinéa sans modification.
	«Il est sursis à toute décision sur le fond de l'affaire jusqu'à l'avis de la Cour de cassation ou, à défaut, jusqu'à l'expiration du délai ci-dessus mentionné. Toutefois, les mesures d'urgence ou conservatoires nécessaires peuvent être prises.	«Alinéa sans modification.	«Alinéa sans modification.
		«L'avis rendu ne lie pas la juridiction qui a formulé la demande. Il est communiqué aux parties.	«L'avis, qui ne lie pas la juridiction ayant formulé la demande, est communiqué aux parties à l'instance.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
	<p>«Les dispositions du présent article ne sont pas applicables en matière pénale.</p>	<p>«Alinéa sans modification.</p>	<p>«Alinéa sans modification.</p>
	<p>«Art. L. 151-2. — La formation de la Cour de cassation qui se prononce sur la demande d'avis est présidée par le Premier président.</p>	<p>«Art. L. 151-2. — Alinéa sans modification.</p>	<p>«Art. L. 151-2. — La...  ...premier président ou, en cas d'empêchement de celui-ci, par le président de chambre le plus ancien.</p>
	<p>«Elle comprend, en outre, les présidents de chambre et deux conseillers par chambre spécialement concernée.</p>	<p>«Elle...  ... deux conseillers désignés par chaque chambre spécialement concernée.</p>	<p>«Elle...  ... deux conseillers ou conseillers référendaires désignés...  ... concernée.</p>
	<p>«Elle ne peut siéger que si tous les membres qui doivent la composer sont présents. En cas d'empêchement du Premier président, la formation est présidée par le président de chambre le plus ancien. En cas d'empêchement de l'un des autres membres de la formation, il est remplacé par un conseiller désigné par le Premier président ou, à défaut de celui-ci, par le président de chambre qui le remplace.</p>	<p>«En cas d'empêchement du ...  ...remplace.</p>	<p>«Alinéa supprimé.</p>
	<p>«Art. L. 151-3. — Les modalités d'application du présent titre sont fixées par décret en Conseil d'Etat.»</p>	<p>«Art. L. 151-3. — Sans modification.</p>	<p>«Alinéa sans modification.</p> <p>«Art. L. 151-3. — Sans modification.</p>

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

**Propositions de la  
Commission**

Code de l'organisation judiciaire

Art.L.132-1 .- Le procureur général porte la parole aux audiences des chambres mixtes et de l'assemblée plénière ainsi que dans les assemblées générales de la cour.

Il la porte aux audiences des chambres quand il le juge convenable.

Art.2 (nouveau).

Le deuxième alinéa de l'article L. 132-1 du code de l'organisation judiciaire est ainsi rédigé :

«Il la porte aux audiences des chambres et devant la formation prévue à l'article L. 151-2, quand il le juge convenable.»

Art.2 .

Sans modification.

## **ANNEXE**

### **Avis émis par le Conseil d'Etat en application de l'article 12 de la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif**

- . 106 284, 7 juillet 1989, Société Cofiroute (notion de loi interprétative)
- . 106 902, 7 juillet 1989, Mlle CALE (indemnité de logement des instituteurs)
- . 106 638, 21 juillet 1989, M. BIZARD (exonération d'impôts)
- . 111 766, 16 février 1989, Société «GAN, incendie-accident» (responsabilité du fait des attroupements)
- . 108 503, 27 octobre 1989, préfet de l'Essonne (légalité de l'article 40 du décret du 30.12.1987 portant statut particulier du cadre d'emploi des attachés territoriaux)
- . 112 485, 6 avril 1990, SNCF (responsabilité du fait des attroupements)
- . 112 497, 6 avril 1990, Société Cofiroute (responsabilité du fait des attroupements)
- . 117 924, 19 octobre 1990, M. CHARDON (déductibilité d'un rappel de TVA)
- . 122 225, 22 mars 1991, M. BATTEE (déductibilité de cotisations patronales).