

Proposition de loi (n° 806) visant à l'ouverture avancée des données judiciaires

Document faisant état de l'avancement des travaux de
M. Philippe Latombe, rapporteur

19 février 2025

MESDAMES, MESSIEURS,

La publicité de la justice constitue un principe fondamental de notre État de droit. Nos concitoyens doivent pouvoir accéder librement aux décisions de justice, dès lors que celles-ci sont rendues en leur nom ⁽¹⁾. La Cour européenne des droits de l'homme met ainsi en exergue qu'une telle publicité « *protège les justiciables contre une justice secrète échappant au contrôle du public ; elle constitue aussi l'un des moyens de préserver la confiance dans les cours et tribunaux* » ⁽²⁾.

Ce principe de publicité se traduit en l'état du droit par la publicité des audiences judiciaires, d'une part, et la publicité des décisions des juridictions, d'autre part. En pratique, la publicité des audiences concerne les seules parties au procès, ainsi que certains journalistes spécialisés pour les grandes affaires judiciaires. En conséquence, seule la mise à la disposition du public des décisions des juridictions est de nature à assurer une véritable transparence du système judiciaire au bénéfice de nos concitoyens.

Or, cette mise à disposition du public des décisions de justice a longtemps été limitée aux décisions des plus hautes juridictions (Conseil constitutionnel, Tribunal des conflits, Cour de cassation, Conseil d'État), ainsi qu'à certaines décisions majeures des juridictions de fond.

La loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, telle que précisée par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, a opéré un changement de paradigme bienvenu.

Celle-ci prévoit en effet la mise à disposition à titre gratuit, sous format électronique, de l'ensemble des décisions de justice, y compris celles rendues par les juridictions de fond. Ce processus de diffusion est en cours et devrait s'achever à la fin de l'année 2027. Il s'agit d'une étape majeure pour favoriser l'accessibilité du droit.

(1) Article L. 111-1 du code de l'organisation judiciaire : « Les juridictions judiciaires rendent leurs décisions au nom du peuple français ». Article L. 2 du code de justice administrative : « Les jugements sont rendus au nom du peuple français ».

(2) CEDH, *Axen c. RFA*, 8 décembre 1983, paragraphe 25.

Cependant, à l'heure du développement de l'intelligence artificielle et de l'émergence d'acteurs économiques spécialisés dans le traitement des données judiciaires, il est impératif d'amplifier cette politique d'ouverture. Il convient notamment d'élargir ce processus de diffusion aux autres actes judiciaires qui participent pleinement à l'activité juridictionnelle.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi. Celle-ci prévoit la mise à disposition à titre gratuit, sous format électronique, des conclusions des rapporteurs publics des juridictions administratives, ainsi que des rapports des conseillers rapporteurs et des avis des avocats généraux près la Cour de cassation, dans le prolongement des dispositions du rapport annexé de la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 ⁽¹⁾.

Ces actes préparatoires à la décision de justice constituent en effet des éclairages précieux sur les enjeux juridiques de l'affaire jugée. Ils sont également susceptibles de contribuer à la bonne compréhension de la décision de justice, en restituant les détails du raisonnement ayant présidé à la solution adoptée par les juges.

L'accès libre et gratuit à de tels documents constituerait donc une véritable opportunité pour les magistrats, les justiciables, les universitaires et chercheurs en droit, et plus largement pour tout citoyen intéressé.

Cette politique de transparence doit naturellement s'accompagner de dispositifs qui, d'une part, protègent la vie privée des personnes concernées (parties, tiers, magistrats) et, d'autre part, encadrent la réutilisation des données mises en ligne. C'est la raison pour laquelle la proposition de loi prévoit que ces rapports et avis seront diffusés dans les mêmes conditions que les décisions de justice.

Enfin, il est proposé que les arrêts de rejet non spécialement motivés et de non-admission de la Cour de cassation comportent, lors de leur mise à la disposition du public, les moyens invoqués par le demandeur au soutien de son pourvoi. Cela contribuera à renforcer l'intelligibilité de ces arrêts.

L'adoption de la présente proposition de loi renforcerait ainsi la transparence du processus décisionnel et favoriserait par conséquent la confiance de nos concitoyens dans leur système judiciaire.

⁽¹⁾ *Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, rapport annexé, § 2.6.1 : « Afin de permettre au justiciable de mieux comprendre et de s'approprier la justice, et conformément à l'objectif d'intégrer la donnée au cœur des réflexions, de nouveaux jeux de données seront publiés en données ouvertes, notamment les conclusions des rapporteurs publics devant les juridictions administratives ainsi que les rapports publics des conseillers rapporteurs et les avis des avocats généraux près la Cour de cassation ».*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. L. 7 du code de justice administrative)

Mise à la disposition du public à titre gratuit, sous forme électronique, des conclusions du rapporteur public

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article complète l'article L. 7 du code de justice administrative pour prévoir la mise à la disposition du public à titre gratuit, sous forme électronique, des conclusions du rapporteur public intervenant devant les juridictions administratives (tribunaux administratifs, cours administratives d'appel et Conseil d'État).

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 7 du code de justice administrative a été modifié par l'article 1^{er} du décret n° 2009-14 du 7 janvier 2009 relatif au rapporteur public des juridictions administratives et au déroulement de l'audience devant ces juridictions, pour substituer l'appellation « rapporteur public » à celle de « commissaire du gouvernement »⁽¹⁾.

S'agissant de la mise à la disposition du public des actes judiciaires, la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a instauré le principe d'une mise à la disposition du public à titre gratuit de l'ensemble des décisions de justice. L'article 33 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a précisé les dispositifs visant à protéger le droit à la vie privée des personnes concernées par ces décisions.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. UNE RÉCENTE MISE À DISPOSITION GÉNÉRALISÉE DES DÉCISIONS DE JUSTICE, SOUS FORME ÉLECTRONIQUE

1. Un principe de publicité des jugements, dont l'effectivité a longtemps été *de facto* limitée pour les tiers

● La publicité des audiences et des jugements est consacrée par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme comme une composante essentielle du droit au procès équitable ⁽²⁾.

¹ Le Conseil constitutionnel a en effet, par une décision n° 2006-208 I du 30 novembre 2006, considéré que cette appellation avait un caractère réglementaire.

⁽²⁾ Article 6§1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

En droit interne, cette publicité constitue un principe général du droit ⁽¹⁾, qui s'applique aussi bien aux juridictions de l'ordre administratif ⁽²⁾ qu'à celles de l'ordre judiciaire ⁽³⁾.

En pratique, la publicité d'une décision de justice auprès des parties est assurée soit par sa lecture en audience publique, soit par la mise à disposition à titre gratuit ⁽⁴⁾ d'une copie aux greffes de la juridiction, ainsi que l'a confirmé la jurisprudence ⁽⁵⁾.

• Les tiers aux procès peuvent quant à eux se faire délivrer copie des décisions de justice par le greffe de la juridiction concernée ⁽⁶⁾. Toutefois, une telle communication est effectuée « *sous réserve des demandes abusives, en particulier par leur nombre ou par leur caractère répétitif ou systématique* » ⁽⁷⁾. À titre d'exemple, le Conseil d'État a validé le refus de faire droit à la demande de communication de « *l'intégralité des minutes des jugements rendus par le tribunal correctionnel de Bobigny entre 1971 et 1987* » ⁽⁸⁾.

En outre, la doctrine a mis en exergue la complexité de la procédure relative à la demande de communication d'une décision de justice par un tiers, ainsi que le caractère aléatoire de son issue. Un auteur a ainsi pu relever que « *rien n'est satisfaisant dans cette procédure. D'abord, elle fait peser une charge de travail importante sur les greffiers, qui ont certainement mieux à faire. Ensuite, elle est soumise à des délais incompatibles avec la publicité des décisions de justice, si d'ailleurs la décision finit par être communiquée. Enfin, elle nécessite de la part du tiers d'avoir connaissance de certains éléments (noms des parties, numéro de rôle, formation ayant rendu la décision, date de la décision) qui constituent des obstacles à l'accès à la décision* » ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ CE, 4 octobre 1974, Dame David.

⁽²⁾ Article L. 6 du code de justice administrative : « Les débats ont lieu en audience publique » ; article L. 10 du même code : « Les jugements sont prononcés publiquement. Ils mentionnent les noms des juges qui les ont rendus. (...) ».

⁽³⁾ Articles 11-1 et 11-2 de la loi n° 72-626 du 5 juillet 1972 instituant un juge de l'exécution et relative à la réforme de la procédure civile, en matière civile ; articles 306, 400 et 535 du code de procédure pénale, en matière pénale.

⁽⁴⁾ Loi n° 77-1468 du 30 décembre 1977 instaurant la gratuité des actes de justice devant les juridictions civiles et administratives.

⁽⁵⁾ Cass. civ. 1, 25 avril 2006, n° 05-16 345. Voir aussi CEDH, 22 février 1984, Sutter c. Suisse, paragraphe 34.

⁽⁶⁾ Articles L. 111-14 du code de l'organisation judiciaire et L. 10-1 du code de justice administrative.

⁽⁷⁾ Ibid.

⁽⁸⁾ CE, 30 avril 2024, n° 468513. Voir Baptiste Nicaud, « Nouveau coup de frein à l'accès de masse aux décisions judiciaires en matière pénale », Dalloz actualité, 4 juin 2024.

⁽⁹⁾ Jérémy Jourdan-Marques, « La publicité des décisions de justice en matière civile à l'épreuve de la numérisation », 1^{er} juillet 2021, Lexbase : « Pour l'anecdote, nous avons déposé en janvier 2020 quatre demandes de communication de décisions devant un tribunal judiciaire. Un an plus tard, nous n'avons reçu qu'une seule des quatre décisions. Et encore a-t-il fallu que le greffier nous contacte pour demander la raison de notre demande et de vérifier auprès de son magistrat s'il était possible de l'envoyer. Autrement dit, c'est du temps perdu pour tout le monde et l'ajout d'exigences contraires au code ».

Quant à la mise à disposition sous format électronique des décisions de justice, le portail « Légifrance », institué en 2002 ⁽¹⁾, n'a vocation à diffuser que les décisions des plus hautes juridictions nationales et européennes, ainsi que certaines décisions des juridictions de fond sélectionnées pour leur intérêt jurisprudentiel ⁽²⁾.

2. La consécration récente de la mise à disposition à titre gratuit sous forme électronique des décisions de justice

- Le principe d'une mise à la disposition du public de l'ensemble des décisions de justice a été introduit par la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

Pour les décisions des juridictions de l'ordre administratif, l'article L. 10 du code de justice administrative prévoit ainsi que « *sous réserve des dispositions particulières qui régissent l'accès aux décisions de justice et leur publicité, les jugements sont mis à la disposition du public à titre gratuit sous forme électronique* » ⁽³⁾.

Le champ d'application de ce dispositif est particulièrement large. Il vise toute décision publique ⁽⁴⁾, définitive et rendue par une juridiction non spécialisée ⁽⁵⁾. En revanche, seules les décisions prononcées par les juridictions à compter des dates de mise à disposition fixées par arrêté sont diffusées ⁽⁶⁾, à l'exclusion du stock de décisions antérieures.

- Cette mise à disposition des décisions de justice est réalisée sous format électronique sur les portails « Judilibre », pour les décisions de l'ordre judiciaire, et « opendata.justice-administrative.fr », pour les décisions de l'ordre administratif. Ces plateformes sont respectivement administrées par la Cour de cassation et le Conseil d'État ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par internet.

⁽²⁾ *Ibid.*

⁽³⁾ Pour l'ordre judiciaire, le même principe est énoncé à l'article L. 111-13 du code de l'organisation judiciaire.

⁽⁴⁾ L'article 11-2 de la loi n° 72-626 du 5 juillet 1972 instituant un juge de l'exécution et relative à la réforme de la procédure civile dispose que les jugements suivants ne sont pas prononcés publiquement : « 1° En matière gracieuse ; 2° Dans les matières relatives à l'état et à la capacité des personnes déterminées par décret ; 3° Dans les matières intéressant la vie privée déterminées par décret ; 4° Dans les matières mettant en cause le secret des affaires dans les conditions prévues au 3° de l'article L. 153-1 du code de commerce ».

⁽⁵⁾ Ce qui exclut par exemple les décisions rendues par la Cour nationale du droit d'asile.

⁽⁶⁾ Arrêté du 28 avril 2021 pris en application de l'article 9 du décret n° 2020-797 du 29 juin 2020 relatif à la mise à la disposition du public des décisions des juridictions judiciaires et administratives.

⁽⁷⁾ Décret n° 2021-1276 du 30 septembre 2021 relatif aux traitements automatisés de données à caractère personnel dénommés « Décisions de la justice administrative » et « Judilibre ».

La diffusion effective des décisions de justice sur les portails précités est réalisée selon le calendrier établi par arrêté du 28 avril 2021 ⁽¹⁾. À ce stade, ont été mises en ligne l'ensemble des décisions des juridictions administratives, ainsi que les décisions rendues par la Cour de cassation et les cours d'appel des juridictions judiciaires.

S'agissant des juridictions judiciaires de première instance, le processus de diffusion a débuté pour certains tribunaux judiciaires et les tribunaux de commerce. La mise à disposition de l'ensemble des décisions des tribunaux judiciaires et des conseils de prud'hommes est prévue à compter du 30 septembre 2025. Enfin, le calendrier de publication des décisions pénales est davantage étalé dans le temps, avec une mise à disposition progressive jusqu'au 31 décembre 2027 ⁽²⁾.

À terme, ce seront environ 300 000 décisions des juridictions administratives et trois millions de décisions de l'ordre judiciaire qui seront chaque année mises à la disposition du public à titre gratuit sur les portails précités.

- La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a précisé les dispositions relatives à la protection de la vie privée des personnes visées dans les décisions.

Il est tout d'abord prévu une occultation obligatoire des noms et prénoms des personnes physiques parties ou tiers à l'instance préalablement à la mise à disposition du jugement. À titre complémentaire, peut être également occulté tout élément permettant d'identifier les parties, les tiers, les magistrats et les membres du greffe « *lorsque sa divulgation est de nature à porter atteinte à la sécurité ou au respect de la vie privée de ces personnes ou de leur entourage* » ⁽³⁾.

Enfin, la réutilisation des données issues des décisions de justice est strictement encadrée, avec la prohibition de toute activité de « profilage » des magistrats et greffiers. Les articles L. 111-13 du code de l'organisation judiciaire et L. 10 du code de justice administrative disposent ainsi que « *les données d'identité des magistrats et des membres du greffe ne peuvent faire l'objet d'une réutilisation ayant pour objet ou pour effet d'évaluer, d'analyser, de comparer ou de prédire leurs pratiques professionnelles réelles ou supposées* ».

⁽¹⁾ Arrêté du 28 avril 2021 pris en application de l'article 9 du décret n° 2020-797 du 29 juin 2020 relatif à la mise à la disposition du public des décisions des juridictions judiciaires et administratives.

⁽²⁾ Les décisions rendues par les cours d'appel en matière contraventionnelle et délictuelle seront mises à disposition à compter du 31 décembre 2025, tandis que les décisions des juridictions de premier degré seront publiées respectivement à partir du 31 décembre 2026 en matière délictuelle et du 31 décembre 2027 en matière contraventionnelle.

⁽³⁾ Articles L. 111-13 et R. 111-12 du code de l'organisation judiciaire ; articles L. 10 et R. 714-14 du code de justice administrative.

B. DES CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC EXCLUES DE CETTE POLITIQUE D'OUVERTURE DES DONNÉES JUDICIAIRES

1. Le rôle éminent du rapporteur public dans la procédure devant les juridictions administratives

- Le rapporteur public est un membre d'une juridiction administrative qui « expose publiquement, et en toute indépendance, son opinion sur les questions que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu'elles appellent »⁽¹⁾.

Le Conseil d'État a précisé en ces termes la mission du rapporteur public : « le rapporteur public (...) a pour mission d'exposer les questions que présente à juger le recours sur lequel il conclut et de faire connaître, en toute indépendance, son appréciation, qui doit être impartiale, sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables ainsi que son opinion sur les solutions qu'appelle, suivant sa conscience, le litige soumis à la juridiction à laquelle il appartient »⁽²⁾.

Le rapporteur public joue un rôle éminent dans la procédure juridictionnelle, en ce qu'il est souvent à l'initiative des revirements jurisprudentiels. La Cour européenne des droits de l'homme a ainsi souligné que « le commissaire du gouvernement joue un rôle traditionnellement très important dans la formation de la jurisprudence administrative : la plupart des grandes innovations jurisprudentielles sont intervenues à la suite de conclusions célèbres du commissaire du gouvernement »⁽³⁾. Ce rôle du rapporteur dans l'élaboration de la jurisprudence est d'autant plus déterminant que le droit administratif reste largement prétorien.

- Le rapporteur public présente ses conclusions à l'audience. La forme de ses conclusions n'est régie par aucun texte, de sorte qu'elle est laissée à la libre appréciation du rapporteur.

Si le rapporteur est tenu de communiquer le sens de ses conclusions aux parties avant la tenue de l'audience, les conclusions elles-mêmes ne font en revanche l'objet d'aucune diffusion préalable⁽⁴⁾. Le Conseil d'État juge en effet que le rapporteur public « n'est pas soumis au principe du caractère contradictoire de la procédure applicable à l'instruction »⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Article L. 7 du code de justice administrative.

⁽²⁾ CE, 21 juin 2023, Communauté d'agglomération du pays de Martigues, n° 352427.

⁽³⁾ CEDH,

⁽⁴⁾ Article R. 711-3 du code de justice administrative.

⁽⁵⁾ CE, 21 juin 2023, Communauté d'agglomération du pays de Martigues, n° 352427 : « Considérant que l'exercice de cette fonction [de rapporteur public] n'est pas soumis au principe du caractère contradictoire de la procédure applicable à l'instruction ; qu'il suit de là que, pas plus que la note du rapporteur ou le projet de décision, les conclusions du rapporteur public -qui peuvent d'ailleurs ne pas être écrites- n'ont à faire l'objet d'une communication préalable aux parties ».

Il convient enfin de relever que les rapporteurs publics des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel n'assistent pas au délibéré, contrairement à ceux du Conseil d'État qui y assistent sans toutefois y prendre part ⁽¹⁾.

2. L'accès limité aux conclusions du rapporteur public

- Postérieurement à l'audience, la communication d'une copie des conclusions du rapporteur public aux parties ainsi qu'à tout tiers constitue une simple faculté laissée à la libre appréciation du rapporteur, selon une jurisprudence constante du Conseil d'État ⁽²⁾.

La haute juridiction administrative considère à ce titre que ces conclusions « *constituent des actes non détachables de la procédure juridictionnelle* », de sorte qu'elles ne revêtent pas le caractère de document administratif au sens de la loi du 17 juillet 1978 relative à la communication des documents administratifs ⁽³⁾.

En outre, la communication des conclusions des rapporteurs publics par les juridictions administratives est soumise à une redevance d'un montant de cinq à dix euros selon les juridictions ⁽⁴⁾.

- Quant à la diffusion sous forme électronique des conclusions des rapporteurs sur la plateforme *Ariane Web*, celle-ci est limitée aux « *affaires les plus importantes, c'est-à-dire présentant à juger des questions de droit nouvelles* » ⁽⁵⁾.

En pratique, les conclusions des rapporteurs publics sont diffusées lorsqu'elles concernent les seules affaires traitées par les formations de jugement du Conseil d'État les plus solennelles : « *chambres réunies* », « *section du contentieux* » et « *assemblée du contentieux* ».

Environ 7 700 conclusions de rapporteurs publics ont ainsi été mises à la disposition du public sur la plateforme *Ariane Web* depuis 2010.

⁽¹⁾ Articles R. 732-2 et 733-3 du code de justice administrative.

⁽²⁾ CE, ord. 20 janvier 2005, *Hoffer*, n° 276625 : « Considérant que si lors de leur prononcé, les conclusions du commissaire du gouvernement revêtent un caractère public, le texte écrit qui leur sert, le cas échéant, de support n'a pas le caractère d'un document administratif (...) qu'il est loisible cependant au requérant comme à toute personne d'en solliciter la communication auprès du commissaire du Gouvernement qui a porté la parole à l'audience, lequel restera cependant libre d'apprécier la suite à donner à une pareille demande ».

⁽³⁾ CE, 26 janv. 1990, *Vincent*, n° 104236 : « Considérant que les conclusions du commissaire du gouvernement devant les juridictions administratives constituent des actes non détachables de la procédure juridictionnelle, qui, au même titre que les jugements, ordonnances et décisions rendues par ces juridictions n'ont pas le caractère de documents administratifs ».

⁽⁴⁾ Décret n° 94-980 du 14 novembre 1994 relatif à la délivrance de documents par le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs et arrêté du 24 octobre 2005 fixant le montant des redevances perçues en contrepartie de la délivrance de documents par le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs. Les catégories de demandeurs suivants sont toutefois exonérées de ces redevances : les institutions et les services de l'État ; les universités et autres établissements d'enseignement supérieur ; les organes de presse écrite et audiovisuelle ; les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation pour les conclusions prononcées devant le Conseil d'État et le Tribunal des conflits.

⁽⁵⁾ Présentation d'*Ariane Web* sur le site du Conseil d'État.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

- L'article 1^{er} de la proposition aligne le régime de mise à disposition des conclusions du rapporteur sur celui mis en place pour les jugements par la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

Les conclusions du rapporteur public auront ainsi vocation à être mises à la disposition du public, à titre gratuit, sous forme électronique, sur le portail « opendata.justice-administrative.fr ».

- Les conditions pour la mise à disposition des jugements visant à protéger la vie privée, prévues à l'article L. 10 du code de justice administrative, s'appliqueront aux conclusions du rapporteur public.

En conséquence, les noms et prénoms des personnes physiques, lorsqu'elles sont parties ou tiers, seront occultés préalablement à la mise à la disposition du public des conclusions du rapporteur public. Pourront également être occultés tout autre élément permettant d'identifier les parties, les tiers, les magistrats et les membres du greffe, lorsque leur divulgation serait de nature à porter atteinte à la sécurité ou à la vie privée de ces personnes ou de leur entourage.

De même, l'encadrement de la réutilisation des données prévue audit article pour la mise à disposition des jugements a vocation à s'appliquer également aux conclusions du rapporteur public. Les données d'identité des magistrats et des membres du greffe indiquées dans ces conclusions ne pourront ainsi « *faire l'objet d'une réutilisation ayant pour objet ou pour effet d'évaluer, d'analyser, de comparer ou de prédire leurs pratiques professionnelles réelles ou supposées* »⁽¹⁾.

- La mise à disposition des conclusions des rapporteurs permettra au justiciable de disposer d'un élément explicatif précieux de la décision de justice administrative⁽²⁾.

Comme l'indique Isabelle de Silva, présidente de chambre au Conseil d'État, « *les conclusions permettent de mieux faire comprendre la décision rendue. Celle-ci est explicitée, mise en perspective. Lorsque le commissaire a été intégralement suivi, les conclusions deviennent a posteriori, un commentaire, une justification, une forme "d'exposé des motifs" de la décision rendue. Dans le cas contraire, les conclusions livrent néanmoins des clefs d'interprétation sur les points nodaux du raisonnement* »⁽³⁾.

⁽¹⁾ Article L. 10 du code de justice administrative.

⁽²⁾ Éric Sagalovitsch, *Pour une évolution du statut juridique des conclusions du rapporteur public*, AJDA 2018, 607.

⁽³⁾ Isabelle de Silva, « *Les conclusions, fragments d'un discours contentieux* », in *Mélanges en l'honneur du président Bruno Genevois. Le dialogue des juges*, Dalloz, 2008, p. 361, cité dans Éric Sagalovitsch, « *Pour une évolution du statut juridique des conclusions du rapporteur public* », AJDA 2018, p. 607.

*

* *

Article 2

Mise à la disposition du public à titre gratuit, sous forme électronique, des avis des rapports des conseillers rapporteurs et des avis des avocats des généraux près la Cour de cassation et enrichissement des modalités de diffusion des arrêts de rejet non spécialement motivés et de non-admission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article instaure un régime de mise à disposition, à titre gratuit, sous forme électronique, des rapports publics des conseillers rapporteurs et des avis des avocats généraux près la Cour de cassation, dans les mêmes conditions que les jugements.

Il prévoit également que la mise à disposition des arrêts de rejet non spécialement motivés et des arrêts de non-admission rendus par la Cour de cassation, prévus aux articles 1014 du code de procédure civile et 567-1-1 du code de procédure pénale, s'accompagne de la publication des moyens invoqués par le demandeur au soutien de son pourvoi.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a instauré le principe d'une mise à disposition du public à titre gratuit de l'ensemble des décisions de justice. L'article 33 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a précisé les dispositifs visant à protéger le droit à la vie privée des personnes concernées par ces décisions.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. UNE FAIBLE PUBLICITÉ DES RAPPORTS ET AVIS DES CONSEILLERS RAPPORTEURS ET DES AVOCATS GÉNÉRAUX, EN DÉPIT DE LEUR RÔLE MAJEUR DANS LA PROCÉDURE DEVANT LA COUR DE CASSATION

1. Les conseillers rapporteurs et avocats généraux : des acteurs majeurs du procès devant la Cour de cassation...

● La Cour de cassation compte un peu plus de 200 conseillers, magistrats du siège, répartis entre les six chambres de la Cour.

Lorsqu'une affaire est soumise à une chambre de la Cour de cassation, le Président de celle-ci désigne un de ces conseillers en qualité de rapporteur ⁽¹⁾.

Celui-ci établit un rapport dit « objectif », en ce qu'il n'a pas pour vocation à proposer une solution au litige, mais à présenter une analyse des enjeux juridiques soulevés par l'affaire : « *ce document est une pièce neutre, objective, exposant les éléments de fait nécessaires à la compréhension du dossier, les moyens soulevés, les questions de droit posés, ainsi que les références de doctrine et de jurisprudence s'y rapportant* » ⁽²⁾. Ce rapport est communiqué aux parties, à l'avocat général et à la formation de jugement.

Outre, ce « rapport objectif », le conseiller rapporteur élabore également une note dans laquelle il donne son avis sur le dossier et propose une solution, ainsi qu'un ou des projets de décisions. Ces deux documents, couverts par le secret des délibérés, sont transmis uniquement aux magistrats de la formation de jugement, à l'exclusion de l'avocat général et des parties.

À l'audience, le conseiller rapporteur expose les faits et la procédure. Lors du délibéré, il est le premier à prendre la parole pour mettre en lumière les points essentiels de ses travaux.

Il résulte de ce qui précède que le rôle du conseiller rapporteur est essentiel dans la procédure de cassation. Comme le résume un magistrat de la Cour, « *c'est sur la base des travaux du conseiller rapporteur que sont prises les décisions rendues collégalement par la chambre* » ⁽³⁾.

- La Cour de cassation compte un peu plus de 50 avocats généraux.

En vertu des dispositions du code de l'organisation judiciaire, l'avocat général « *rend des avis dans l'intérêt de la loi et du bien commun. Il éclaire la cour sur la portée de la décision à intervenir* » ⁽⁴⁾.

Le parquet de la Cour de cassation n'est pas en charge de l'action publique et ses membres sont indépendants du garde des Sceaux. L'avocat général rend ainsi ses avis en toute indépendance et impartialité.

Ainsi que le résume un ancien avocat général de la Cour, « *loin de requérir contre quiconque, il a pour seule mission de dire ce qui, dans une décision, lui paraît conforme à la loi au regard des moyens développés par un demandeur au pourvoi ou, le cas échéant, en soulevant lui-même un moyen d'office (...)* l'avocat général saisi d'un dossier est entièrement libre de ses conclusions et il ne peut recevoir

(1) Articles 1012 et 1013 du Code de procédure civile.

(2) Didier Boccon-Gibod, « Le rôle du paquet général de la Cour de cassation », *Les Cahiers de la justice* 2015/3.

(3) François Cachelot, « Le rôle du conseiller rapporteur à la Cour de cassation », *Justice et Cassation* 2008, p.175.

(4) Article L. 432-1 du code de l'organisation judiciaire.

aucune instruction de quelque sorte que ce soit quant à la proposition de solution du pourvoi, dont la détermination n'appartient qu'à lui »⁽¹⁾.

Par son avis, l'avocat général apporte ainsi son éclairage sur le sens et la portée de la décision à intervenir, en examinant les enjeux et l'incidence possible des solutions pouvant être envisagées, après avoir effectué le cas échéant des consultations auprès d'autorités ou d'institutions extérieures.

L'intervention de l'avocat général n'est toutefois pas systématique. En pratique, il rend essentiellement ses avis sur les pourvois en matière pénale, et dans certaines affaires d'importance en matière civile.

2. ...dont les travaux ont une publicité limitée

En l'état, la Cour de cassation ne met à la disposition du public que certains rapports des conseillers rapporteurs et avis des avocats généraux qui concernent exclusivement des affaires ayant donné lieu à une décision publiée au *Bulletin* des arrêts de la Cour.

La décision de publier un arrêt au *Bulletin* est prise, compte tenu de son intérêt juridique, par le président de la formation de jugement, conformément à l'article R. 433-4 du code de l'organisation judiciaire.

Selon les chiffres communiqués par la Cour de cassation, sur les plus de 20 000 pourvois formés chaque année, seuls un peu plus d'un millier donnent lieu à une publication au *Bulletin* des arrêts de la Cour de cassation.

Depuis le lancement du portail Judilibre en septembre 2021, 397 avis des avocats généraux et 387 rapports des conseillers rapporteurs ont ainsi été mis en ligne. Il sera toutefois relevé une croissance notable de la diffusion de ces documents ces dernières années (166 avis et 182 rapports diffusés en 2024 contre respectivement 57 et 43 en 2021).

B. DES ARRÊTS NON SPÉCIALEMENT MOTIVÉS PUBLIÉS PARTICULIÈREMENT NOMBREUX

- La Cour de cassation a la possibilité de statuer sur un pourvoi par une décision de rejet non spécialement motivée, en matière civile, ou par une décision de non-admission, en matière pénale.

La décision de rejet non spécialement motivée est régie par l'article 1014 du code de procédure civile, aux termes duquel « *cette formation décide qu'il n'y a pas lieu de statuer par une décision spécialement motivée lorsque le pourvoi est irrecevable ou lorsqu'il n'est manifestement pas de nature à entraîner la cassation. Toute formation peut aussi décider de ne pas répondre de façon spécialement*

(1) Didier Boccon-Gibod, *Le rôle du paquet général de la Cour de cassation, Les Cahiers de la justice* 2015/3.

motivée à un ou plusieurs moyens irrecevables ou qui ne sont manifestement pas de nature à entraîner la cassation ».

La décision dite de non-admission, qui ne fait pas non plus l'objet d'une motivation approfondie, est quant à elle prévue par l'article 567-1-1 du code de procédure pénale, qui dispose que « *la formation déclare non admis les pourvois irrecevables ou non fondés sur un moyen sérieux de cassation* »⁽¹⁾.

● Le caractère non motivé de ces décisions se justifie par le fait que celles-ci sont fondées non sur l'interprétation d'une règle de droit, mais sur la seule application des règles régissant le pourvoi en cassation. Ainsi, « *dans le cas de ces rejets non spécialement motivés ou de ces non-admissions, le pourvoi est écarté sans que soit examiné le moyen de cassation (par exemple pour les pourvois irrecevables) ou l'argumentation juridique que ce moyen de cassation développe* »⁽²⁾.

Le recours à ces décisions est quantitativement important. Il ressort en effet des données communiquées à votre rapporteur qu'environ la moitié des affaires tranchées par les chambres de la Cour de cassation donnent lieu à une décision de rejet non spécialement motivé ou de non-admission.

Selon la Cour de cassation, le recours à ce type de décisions « *permet d'assurer les missions dévolues à une cour suprême, tout en jugeant la totalité des affaires dont elle est saisie. La Cour de cassation a en effet la particularité, pour une cour suprême, d'être saisie d'un contentieux de masse, avec plus de 20 000 pourvois formés chaque année* »⁽³⁾.

C. LE CHOIX DE LA COUR DE NE PLUS REPRODUIRE LES MOYENS DU DEMANDEUR EN ANNEXE DES ARRÊTS RENDUS EN MATIÈRE CIVILE

Depuis 1986, la Cour reproduisait intégralement les moyens soutenus par le demandeur au pourvoi en annexe de ses arrêts rendus en matière civile.

La Cour a abandonné cette pratique en mars 2023, de sorte que les arrêts rendus par les chambres civiles ne comportent désormais plus l'annexion des moyens invoqués par le demandeur au pourvoi.

La Cour justifie cette décision par l'enrichissement de la motivation des décisions intervenues depuis 2019 : « *La décision [de 1986] était liée à un contexte où les motivations des arrêts pouvaient être extrêmement brèves. Depuis lors, la situation a considérablement évolué, en particulier à compter d'octobre 2019, date à laquelle la Cour a adopté de nouvelles règles pour la rédaction de ses décisions : pour l'ensemble des décisions motivées, le moyen est désormais systématiquement*

(1) Réponses de la Cour de cassation au questionnaire de votre rapporteur.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

reproduit dans l'arrêt et la motivation plus détaillée. L'annexion des moyens a donc perdu tout intérêt pour la compréhension des arrêts motivés »⁽¹⁾.

En ce qui concerne la chambre criminelle, les moyens n'ont en revanche jamais été annexés. En effet, selon la Cour, « *les pourvois formés en matière pénale, se caractérisent par l'absence de représentation [obligatoire] par un avocat, de sorte que le mémoire personnel n'est assujéti à aucun formalisme (pas même le recours à un support électronique), ce qui exclut toute annexion »⁽²⁾.*

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

- L'article 2 de la proposition de loi instaure pour les rapports publics des conseillers rapporteurs et les avis des avocats généraux près la Cour de cassation un régime de mise à disposition identique à celui établi par l'article 1^{er}.

En application de cet article, l'ensemble de ces rapports et avis seraient donc diffusés sur la plateforme « Judilibre ». Cette mise à disposition obéira aux mêmes conditions que celles précédemment exposées pour la mise à disposition des décisions de justice, notamment quant aux règles d'anonymisation et de réutilisation.

- En outre, l'article 2 prévoit que les arrêts de rejet non spécialement motivés et les arrêts de non-admission de la Cour de cassation comportent les moyens invoqués par le demandeur au soutien de son pourvoi lors de leur mise à la disposition du public.

L'absence de reproduction des moyens invoqués par le demandeur peut certes se justifier lorsque ceux-ci sont exposés dans la motivation de l'arrêt lui-même. En revanche, pour les arrêts à la motivation succincte visés par l'article 2 de la proposition de loi, seule la reproduction des moyens soulevés par le demandeur est susceptible de donner des éléments de contexte précieux à la compréhension desdits arrêts.

(1) Réponses de la Cour de cassation au questionnaire de votre rapporteur.

(2) Ibid.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **Conseil d'État**

— M. Thierry-Xavier Girardot, secrétaire général

— M. Rémy Schwartz, conseiller d'État, président adjoint de la section du contentieux

- **Secrétariat général du ministère de la Justice**

— M. Alexandre de Bosschère, secrétaire général adjoint

— M. Jean-Régis Catta, chef de service adjoint au service de l'expertise et de la modernisation (SEM)

— M. Gildas Berthelot, directeur projet OPEN au service de l'expertise et de la modernisation (SEM)

- **Service de documentation, des études et du rapport (SDER) de la Cour de cassation**

— Mme Sandrine Zientara, directrice

- **Audition commune**

 - **Conseil national des Barreaux (CNB)**

— Mme Hélène Laudic Baron, vice-présidente

— Mme Anne-Charlotte Varin, directrice des affaires publiques

 - **Barreau de Paris**

— M. Antoine Lafon, avocat

— M. Simon Dubois, avocat

 - **Conférence des bâtonniers**

— M. Serge Deygas, avocat

- **Union syndicale des magistrats administratifs (USMA)**

— Mme Anne-Sophie Picque, présidente

— M. Nicolas Connin, secrétaire général

— M. Hervé Cozic, secrétaire général adjoint

- **Syndicat de la juridiction administrative (SJA)**

— M. Virgile Nehring, secrétaire général

— Mme Gabrielle Maubon, membre du conseil

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES

- **Association Ouvre-boîte**
- **Darrois Villey Maillot Brochier**
- **Doctrine**
- **France Digitale Legaltech**
- **Marc Rees, journaliste**
- **Mathieu Touzeil-Divina, professeur de droit public à l'Université Toulouse Capitole**
- **UGGC Avocats**