

Pourvoi en cassation : un droit bientôt supprimé ?

Par Pascal Lokiec , professeur de droit à Paris-I Panthéon-Sorbonne — 24 avril 2018

Un projet de réforme veut limiter de façon drastique le recours en cassation pour le commun des justiciables. Les conflits du travail seraient très touchés.

Sans faire de bruit, un projet adressé par le premier président de la Cour de cassation à la ministre de la Justice pourrait porter une atteinte sans précédent à l'accès au droit des justiciables. Il ambitionne de supprimer le droit qu'a chacun de former un pourvoi en cassation contre une décision de justice qu'il estime illégale au profit d'un système de sélection des pourvois sur la base de critères extrêmement restrictifs. Au lieu des quelque 20 000 affaires qu'elle examine chaque année, la Cour de cassation n'en traiterait plus qu'un petit nombre, celles présentant un intérêt pour le développement du droit ou l'unification de la jurisprudence, ou celles dans lesquelles serait constatée une atteinte grave à un droit fondamental.

Suivant une vision particulièrement élitiste de la justice, le premier critère élimine toutes les affaires qui n'ont pas d'intérêt pour le droit ! Ne serait-ce qu'en droit du travail, le litige sur l'ubérisation ou sur les algorithmes passerait le filtre mais tous ceux portant sur de vulgaires problèmes de licenciements, de congés payés, de primes, d'heures supplémentaires, de travail dissimulé, de ruptures conventionnelles, d'intéressement, etc. ne mériteraient plus l'attention du juge de cassation. Le second critère ne vaut guère mieux. Il exclut la quasi-totalité du code du travail, dont seule une infime partie intéresse les droits fondamentaux (harcèlement, discrimination). A suivre une récente décision, les discriminations fondées sur l'âge pourraient même ne plus franchir les portes de la Cour de cassation puisqu'il vient d'être décidé qu'elles n'intéressent pas les libertés fondamentales au sens de la Constitution !

Inutile de dire que les litiges du travail seraient fortement touchés. Prenons deux exemples d'affaires jugées en mars 2018. La première concerne un pharmacien en difficultés économiques condamné en appel à 50 000 euros pour le licenciement sans cause réelle et sérieuse d'une vendeuse ; la seconde touche un conducteur routier auquel la cour d'appel refuse le paiement de ses heures supplémentaires sur plusieurs années. Dans ces deux affaires, la Cour de cassation censure les arrêts d'appel !

Dans le système proposé par le premier président, le pharmacien aurait dû déboursier les 50 000 euros sans aucune possibilité de recours et le salarié aurait été privé de ses heures supplémentaires. Ces affaires n'auraient pas passé le filtre car, d'une part elles ne présentent pas d'intérêt pour le développement du droit ou l'unification de la jurisprudence (un banal problème de licenciement ou d'heures supplémentaires dira-t-on demain !) et d'autre part elles ne mettent pas en jeu un droit fondamental. Le justiciable, salarié ou petit patron, n'aura que ses yeux pour pleurer. Il soutiendra que son affaire est essentielle pour lui ; on lui répondra qu'elle ne présente pas d'intérêt pour le droit ! Il soutiendra que le code du travail a manifestement été méconnu par les juges d'appel ou, pour les petites sommes,

par le conseil de prud'hommes ; on lui répondra qu'aucun droit fondamental n'est en cause. Et ce sans possibilité de recours !

Le projet est particulièrement préoccupant en matière sociale, pour plusieurs raisons. D'abord, parce que le nombre d'affaires portées devant la chambre sociale de la Cour de cassation - autour de 8 000, c'est-à-dire plus d'un tiers du total des affaires - et le taux de cassation (1) - autour de 40 % - y sont particulièrement élevés. Ensuite, parce qu'en droit du travail, l'affaire ne serait jugée qu'une seule fois par des magistrats professionnels, les conseillers prud'homaux n'en étant pas !

Enfin, parce que ce projet est totalement incompatible avec les réformes qu'a connues le droit du travail ces dernières années. Les récentes ordonnances Macron entendent protéger les patrons de petites entreprises ; ils seront, avec les salariés, les premières victimes de cette réforme, ce d'autant plus que les employeurs auront les plus grandes peines à faire valoir l'atteinte à un droit fondamental ! Ces mêmes ordonnances entendent promouvoir les accords collectifs ; la Cour de cassation va devoir, si la réforme voit le jour, laisser filer les violations des accords collectifs, a fortiori des accords d'entreprise dont Emmanuel Macron a voulu faire le cœur du droit du travail, car, d'une part il est rarissime qu'ils intéressent les droits fondamentaux, d'autre part ils ne présenteront presque jamais un intérêt en termes de développement du droit et d'unification de la jurisprudence.

Que cherche-t-on avec cette réforme ? Son ambition à peine voilée est de créer une Cour suprême à la française sur le modèle des Etats-Unis où seul un nombre infime d'affaires sont jugées par la Cour suprême. Parce que la France ne connaît pas le système du précédent qui, dans les pays de common law, garantit l'unité de la jurisprudence, la comparaison n'est pas viable !

Sous couvert de modernité, le projet pourrait faire renaître les ruptures d'égalité caractéristiques des Parlements d'Ancien Régime. Espérons donc, dans l'intérêt de tous, qu'il restera dans les tiroirs de la chancellerie !

(1) Il s'agit du pourcentage d'affaires pour lesquelles la Cour de cassation censure la décision qui lui est soumise.

Les syndicats et associations d'avocats et de magistrats s'opposent au filtrage des pourvois de Bertrand Louvel



©L. Garnerie

Dans un communiqué commun, le Syndicat de la magistrature (SM), l'Union syndicale des magistrats (USM), la Fédération nationale des unions de jeunes avocats (FNUJA), l'Association des jeunes avocats aux Conseils (AJAC) et le Syndicat des avocats de France (SAF) expriment leur « ferme opposition » au projet de filtrage des pourvois transmis par le Premier président de la Cour de cassation, Bertrand Louvel, à la garde des Sceaux, Nicole Belloubet, le 15 mars 2018.

Rappelant que « seules seraient désormais examinées par la Cour de cassation les affaires soulevant une question de principe, celles présentant un intérêt pour l'unification de la jurisprudence et celles où serait en cause une atteinte grave à un droit fondamental », les syndicats et associations estiment que la mise en œuvre de cette réforme « aboutirait à l'abandon de notre système judiciaire républicain, dans lequel, en vertu d'un principe fondamental, tout justiciable peut soumettre un recours à la Cour de cassation afin que celle-ci contrôle la conformité de la décision attaquée à la règle de droit, au profit d'un système dans lequel la Haute juridiction pourrait choisir elle-même les affaires qu'elle souhaite traiter selon les vagues critères précités ».

Ils dénoncent également « l'abandon du rôle historique » de la Cour de cassation consistant à « contrôler l'application de la loi par les juges ainsi que la qualité de leurs jugements, et

non de se consacrer uniquement à l'interprétation de la loi et au développement du droit ». « L'application uniforme de la loi sur tout le territoire de la République ne serait plus garantie », assurent-ils, avant de déclarer que « Les premières victimes d'un tel système seraient les justiciables ».

Menaces sur la cassation à la française : des propositions de réforme consternantes

Thierry Le Bars, professeur de droit privé

La Cour de cassation vient de publier sur son site internet une proposition de textes visant à réformer le filtrage des pourvois. En voulant faire de la haute juridiction une cour suprême à l'anglo-saxonne, le projet de réforme limite à l'extrême la possibilité pour le justiciable de voir aboutir sa demande de pourvoi.

Au début de l'année 2017, une commission présidée par M. Jean-Paul Jean, président de chambre à la Cour de cassation, a rendu à M. Bertrand Louvel, premier président de cette même cour, un rapport comportant près d'une centaine de propositions pour une réforme de la haute juridiction¹. Le 26 mars 2018 était mis en ligne, sur le site de la Cour, un projet de textes portant sur le « filtrage des pourvois »². Ce nouveau document, accompagné d'un « exposé des motifs », constitue un pas de plus vers la réforme appelée de ses vœux par M. Louvel. La Chancellerie est maintenant invitée à faire adopter par le législateur et le pouvoir réglementaire diverses modifications du Code de l'organisation judiciaire et du Code de procédure civile. On aurait pu espérer qu'après mûre réflexion, la raison prévaudrait et que les propositions du rapport de 2017 seraient atténuées. Hélas, ce n'est pas le cas. Sur cette question du filtrage des pourvois, le projet de réforme est même un peu plus radical que le rapport et il s'avère d'une extrême gravité (I). Quant aux justifications avancées dans « l'exposé des motifs », elles sont pour le moins contestables, quand elles ne sont pas fallacieuses (II).

I – Des propositions d'une extrême gravité

Des textes proposés, il ressort que désormais, pour former un pourvoi en cassation, il faudra en principe³ obtenir une autorisation préalable d'une formation de la Cour de cassation composée du président de la chambre concernée, d'un doyen et d'un conseiller⁴. Le demandeur aura 3 mois pour faire cette demande, à compter de la notification de la décision critiquée⁵. Lorsque le pourvoi relève de la procédure avec représentation obligatoire, l'intéressé devra se faire représenter par un avocat aux Conseils dès la demande d'autorisation⁶ et celle-ci devra expliquer en quoi le pourvoi répond aux conditions d'autorisation fixées par l'article L. 411-2-1 du Code de l'organisation judiciaire⁷. Ce texte constitue la pierre de touche de la réforme envisagée. Il prévoit que seuls seront autorisés les pourvois soulevant « une question de principe présentant un intérêt pour le développement du droit », ceux qui soulèvent « une question présentant un intérêt pour

l'unification de la jurisprudence » et ceux qui mettent « en cause une atteinte grave à un droit fondamental ».

De toute évidence, si l'article L. 411-2-1 entre en vigueur, de nombreux pourvois seront éliminés avant même d'avoir été formés (ce qui est le but recherché), surtout quand on considère l'interprétation de ce texte suggérée par « l'exposé des motifs ». Selon celui-ci, une question de principe présentant un intérêt pour le développement du droit « s'entend d'une difficulté d'application ou d'interprétation d'un texte (...) non encore résolue, ou relative à une situation dans laquelle des transformations économiques, sociales, scientifiques ou sociétales appellent une évolution du droit ». Une question présentant un intérêt pour l'unification de la jurisprudence correspondrait à « une hypothèse de divergence avérée d'interprétation ou d'application de la loi, soit entre une ou plusieurs cours d'appel et la Cour de cassation, soit entre des cours d'appel, soit enfin entre chambres de la Cour de cassation ». Avec de tels critères, il est manifeste que rares seront les pourvois autorisés. Quand un juge commet une erreur de droit parce qu'il a été négligent, qu'il n'a pas assez réfléchi au problème posé, ou que sa maîtrise d'une matière complexe n'est pas parfaite, nous ne sommes pas forcément en présence d'une difficulté juridique non encore résolue, ni d'une question appelant une évolution du droit et la règle de droit ainsi violée ne fait pas forcément l'objet d'une divergence de jurisprudence « avérée ». Ces situations sont très minoritaires. On peut dire la même chose des violations de droits fondamentaux, surtout si, comme le propose la Cour de cassation, on ne retient que les violations « graves »⁸. Au passage, cette exigence de gravité constitue une aberration, car elle sous-entend qu'une violation simple d'un droit pourtant fondamental ne mériterait pas d'être censurée par la Cour ! De plus, retenir ce critère de gravité reviendrait à conduire des demandeurs évincés à saisir la Cour européenne des droits de l'Homme qui, elle, se soucie plus de l'importance du préjudice subi que de la gravité de la violation, pour apprécier la recevabilité des recours. Poser une exigence de gravité est donc une excellente idée, si l'on veut encourager les condamnations de la France par la CEDH.

Une autre disposition proposée par la Cour de cassation paraît également choquante. L'article 614 du Code de procédure civile, dans sa rédaction proposée, énonce que « le pourvoi incident d'une partie dont la demande d'autorisation à former pourvoi principal a été rejetée est irrecevable ». On comprend l'idée : si on vous interdit d'entrer par la porte, vous ne devez pas pouvoir entrer par la fenêtre. Mais ce texte est en porte-à-faux avec l'article 604-1 proposé qui énonce que le pourvoi incident ne serait pas soumis à autorisation. Ainsi, le défendeur en cassation qui n'a pas entrepris de former un pourvoi principal pourra former un pourvoi incident fondé sur des griefs ne répondant pas aux exigences de l'article L. 411-2-1 précité. Mais si, pour son malheur, l'intéressé a demandé sans succès l'autorisation de former un pourvoi principal, il sera privé du droit de former un pourvoi incident. N'y a-t-il pas, ici, une rupture d'égalité devant la loi, une règle punitive et une incitation malsaine à s'abstenir de saisir la Cour à titre principal ? La Cour européenne des droits de l'Homme appréciera sûrement, à moins que le Conseil d'État n'annule la disposition de l'article 614, ce qu'il serait bien inspiré de faire...

Au-delà de cette question un peu technique, on voit bien que c'est l'article L. 411-2-1 qui pose le plus problème. Le but des promoteurs de la réforme est clairement de diminuer de manière draconienne le nombre des pourvois et de placer la cassation dans un schéma procédural repensé globalement, dans lequel on supprimerait l'appel voie d'achèvement⁹. On abandonnerait ainsi un des acquis majeurs du code de 1975. On supprimerait également l'effet suspensif de l'appel¹⁰. La majeure partie des auteurs avaient dénoncé fermement cette proposition, au début des années 2000, mais les mauvaises idées sont comme la mauvaise herbe : elles refont toujours surface... Les cours d'appel deviendraient ainsi des mini Cours de cassation statuant en fait et en droit, censurant les mal-jugés des tribunaux, tandis que la Cour de cassation se consacrerait à la noble tâche d'unifier la jurisprudence et de créer du droit. Évidemment, il faudrait aussi supprimer le taux du ressort, comme le propose le rapport de 2017, dans sa proposition n° 61. À défaut, les parties dont le litige serait inférieur ou égal à ce taux et ne répondrait pas aux conditions de l'article L. 411-2-1, ne pourraient ni interjeter appel, ni se pourvoir en cassation ! Cependant, une telle suppression n'est guère dans l'air du temps. En sa proposition n° 9, le rapport sur l'amélioration et la simplification de la procédure civile, dit « rapport Molfessis-Agostini », suggère même de relever le taux du ressort... Des projets de réforme contradictoires risquent donc de se télescoper.

Quoi qu'il en soit, le but avoué des promoteurs de la réforme de la cassation est de faire de la Cour de cassation une cour suprême qui choisirait les dossiers intéressants sur le plan doctrinal et rejeterait les autres en n'autorisant pas le pourvoi. Le contrôle disciplinaire de la Cour de cassation, en particulier le contrôle de motivation, disparaîtrait et une bonne partie du contrôle normatif avec lui. En effet, une violation de la loi ne pourrait être censurée qu'à la condition de répondre aux strictes exigences de l'article L. 411-2-1. Quand on considère que 26 % des pourvois en matière civile ont abouti à une cassation en 2017, on mesure la gravité d'un projet qui conduirait à réduire très sensiblement le contrôle de la Cour et à laisser subsister, chaque année, des milliers de décisions contraires au droit. Avec une telle réforme, la Cour renoncerait à l'essentiel de sa mission traditionnelle, sans que l'on discerne la moindre explication valable à cette régression.

II – Des justifications contestables

« L'exposé des motifs » avance plusieurs arguments en faveur de la réforme proposée. Il serait ainsi nécessaire de mobiliser les ressources de la Cour « au service de ses missions essentielles », à savoir « trancher les questions juridiques de principe, contribuer au développement du droit et à l'unification de l'interprétation de la loi ». L'argument repose sur une pétition de principe et il est fallacieux, car la mission première et essentielle de la Cour de cassation a toujours été, depuis 1804 et déjà à l'époque du tribunal de cassation, de censurer les jugements qui violaient la loi, bien plus que d'unifier son interprétation. Pendant les premières décennies de son existence, la Cour devait même se garder de toute interprétation de la loi, en raison du référé législatif qui existait alors. Un autre argument tombe à plat : l'open data est en plein développement. Et alors ? Où est le rapport ? Il n'y en a aucun. Il s'agit juste de brasser des mots à la mode... De même, « l'exposé des motifs » argumente sur le fait que la cour de Strasbourg admet la conventionalité des mécanismes de

filtrage. On passe alors insensiblement de la possibilité à la nécessité : si on peut le faire, alors il faut le faire... D'autres arguments sont même des hommages du vice à la vertu, puisqu'il est avancé qu'il s'agit « d'offrir un meilleur service au justiciable », sans doute en l'empêchant de faire sanctionner les violations de la loi commises par des juges du fond... Pareillement, il s'agirait de donner « une véritable portée » au « principe constitutionnel d'égalité de tous devant la loi » et au « droit des justiciables à disposer d'un recours effectif ». Quand on considère que l'on parle d'interdire aux justiciables de se pourvoir en cassation dans une large majorité de cas, on est consterné par une telle langue de bois. On l'est encore plus quand il est avancé que les différences de traitement entre demandeurs « sont justifiées par une différence de situation », « un justiciable qui n'a pas de moyens sérieux à faire valoir » n'étant « pas placé dans la même situation que celui qui présente de tels moyens ». L'argument est ahurissant. Faut-il rappeler que dans le cadre de la réforme, les critères de filtrage seraient étrangers au caractère sérieux ou non sérieux du moyen de cassation soulevé ? En fin de compte, le seul argument à peu près sensé est celui tiré de l'économie (relative) de moyens que l'on pourrait faire en restreignant ainsi le contrôle de cassation. Mais si les préoccupations budgétaires justifient tous les renoncements, pourquoi ne pas supprimer la Cour de cassation ? Il est vrai que si elle se cantonne à faire de la doctrine et à créer des règles de droit, on pourrait se passer d'elle. Nous disposons déjà d'une doctrine assez étoffée et d'un législateur hyperactif...

C'est d'ailleurs vis-à-vis du législateur que ce projet de réforme pose une question de principe. Pour reprendre une des formules de l'article L. 411-2-1 proposé par la Cour de cassation, lorsque « des transformations économiques, sociales, scientifiques ou sociétales appellent une évolution du droit », il appartient au législateur et au pouvoir réglementaire de faire évoluer le droit. Il n'appartient pas au juge, quel qu'il soit, de se substituer au pouvoir politique. Pendant longtemps, la Cour de cassation a fait preuve d'humilité et de retenue en s'efforçant de faire comme si elle ne faisait, par son interprétation, que révéler le sens des lois obscures. Elle poussait même la pudeur jusqu'à viser un texte parfois étranger à la matière de son arrêt¹¹, lorsqu'elle appliquait une règle qu'elle avait été amenée à forger elle-même. C'était une manière de marquer sa subordination à la loi et son respect de la séparation des pouvoirs. Depuis une vingtaine d'années, sous l'influence délétère du prétendu « réalisme juridique », doctrine qui conduit à justifier tous les errements et toutes les dérives¹², elle n'hésite plus à se présenter comme un concurrent du législateur et à revendiquer, comme dans « l'exposé des motifs », une fonction « créatrice de droit ». Sa jurisprudence est devenue légisprudence¹³.

Nous lançons un appel solennel au législateur : ne laissez pas la Cour de cassation se transformer en une cour suprême à l'anglo-saxonne car, outre la dégradation que cela représenterait pour le service public de la justice, vous abandonneriez alors une partie de vos prérogatives à l'autorité judiciaire, laquelle redeviendrait le « pouvoir judiciaire ». Sous couvert de modernité, on retrouverait des magistrats investis à la fois du pouvoir de juger et de celui de créer officiellement des règles de droit. Ce serait d'un modernisme échevelé : c'est ce qui se faisait au xviii^e siècle, sous l'Ancien Régime, avant la Révolution française. Refusez de valider cette régression sans précédent. À défaut, les politiques qui dénoncent parfois à tort et à travers le prétendu « pouvoir des juges », pourront le faire à juste titre.

1 –

https://www.courdecassation.fr/institution_1/reforme_cour_7109/reflexion_reforme_8630/commission_reflexion_8182/.

2 –

https://www.courdecassation.fr/institution_1/reforme_cour_7109/mise_oeuvre_propositions_reforme_8181/reforme_traitement_pourvois_8640/filtrage_pourvois_38844.html.

3 –

Par exception, le demandeur en cassation serait dispensé d'autorisation lorsque « l'examen du pourvoi obéit à des délais particuliers » ([COJ, art. L. 411-2-1](#), in fine). Il s'agit de domaines où il y a urgence à obtenir un arrêt de la Cour de cassation. L'exposé des motifs cite en exemples le contentieux des élections ou le cas d'un enlèvement international d'enfant.

4 –

[COJ, art. L. 431-1](#) et [COJ, art. R. 431-5](#).

5 –

[CPC, art. 604-2](#).

6 –

[CPC, art. 973-3](#).

7 –

[CPC, art. 973-4](#).

8 –

C'est sur ce point que le projet va plus loin que le rapport de 2017.

9 –

L'exposé des motifs parle de rendre à l'appel « sa fonction d'origine de voie de réformation du litige ».

10 –

L'exposé des motifs évoque pudiquement l'instauration d'une « exécution provisoire de droit de la plupart » des décisions de première instance, ce qui revient au même.

11 –

On pense ainsi à ces arrêts rendus en matière de trouble anormal du voisinage et qui visaient l'article 1382 du Code civil, faute de mieux, alors que la responsabilité liée à ce type de trouble est une responsabilité sans faute.

12 –

Le Bars T., « Positivism, dogmatism, realism and drift of the Cour de cassation », in Mélanges dédiés à la mémoire du Doyen Jacques Héron, 2008, LGDJ, p. 297.

[13 –](#)

Revet T., « La légisprudence », in Mélanges Philippe Malaurie, 2005, Defrénois, p. 377.

Cour de cassation Filtrage des pourvois

Par LA RÉDACTION | Lextimes.fr | 28 mars 2018

La Cour de cassation a publié hier le rapport de la commission chargée de l'élaboration d'un projet de dispositif opérationnel de filtrage des pourvois.

I. Les propositions du rapport de la commission de réflexion sur la réforme de la Cour de cassation

Par lettre de mission du 19 septembre 2014, Monsieur le premier président de la Cour de cassation, rappelant qu'il engageait au sein de la Cour de cassation « *une réflexion sur notamment les évolutions envisageables des modalités de traitement des pourvois, concernant notamment la nature et le niveau des contrôles à opérer par la Cour, tels qu'ils sont induits par ceux auxquels se livrent les juridictions européennes, le contenu de la motivation ou l'examen des pourvois voués à l'échec* », a confié à Monsieur Jean-Paul Jean, alors président de chambre, directeur du service de documentation, des études et du rapport (SDER), la mission de constituer à cet effet, au sein de la haute juridiction, un groupe de réflexion composé, en accord avec Mesdames et Messieurs les présidents des chambres, de représentants des magistrats du siège et, en accord avec Monsieur le procureur général, de représentants du parquet général de chaque chambre, et d'associer aux travaux de ce groupe l'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, de procéder à toutes les auditions, de s'entourer de tous les avis et d'entreprendre toutes recherches, tant nationales qu'internationales, qu'il jugerait utiles.

Le rapport de la commission de réflexion considérée a été remis à Monsieur le premier président en mars 2017. Il consacre à la question de l'instauration d'un mécanisme de régulation des pourvois en matière civile par une procédure de filtrage des développements importants (pages 221 à 279) et formule, à cet objet, les quatre propositions ci-après littéralement transcrites :

Proposition 63 : approfondir avec les cours d'appel, en s'appuyant sur une phase d'expérimentation, l'hypothèse de l'instauration d'une requête sur grief disciplinaire, leur permettant de traiter le contentieux disciplinaire dit « léger ».

Proposition 64 : dans le cadre d'une réforme globale de la procédure d'appel conçue comme voie de réformation, en concertation avec la conférence des premiers présidents, instaurer un système d'autorisation du pourvoi donnée par les cours d'appel avec recours devant une composition spécifique de la Cour de cassation, suivant le schéma existant en Allemagne, adapté aux particularités du système juridique français.

Proposition 65 (compatible avec la proposition 64 ou exclusive) : instaurer une procédure d'admission au sein de la Cour de cassation en insérant un nouvel article ainsi formulé dans le livre 4 de la partie législative du COJ :

« Al. 1. Lorsque le pourvoi est irrecevable, lorsqu'il ne soulève aucune violation d'un droit ou d'un principe fondamental, aucune question juridique de principe ou ne présente d'intérêt ni pour le développement du droit ni pour l'unification de la jurisprudence, la formation d'admission peut rendre une décision de refus d'admission

Al. 2. Cette décision peut être cantonnée à une partie du pourvoi

Al. 3. Elle n'a pas à être spécialement motivée

Al. 4. Elle n'est pas susceptible de recours ».

Proposition 66 : dans l'hypothèse de l'instauration d'une procédure de filtrage des pourvois, fonder la condition du moyen sérieux conditionnant l'octroi de l'aide juridictionnelle et les critères d'admission du pourvoi.

II. Missions, composition, méthodes et calendrier des travaux de la commission chargée de l'élaboration d'un projet de dispositif opérationnel de filtrage des pourvois

II. 1. Les lettres de mission des 20 mars et 17 novembre 2017

Par lettre de mission du 20 mars 2017, complétée le 17 novembre 2017, Monsieur le premier président de la Cour de cassation a bien voulu nous confier le soin d'animer deux commissions chargées de mettre en œuvre les deux axes principaux du rapport ci-dessus que sont l'introduction du filtrage des pourvois et le recours à la motivation enrichie des arrêts, ceux-ci faisant consensus parmi les présidents de chambre.

Celle de ces commissions dont les travaux font l'objet du présent rapport s'est vue assigner pour objectifs de déterminer le ou les modes de filtrage des pourvois les mieux adaptés à la mission régulatrice de la Cour de cassation, en examinant s'il y a lieu les implications de cette réflexion sur les autres voies de recours et le rôle de chacun des ordres de juridiction, et en proposant toutes réformes de textes qui paraîtront utiles. Devaient être soumises, au moins, à cette commission les pistes relatives au rôle des cours d'appel (contrôles propres, autorisation de se pourvoir...) et à celui de la Cour de cassation (critères du filtrage, organe de filtre : chambre ou sections de chambres, composition...).

Il était encore précisé qu'il nous revenait de composer la commission considérée en ayant recours, de manière permanente ou occasionnelle, aux représentants de tous les acteurs concernés par leurs travaux, au sein comme en dehors de la Cour, et notamment, de consulter les présidents sur la représentation de leurs chambres en tenant compte des investissements et de l'intérêt manifestés par les conseillers au sein de la commission de réflexion évoquée *supra*.

II. 2. La concertation préalable des présidents de chambre – l'avis du 5 février 2018

Préalablement à la constitution de la commission considérée, il est apparu nécessaire d'organiser une concertation des sept présidents de chambre de la Cour.

Celle-ci est intervenue sous la forme d'échanges approfondis qui se sont déroulés au cours de séances de travail tenues entre les mois de juillet et décembre 2017.

Ce faisant, ainsi que les y invitait la lettre de mission complémentaire du premier président du 17 novembre 2017, déjà citée, les présidents de chambre ont notamment exploré les « *pistes [intéressant] le rôle des cours d'appel (contrôles propres ; autorisation à se pourvoir...), le rôle de la Cour de cassation (critères du filtrage ; organe de filtre : chambres ou sections des chambres, composition...)* ».

L'avis que ses auteurs ont émis et formalisé, le 5 février 2018 (ci-annexé), est le fruit de cette démarche.

Il a été communiqué à la commission, laquelle y a consacré des échanges de vues approfondis en séance.

II. 3. Composition de la commission

La composition de la commission était la suivante :

- Les sept présidents de chambre de la Cour, précités ;
- Neuf magistrats du siège de la Cour, désignés, au sein de leurs chambres et service respectifs, par chacun des présidents de chambre ;
- Trois membres du parquet général de la Cour, désignés par Monsieur le procureur général ;
- Deux fonctionnaires du greffe de la Cour, désignés par Madame la directrice du greffe ;
- Des représentants de la conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel.

Par ailleurs, deux chargés de mission de Monsieur le premier président ont suivi les travaux de la commission.

Le secrétariat, tant scientifique qu'administratif, a été assuré par le service de documentation, des études et du rapport (SDER).

Au sein de la commission, a été constitué un groupe de travail dédié à la rédaction des projets de textes, destinés à être validés par cette même commission siégeant en formation plénière. Il était composé de huit des membres de la celle-ci.

II. 4. Méthodes de travail – Calendrier des séances – Echanges – Etudes d'éclairage des analyses et des choix d'orientations

La commission a choisi, dans l'esprit de la lettre de mission des 20 mars et 17 novembre 2017, de nourrir ses échanges, outre de la réflexion partagée de ses membres et de leurs débats, de consultations écrites et d'auditions, accompagnées de contributions écrites remises à cette occasion.

D'une manière générale, sa démarche s'est voulue délibérément opérationnelle et cette préoccupation revendiquée a inspiré l'ensemble de ses travaux.

La commission s'est réunie en formation plénière les lundi 22 janvier 2018, lundi 5 février 2018, lundi 26 février 2018, lundi 5 mars 2018 et vendredi 9 mars 2018.

La séance du lundi 22 janvier 2018 a été employée à présenter les objectifs de la commission, à arrêter le calendrier de ses travaux, à fixer ses méthodes de travail, à organiser les modalités des consultations à recueillir, ainsi qu'à arrêter le calendrier de ses travaux.

Comme indiqué plus haut, la séance du lundi 5 février 2018 a été plus spécialement employée à la présentation de l'avis des présidents de chambre du 3 février 2018 et à la validation des documents destinés à servir de supports aux consultations sollicitées.

La séance du lundi 26 février a été consacrée à l'analyse des contributions écrites parvenues à la commission et à une première définition de ses orientations.

La séance du lundi 5 mars 2018 a été l'occasion d'examiner et de discuter les projets de textes préparés par le groupe de travail du 1er mars précédent.

Au cours de la séance du vendredi 9 mars 2018, la commission a procédé aux auditions précisées *infra*. De même a-t-elle entendu Monsieur le procureur général en sa communication. La séance a, enfin, permis à la commission d'arrêter ses orientations définitives.

Le groupe de travail dédié à la rédaction des projets de textes s'est réuni successivement les jeudi 1er mars 2018 et vendredi 9 mars 2018.

Entre les séances et les réunions ci-dessus, tant la commission que le groupe de travail déjà mentionné ont procédé à de très nombreux échanges de vue sous forme électronique, en mode « listes de discussion ».

Le SDER a, au fur et à mesure de l'avancée des travaux, réalisé, le plus souvent d'initiative, différentes études destinées à éclairer les analyses et orientations de la commission. Celles-ci ont notamment porté sur :

- la compétence du législateur dans la Constitution et la jurisprudence du Conseil constitutionnel pour procéder à la restriction de l'exercice d'une voie de recours ;
- la conventionalité du filtrage des pourvois en matière civile ;
- les nouvelles règles de recevabilité des requêtes en vigueur à la Cour européenne des droits de l'homme (article 47 du Règlement de la Cour) ;
- le recensement des décisions rendues en premier et dernier ressort ; les conditions de conventionalité de la procédure civile en cas de jugement rendu en premier et dernier ressort ;

- le recensement comparé des matières dispensées de représentation obligatoire par avocat aux Conseils et des matières dans lesquelles les pourvois sont soumis à des délais particuliers ;
- la présentation d'éléments de droit constitutionnel sur la notion de droit fondamental ; un essai d'étude compréhensive des droits fondamentaux consacrés en droit européen (Convention européenne des droits de l'homme et jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ; charte des droits fondamentaux et jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne) ;
- la compilation de textes, de descriptifs et de commentaires des dispositifs de filtrage des recours en cassation au *Bundesgerichtshof* (Allemagne), d'une part, devant le Tribunal fédéral helvétique, d'autre part ;
- la sélection des recours par les juridictions supérieures (synthèse de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la conventionalité des dispositifs de filtrage) et le rappel des mécanismes allemand et autrichien de sélection des recours en cassation.

III. Les consultations

La commission a recueilli des contributions écrites et a procédé à des auditions.

Au soutien de ses consultations, elle a adressé aux personnes et organismes sollicités un support composé de deux éléments, ainsi articulés :

- une *note de présentation générale*, faisant le lien entre les principales orientations et propositions dégagées par le rapport de la commission de réflexion sur la réforme de la Cour de cassation en matière de filtrage des pourvois et les travaux de la commission de mise en œuvre ;
- un *questionnaire de consultation*, reprenant, dans l'ordre et dans les termes de leur formulation, les questions que se sont posés les présidents de chambre de la Cour de cassation, sous lesquelles figuraient les réponses qu'ils y ont apportées suivant avis du 3 février 2018, au regard desquelles chaque entité ou personne consultée a été invitée à exprimer son point de vue.

III. 1. Les contributions écrites

Chaque magistrat, du siège comme du parquet général, de même que chaque fonctionnaire du greffe, a été invité à remettre à la commission, s'il le souhaitait, une contribution écrite personnelle.

Les contributions reçues par la commission ont fait l'objet de synthèses réalisées par des référents choisis au sein des membres de la commission.

Monsieur le procureur général et les premiers avocats généraux ont, en date du 16 février 2018, formulé un avis commun.

Monsieur Christian Charruault, président de chambre maintenu en activité, président honoraire du bureau d'aide juridictionnelle de la Cour, sollicité à cet effet, a fait parvenir à la commission une « *note sur les incidences de l'institution d'une procédure d'admission des pourvois en matière civile sur les modalités d'octroi de l'aide juridictionnelle* ».

Cinq universitaires ont, sur la sollicitation de la commission, fait parvenir à celle-ci des contributions écrites : Loïc Cadiet, professeur agrégé des facultés de droit (Paris I), Nicolas Molfessis, professeur agrégé des facultés de droit (Paris II), Christophe Jamin, professeur agrégé des facultés de droit (Ecole doctorale de droit de Sciences Pô), Frédérique Ferrand, professeure agrégée des facultés de droit (Lyon III) et Natalie Fricero, professeure agrégée des facultés de droit (Nice – Sofia Antipolis).

III. 2. Les auditions

Maître Louis Boré, président de l'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, a, comme précédemment mentionné, été entendu *es qualités* par la commission en sa séance du vendredi 9 mars 2018. A la veille de son audition, l'intéressé a remis à la commission une contribution écrite dont il a repris et développé les termes au cours de son audition.

Madame Annie Antoine, première présidente de la cour d'appel de Limoges, et Madame Patricia Pomonti, première présidente de la cour d'appel d'Angers, mandatées à cet effet par la conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel, ont été entendues par la commission en sa séance du vendredi 9 mars 2018.

A la veille de leur audition commune, Monsieur le premier président Paul-André Breton, premier président de la cour d'appel de Rouen, président de cette conférence, a fait parvenir à la commission une [contribution écrite](#) dont les deux intéressées ont repris et développé les termes au cours de leur audition.

III. 3. La communication de Monsieur le procureur général

Au cours de la séance du vendredi 9 mars 2018, Monsieur le procureur général a souhaité effectuer une intervention, suivie d'échanges, devant la commission.

IV. Le fruit des travaux de la commission : Les projets de textes proposés à monsieur le premier président suivant un calendrier accéléré

Conformément à la lettre de mission des 20 mars 2017 et 17 novembre 2017, les travaux de la commission ont débouché sur l'élaboration de projets de textes de niveau législatif ou réglementaire, selon le cas, destinés à servir de cadre au dispositif de filtrage dont elle a estimé devoir proposer l'instauration au chef de Cour.

Les projets considérés sont accompagnés de documents qui, selon les règles légistiques en usage, ont vocation à en faciliter la présentation.

Ces documents sont les suivants :

- les projets de dispositions législatives : ils concernent le code de l'organisation judiciaire et la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ;

- les projets de dispositions réglementaires : ils concernent le code de l'organisation judiciaire, le code de procédure civile, ainsi que le décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi du 10 juillet 1991 précitée ;
- un tableau synoptique rapprochant des textes en vigueur les propositions de textes considérées ;
- un exposé des motifs des dispositions législatives en projet, contenant une exposition générale, détaillée, des objectifs, de l'économie et des perspectives de la réforme projetée, suivie d'une présentation, article par article, des projets de textes concernés ;
- un exposé, article par article, du projet de dispositions réglementaires ayant vocation à figurer dans un rapport au Premier Ministre accompagnant le projet de décret.

L'ensemble de ces documents a été communiqué par nous à Monsieur le premier président le lundi 12 mars 2018.

Ils ont donné lieu, en liens avec les cabinets respectifs de Monsieur le premier président et de Monsieur le procureur général, à des modifications de clarification et d'ajustement dont la formalisation s'est achevée dans la journée du mercredi 14 mars 2018.

Les quatre projets remis seront complétés, dans les tout prochains jours, par un projet d'étude d'impact, en cours de finalisation.

Il convient de souligner qu'en cours d'exécution de mission, Monsieur le premier président a fait part de son souhait de voir très substantiellement resserrer le calendrier de travail de la commission à l'effet de disposer des propositions attendues au plus tard le mercredi 15 mars 2018.

On mentionnera, enfin, pour mémoire, que par lettre du 15 mars 2018, Monsieur le premier président a fait parvenir les documents considérés à Madame la garde des Sceaux, ministre de la justice, en vue de les soumettre à son appréciation dans la perspective d'intégrer au projet de loi de programmation pour la Justice, en cours d'élaboration, la proposition à laquelle ils se rapportent, soit « *d'introduire un filtrage des pourvois à la Cour de cassation empruntant la voie d'une demande d'autorisation, appréciée sur la base de critères alternatifs fondés sur l'intérêt que présente une affaire pour le développement du droit ou l'unification de la jurisprudence ou bien encore, lorsqu'est en cause une atteinte grave à un droit fondamental* ».

Dans ces conditions, la mission qui nous a été confiée ainsi achevée, la Cour de cassation est en mesure de faire partager le fruit de ses réflexions et de porter un projet cohérent et abouti.

Filtrage des pourvois : Instauration d'une demande d'autorisation à former un pourvoi en cassation en matière civile

Par LA RÉDACTION | Lextimes.fr | 20 avril 2018

La Commission de mise en œuvre de la réforme de la Cour de cassation a rendu public l'étude d'impact du dispositif de filtrage des pourvois qu'elle propose et que *LexTimes* publie intégralement.

1. DIAGNOSTIC

1.1. État des lieux

1.1.1. Présentation de la Cour de cassation

La Cour de cassation est, dans l'ordre judiciaire français, la juridiction la plus élevée.

Les procès de caractère civil, commercial, social ou pénal sont d'abord jugés par des juridictions dites du premier degré (tribunaux d'instance et de grande instance, tribunaux de commerce, conseils de prud'hommes...).

Les décisions de ces juridictions sont, selon l'importance du litige, rendues soit en dernier ressort, lorsqu'elles portent sur les affaires les plus modestes, soit, ce qui est le cas de la grande majorité d'entre elles, en premier ressort ; elles peuvent alors faire l'objet d'un appel devant une cour d'appel, où elles sont à nouveau examinées sous tous leurs aspects, en fait et en droit.

Les décisions prononcées en dernier ressort par les juridictions du premier degré et les décisions émanant des cours d'appel peuvent elles-mêmes faire l'objet d'un recours devant la Cour de cassation.

Outre le fait qu'elle se situe au sommet de la pyramide, la Cour a, par rapport aux autres juridictions, une spécificité qui tient essentiellement aux deux caractères suivants.

D'abord, elle est unique : « *Il y a, pour toute la République, une Cour de cassation* ». Si ce principe fondamental est énoncé en tête des textes du code de l'organisation judiciaire qui traitent de la Cour de cassation, c'est aussi parce qu'il est le plus important : il est indissociable de la finalité essentielle de cette Cour, qui est d'unifier la jurisprudence, de faire en sorte que l'interprétation des textes soit la même sur tout le territoire. C'est l'unicité de la juridiction qui permet l'uniformité de l'interprétation, et donc l'élaboration d'une jurisprudence appelée à faire autorité. Unicité et uniformité sont les conditions l'une de l'autre.

En second lieu, la Cour de cassation ne constitue pas, après les tribunaux et les cours d'appel, un troisième degré de juridiction. Elle est appelée, pour l'essentiel, non à trancher le fond, mais à dire si, en fonction des faits qui ont été souverainement appréciés dans les décisions qui lui sont déférées, les règles de droit ont été correctement appliquées. C'est ce

qui explique que la Cour de cassation se prononce non, à proprement parler, sur les litiges qui ont donné lieu aux décisions qui lui sont soumises, mais sur ces décisions elles-mêmes. Elle est en réalité le juge des décisions des juges : son rôle est de dire s'ils ont fait une exacte application de la loi au regard des données de fait, déterminées par eux seuls, de l'affaire qui leur était soumise et des questions qui leur étaient posées.

Ainsi chaque recours a-t-il pour objet d'attaquer une décision de justice, à propos de laquelle la Cour de cassation doit dire, soit qu'il a été fait une bonne application des règles de droit, soit que l'application en était erronée.

C'est à ce stade que l'issue du litige se trouve naturellement concernée, puisque ce qui est cassé est annulé, et, sauf dans les cas exceptionnels où la cassation intervient sans renvoi, l'affaire doit être à nouveau jugée dans la mesure de la cassation.

1.1.2. Organisation juridictionnelle de la Cour de cassation

La Cour de cassation est composée de chambres entre lesquelles se répartissent les pourvois à examiner, en fonction de critères révisables qui sont définis par le Bureau de la Cour.

De trois à l'origine (chambre civile, chambre criminelle et chambre des requêtes, cette dernière ayant été supprimée en 1947), leur nombre est passé progressivement à six. Aux trois chambres civiles *stricto sensu*, la première chambre civile, la deuxième chambre civile et la troisième chambre civile, s'ajoutent une chambre commerciale, économique et financière, une chambre sociale et une chambre criminelle. Chaque chambre a un président, comprend des conseillers, en nombre inégal pour tenir compte de l'importance respective des pourvois au sein de chacune, et se divise en sections, au sein desquelles les formations de jugement sont elles-mêmes variables.

Une affaire est jugée par trois magistrats lorsque le pourvoi est irrecevable ou n'est pas fondé sur des moyens sérieux, ce qui conduit à le déclarer « *non admis* », ou bien encore lorsque la solution de l'affaire « *paraît s'imposer* ». Dans les autres cas, elle doit être jugée par une formation comprenant au moins cinq membres ayant voix délibérative.

Sur décision de son président, la chambre peut aussi siéger en formation plénière, par exemple parce que la décision à intervenir sur un dossier pourrait donner lieu à un revirement de jurisprudence, ou parce qu'elle doit se prononcer sur une question sensible.

La Cour de cassation comporte également des formations, de caractère non permanent, comprenant, soit des membres de chacune des chambres (assemblées plénières), soit des membres d'au moins trois chambres (chambres mixtes), formations qui sont présidées par le premier président ou le plus ancien des présidents de chambre de la Cour.

Le renvoi devant l'assemblée plénière est décidé par le premier président ou la chambre saisie. Il peut l'être lorsque l'affaire pose une question de principe. Il doit l'être lorsque, après cassation d'un premier arrêt ou jugement, la décision rendue par la juridiction de renvoi est attaquée par les mêmes moyens. Il est également de droit lorsque le procureur général le requiert avant l'ouverture des débats.

Le renvoi devant une chambre mixte doit être ordonné lorsqu'une affaire pose une question relevant normalement des attributions de plusieurs chambres, ou si la question a reçu ou est susceptible de recevoir devant les chambres des solutions divergentes ; il doit l'être en cas de partage des voix au sein de la chambre qui a d'abord connu du pourvoi. Le renvoi est d'autre part encore de droit lorsque le procureur général le requiert avant l'ouverture des débats.

Ce type de formation a essentiellement pour utilité de résoudre des divergences de jurisprudence entre chambres.

Il existe auprès de la Cour de cassation un Bureau d'aide juridictionnelle, dont le fonctionnement associe magistrats, avocats, agents de l'État et usagers. Ce bureau, dont le président est désigné par le premier président, a pour mission de se prononcer sur les demandes de prise en charge des frais d'avocat présentées par les demandeurs ou défendeurs à l'occasion d'un pourvoi. L'octroi de l'aide juridictionnelle devant la Cour de cassation est subordonné non seulement à la condition de ressources que connaissent tous les bureaux d'aide juridictionnelle, mais aussi à l'exigence propre de l'existence d'un moyen sérieux de cassation.

La conventionalité de cette procédure a été admise par deux arrêts du 26 février 2002 de la Cour européenne des droits de l'homme¹.

1.1.3. Le pourvoi en cassation en matière civile

- *La formation du pourvoi*

Le pourvoi en cassation est, en matière civile, formé par déclaration au greffe de la Cour de cassation par l'intermédiaire d'un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation (sauf en matière d'élection où il peut l'être par la partie elle-même ou par tout mandataire muni d'un pouvoir spécial).

Le délai est de deux mois, sauf disposition contraire, et court à compter de la notification de la décision attaquée. Le pourvoi n'est ouvert qu'à l'encontre d'une décision rendue en dernier ressort. Mais, sous certaines réserves, il faut, en outre, qu'elle ait été prononcée sur le fond de l'affaire, c'est-à-dire au moins sur « une partie du principal », ce qui exclut les jugements ordonnant une mesure d'instruction ou une mesure provisoire ; ceux-ci ne peuvent être frappés de pourvoi qu'ultérieurement, en même temps que la décision qui est ensuite rendue sur le fond.

Pour obtenir une cassation, la partie qui forme le pourvoi doit établir la non-conformité de la décision attaquée aux règles de droit. C'est ce qui explique qu'est exclue toute discussion portant sur les faits, faits que la Cour de cassation ne contrôle pas et dont l'appréciation relève du pouvoir souverain des juges du fond.

De façon générale, que ce soit en matière civile ou pénale, le contrôle de la Cour de cassation relève en définitive de deux grandes catégories : le contrôle normatif et le contrôle dit disciplinaire.

Le contrôle normatif s'exerce essentiellement par la réponse faite à des moyens de violation de la loi ou de défaut de base légale.

La violation de la loi, c'est celle non seulement de la loi proprement dite au sens constitutionnel du terme, mais aussi des textes réglementaires, de la coutume et surtout des traités internationaux dont l'article 55 de la Constitution pose le principe de leur supériorité par rapport à la loi interne : à ce titre, il faut spécialement citer le droit communautaire.

Quant au défaut de base légale, il n'implique pas nécessairement une appréciation erronée du droit par le juge du fond, mais suppose que le juge n'a pas suffisamment justifié sa décision.

C'est par excellence le domaine où peut se manifester la démarche unificatrice — et souvent novatrice — de la Cour de cassation quant à l'interprétation à donner à une règle de droit, qu'elle soit de fond ou de procédure, qu'elle soit ancienne ou nouvelle. C'est essentiellement ici que s'élabore la jurisprudence de la Cour de cassation.

La notion de contrôle disciplinaire — suivant une expression depuis longtemps consacrée — concerne d'abord les obligations qui s'imposent aux juges quant à la façon dont ils doivent rendre et rédiger leurs décisions. Il s'agit d'assurer le respect par les juges du fond de leurs obligations en matière d'exposé des prétentions et moyens des parties, de réponse aux conclusions, de motivation des jugements et arrêts.

L'exigence de motivation recouvre non seulement l'obligation d'énoncer des motifs à l'appui du dispositif, mais aussi celle de ne pas se contredire, de ne pas user de motifs hypothétiques ou dubitatifs et de ne pas employer des motifs inopérants, c'est-à-dire qui ne constituent pas une réponse au moyen soulevé.

La dénaturation du sens clair et précis d'un écrit se rattache aussi au contrôle disciplinaire en matière civile.

Dans une acception large, relèvent aussi du contrôle disciplinaire les griefs qui invoquent une méconnaissance des obligations déontologiques des juges, et plus généralement des composantes du procès équitable : principe de la contradiction, notamment lorsqu'un moyen est relevé d'office ; principe d'impartialité ; principe de la publicité des audiences ; jugement dans un délai raisonnable.

Ce contrôle disciplinaire, ainsi largement entendu, représente une lourde charge pour la Cour de cassation, car un très grand nombre de pourvois invoquent un ou plusieurs moyens qui s'y rattachent.

- *L'instruction et le jugement du pourvoi*

Après enregistrement du pourvoi au greffe de la Cour de cassation, l'affaire donne lieu, à peine de déchéance, au dépôt d'un mémoire en demande, encore appelé mémoire ampliatif. Celui-ci comporte l'énoncé des moyens de droit invoqués pour tenter d'obtenir la cassation de la décision attaquée, et développe les arguments au soutien de ces moyens ; le défendeur peut de son côté y répondre en déposant un mémoire en défense.

Après l'expiration des délais donnés à cet effet aux parties (en matière civile, en principe quatre mois pour le mémoire en demande, et deux mois pour le mémoire en défense courant de la signification du mémoire en demande), le dossier est orienté, selon sa nature, vers l'une des chambres de la Cour, voire vers une chambre mixte ou l'assemblée plénière, en vue de la désignation d'un conseiller rapporteur.

Le dossier peut alors, lorsque le pourvoi est irrecevable ou n'est pas fondé sur des moyens sérieux, prendre une voie simplifiée, dite procédure de non-admission (si elles supposent un examen sérieux par un rapporteur, et l'avis du ministère public, en revanche les décisions de non-admission sont dispensées de motivation).

Le rôle du conseiller rapporteur est d'établir un rapport, après étude du dossier, ainsi qu'une note et un ou plusieurs projets d'arrêt. Le rapport comporte l'exposé des faits et de la procédure, l'analyse des moyens, l'identification et l'intérêt de la question de droit à juger, les références essentielles de jurisprudence et de doctrine utiles, l'indication qu'il a été établi un ou plusieurs projets d'arrêt, une proposition sur la formation de jugement appropriée.

La note comporte simplement l'avis du rapporteur. La pluralité éventuelle de projets d'arrêt dépend de la seule appréciation du rapporteur, selon qu'il estime que plusieurs solutions sont envisageables, ou doivent en tout cas être soumises à discussion.

Le dossier, comprenant le rapport (à l'exclusion de la note et des projets d'arrêt, lesquels sont destinés à être connus des seuls conseillers appelés à délibérer sur celui-ci), est ensuite transmis à un avocat général qui l'étudie en vue de donner son avis.

Une semaine environ avant l'audience, le président et le doyen de la chambre se réunissent pour échanger leurs points de vue sur les affaires ainsi fixées : il s'agit de la « *conférence* », dont l'objet est de déterminer si certaines affaires paraissent soulever des difficultés particulières sur lesquelles l'attention du rapporteur et de la formation de la chambre appelée à en connaître sera alors plus spécialement appelée.

Cette formation, en vertu d'une loi du 23 avril 1997, est composée de trois magistrats lorsque la solution du pourvoi s'impose, quel qu'en soit le sens (rejet, cassation, irrecevabilité et non admission). Dans le cas contraire, elle doit comprendre au moins cinq magistrats ayant voix délibérative. On emploie souvent les termes de « *formation restreinte* » dans le premier cas, de « *formation de section* », dans le second. Dans tous les cas, le ministère public y exprime son point de vue.

Ensuite, l'affaire est mise en délibéré. Au cours de ce délibéré, le rapporteur reprend verbalement les points essentiels de ses travaux et exprime son opinion. La parole est ensuite donnée au doyen, puis, par ordre d'ancienneté décroissant, à chaque conseiller, le président s'exprimant le dernier.

Puis la solution, c'est-à-dire non seulement le sens général de l'arrêt, mais aussi ses termes (qui sont au moins aussi importants que la solution elle-même), sont mis aux voix et adoptés à la majorité, sans que soit mentionné dans l'arrêt le sens des votes. Il n'y a pas d'opinion dissidente.

En cas de rejet du pourvoi, la décision attaquée devient irrévocable.

Lorsqu'une cassation est prononcée, elle peut être totale (la décision attaquée est annulée et les parties se retrouvent par conséquent dans l'état où elles étaient avant qu'elle ne soit intervenue), ou partielle (dans ce cas, seules certaines parties du dispositif de cette décision sont annulées).

Dans la grande majorité des cas, l'arrêt de cassation renvoie l'affaire devant une juridiction de même nature que celle dont la décision a été cassée, ou devant la même juridiction autrement composée.

Sauf lorsqu'il a été rendu par l'assemblée plénière, la juridiction de renvoi n'est pas tenue de se conformer à la solution de l'arrêt de la Cour de cassation.

Cependant, la Cour de cassation peut casser sans renvoi, lorsque la cassation n'implique pas qu'il soit de nouveau statué sur le fond. Elle peut aussi, en matière civile, statuer au fond lorsque l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie. Elle peut enfin, en matière pénale, casser sans renvoi et mettre fin au litige lorsque les faits, tels qu'ils ont été souverainement constatés et appréciés par les juges du fond, lui permettent d'appliquer la règle de droit appropriée.

L'objectif est d'accélérer ainsi le cours des procédures et de permettre le respect d'une exigence majeure du procès équitable, à savoir le droit pour une partie d'être jugée dans un délai raisonnable.

1.1.4. L'absence de restriction directe au pourvoi en cassation en matière civile

Bien que critiqué de longue date², le principe du libre accès à la Cour de cassation n'a pas — du moins depuis la suppression, en 1947, de la chambre des requêtes, rappelée plus haut — été réellement remis en cause jusqu'à présent.

À ce jour, il n'y a pas de restriction directe à l'accès à la Cour de cassation.

Toutefois, la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique édicte — en son article 7, alinéa 3 — une limitation de fait à la possibilité de former un pourvoi en refusant « *en matière de cassation, l'aide juridictionnelle [...] au demandeur si aucun moyen de cassation sérieux ne peut être relevé* ».

En effet, l'absence de prise en charge au titre de l'aide juridictionnelle constitue un élément dissuasif à l'engagement d'une procédure, par ailleurs coûteuse, devant la Cour de cassation.

La décision du bureau d'aide juridictionnelle de rejeter une demande pour moyen non sérieux contribue de la sorte à limiter le nombre de pourvois (cf. *infra*, § 4.2.).

Cette restriction à l'accès au juge de cassation peut apparaître critiquable en cela qu'elle tend à soumettre le requérant moins fortuné à l'appréciation préalable des chances de succès de son pourvoi dont se trouvera en revanche dispensé un justiciable disposant de plus de ressources.

1.2. Cadre constitutionnel

L'instauration d'un mécanisme de filtrage des pourvois ne remet nullement en cause le principe constitutionnel d'égalité de tous devant la loi.

Bien au contraire, il vise à donner à ces objectifs une portée véritable.

Conformément au principe considéré³, le schéma proposé aspire à traiter de la même manière, dès lors qu'ils sont placés dans la même situation, des citoyens qui prétendent recourir à la Cour de cassation. Les différences de traitement appliquées aux auteurs de pourvois sont justifiées par une différence de situation, appréciée de la façon la plus objective possible, et par des motifs tirés de l'intérêt général.

En effet, un justiciable qui n'a pas de moyens sérieux à faire valoir contre la décision qu'il attaque n'est pas placé dans la même situation que celui qui présente de tels moyens. Bien au contraire, le principe d'égalité conduit à traiter différemment leurs recours respectifs.

Par ailleurs, le dispositif proposé (cf. sa présentation détaillée en § 3.) ne porte pas atteinte aux exigences d'ordre constitutionnel en matière de recours civils.

On rappellera, tout d'abord, que l'article 34 de la Constitution dispose que « *la loi fixe les règles concernant :*

- *les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;*
- *la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;*
- *la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats [...]* ».

Cette disposition constitutionnelle établit expressément la compétence exclusive du législateur pour déterminer les règles de procédure pénale, y compris au stade du pourvoi en cassation.

Il n'en va pas de même pour les règles relatives à la procédure civile qui, par *a contrario*, ne relèvent pas en principe de la compétence législative, sauf à constituer des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

C'est ainsi que le Conseil constitutionnel rattache les règles organisant le droit au pourvoi en cassation en matière civile au domaine de compétence du législateur.

À deux reprises, dans des décisions de déclassement « L », le Conseil constitutionnel a jugé que la règle qui prévoit qu'une décision ne peut être contestée que par le pourvoi en cassation « *constitue pour le justiciable une garantie fondamentale dont, en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient seulement à la loi de fixer les règles* »⁴, tout en précisant — en dehors de la matière pénale qui demeure exclusivement du domaine de la loi en application de l'article 34 alinéa 4 de la Constitution —, que « *les modalités suivant*

*lesquelles les pourvois en cassation sont formés, instruits et jugés, ne portent sur aucune des règles ou aucun des principes fondamentaux qui sont de la compétence du législateur en vertu de l'article 34 ; qu'elles relèvent, dès lors, du pouvoir réglementaire »*⁵.

Le commentaire aux *Cahiers* de la décision QPC n° 2010-15/23 du 23 juillet 2010 relative à l'article 575 du code de procédure pénale (p. 4), n'en souligne pas moins que « *la portée de ces décisions consiste à définir le domaine de la loi, non à reconnaître une exigence constitutionnelle.* »

On relèvera, par ailleurs, que, le Conseil constitutionnel fait reposer le droit à un recours juridictionnel effectif sur les dispositions de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Il en déduit « *qu'en principe il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction* »⁶. À de très nombreuses reprises — en particulier en matière administrative — le Conseil constitutionnel a vérifié que les textes qui lui étaient déférées ne privaient pas les personnes de former un recours devant le juge compétent.

Le commentaire de la décision du 23 juillet 2010, précité, fait ressortir que « *si cette jurisprudence consacre le droit d'accéder au juge, elle n'a jamais conduit le Conseil constitutionnel à faire du droit de recours contre une décision d'un juge (qu'il s'agisse d'un appel ou d'un pourvoi en cassation) une exigence constitutionnelle* »⁷.

Ainsi, si « *l'exercice effectif d'un droit comprend celui de ne pas le voir restreindre de manière injustifiée* »⁸, et si, dès lors, le Conseil constitutionnel peut être amené à censurer des dispositions qui privent un justiciable du droit au pourvoi en cassation en interdisant celui-ci⁹, il n'a jamais jugé pour autant qu'une limitation du droit au pourvoi en cassation, en particulier en matière civile, était inconstitutionnelle.

1.3. Cadre conventionnel

La régulation des pourvois est prônée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Dans sa recommandation n° R (95)5 adoptée le 7 février 1995, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe souligne (article 7, c,) que « *les recours devant le troisième tribunal devraient être réservés aux affaires pour lesquelles un troisième examen juridictionnel se justifie, comme celles, par exemple, qui contribuent au développement du droit ou à l'uniformisation de l'interprétation de la loi. Ils pourraient encore être limités aux cas qui soulèveraient une question de droit d'importance générale. Il devrait être requis du demandeur qu'il expose en quoi l'affaire comporte de tels enjeux* ».

Elle est, en outre, admise par la Cour européenne des droits de l'homme dès l'instant où elle ne porte pas atteinte au droit des justiciables à disposer d'un recours effectif.

Les principes directeurs de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg en cette matière ont été fixés par l'arrêt *Delcourt c/ Belgique*¹⁰, et constamment rappelés dans la jurisprudence de la Cour, depuis lors¹¹.

Ils peuvent être synthétisés comme suit :

- l'article 6 de la Convention n'oblige pas les États à créer des cours d'appel et/ou de cassation ; néanmoins, si un État se dote de telles juridictions, celles-ci doivent respecter les garanties du droit à un procès équitable, dans la mesure où leurs décisions vont affecter l'issue ou le déroulement du procès portant sur des « droits et obligations de caractère civil » (applicabilité de l'article 6 de la Convention) ;
- le droit à un procès équitable est fondamental, mais peut recevoir des limites ; celles-ci peuvent être justifiées par le rôle et la nature particulière de la juridiction suprême au sein du système juridictionnel d'un État, ainsi que les particularités de sa procédure ; les conditions de recevabilité d'une requête ou d'un pourvoi devant une Cour suprême peuvent être plus rigoureuses qu'en première instance et en appel ;
- enfin, pour apprécier la compatibilité des limitations prévues par le droit interne aux garanties prévues par l'article 6 de la Convention, il faut prendre en compte l'ensemble du procès mené dans l'ordre juridique interne dans ses différentes étapes devant le juge du fond (première instance / appel) et le rôle qu'y a joué la Cour suprême. On parle à juste titre de l'approche *in globo* de la Cour européenne.

En d'autres termes, il est – et c'est bien naturel – admis par la Cour européenne des droits de l'homme que les conditions d'accès au juge soient plus restreintes à mesure que l'on s'élève sur l'échelle des recours¹².

La Cour de Strasbourg admet, en particulier, la conventionalité des mécanismes de filtrage des recours devant les juridictions suprêmes dès lors que les règles en sont prévisibles, claires et accessibles et pour autant qu'ils poursuivent des buts légitimes.

Ceux-ci peuvent tenir, en particulier, au respect de la prééminence du droit, à la recherche d'une bonne administration de la justice, à la maîtrise de délais raisonnables de jugement, à l'accélération et à la simplification de l'examen des affaires par le juge de cassation ou à l'essence même du rôle joué par celui-ci qui n'est appelée à traiter que d'affaires présentant le niveau d'importance requis¹³.

Il en va de même de la préoccupation d'éviter un encombrement excessif d'une juridiction suprême par des affaires de moindre importance, de prévenir des pourvois dilatoires, de renforcer l'autorité des juges du fond, enfin et surtout de consolider le principe de sécurité juridique en permettant aux plus hautes juridictions nationales de se concentrer sur leur tâche principale : unifier l'application de la loi au sein de l'ensemble du système judiciaire à la tête duquel elles se trouvent¹⁴.

C'est ainsi que dans l'affaire *Valchev et a. c/ Bulgarie*, précitée, la Cour européenne des droits de l'homme admet l'introduction de mécanismes de régulation des pourvois opérée en 2007 dans un pays où jusqu'alors, le recours en cassation était de droit. Après avoir précisé que le dispositif qui met à la charge du demandeur au recours la charge de convaincre la Cour suprême de cassation de la recevabilité de son pourvoi ne constitue pas une atteinte à l'article 6§1 de la Convention, la Cour met en avant le but légitime poursuivi par cette procédure destinée à permettre à la Haute juridiction bulgare « *de se concentrer*

sur sa tâche principale consistant à rendre des arrêts précisant la loi et d'uniformiser son application ».

Par ailleurs, recourant au contrôle *in globo*, évoqué *supra*, la Cour de Strasbourg retient que le cas des requérants ayant été, préalablement au pourvoi, examinés par deux niveaux de juridictions jouissant de la plénitude de juridiction, la limitation apportée par ce nouveau filtre à hauteur de cassation n'est pas disproportionnée.

1.4. Éléments de droit comparé

Une étude comparative des mécanismes de sélection des recours devant les cours suprêmes de 13 pays (l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, l'Italie, la Lettonie, les Pays-Bas, la Pologne, la République Tchèque et le Royaume-Uni) a été réalisée dans le cadre de la commission de réflexion de la Cour de cassation.

Elle permet de conclure que la plupart des cours suprêmes des pays européens, en particulier, l'Allemagne, l'Autriche, la Suisse et l'Espagne, se sont, au cours des quinze dernières années, recentrées sur leur rôle normatif et ont adopté un système de filtrage ou renforcé le système existant¹⁵.

Face à l'augmentation, en nombre comme en complexité, des affaires, les réponses varient selon les systèmes nationaux. Certains — comme au Royaume-Uni — optent pour un libre-choix des affaires à traiter, abandonné à la discrétion de la Cour suprême et réduit à quelques unités (« *cherry-picking* »). D'autres — tel le modèle Allemand — s'emploient à réduire par la mise en œuvre de critères raisonnablement objectifs le nombre d'affaires traitées afin de concentrer l'action de la Cour fédérale.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. Genèse du projet : les réflexions de la Cour de cassation

L'instauration d'un dispositif de filtrage des pourvois est l'une des propositions majeures formulées par la Commission de réflexion sur la réforme de la Cour de cassation, aux termes de son rapport d'avril 2017, à laquelle la commission de mise en œuvre de cette réforme a, en mars 2018, donné le contenu et la forme d'un projet de dispositif opérationnel.

On rappellera que, dans un premier temps, par lettre de mission du 19 septembre 2014, le président de chambre, directeur du service de documentation, des études et du rapport de la Cour de cassation, alors en fonction, s'était vu confier par le premier président de la haute juridiction le soin d'engager une réflexion au sein et en dehors de cette dernière sur l'exercice de sa mission de juridiction supérieure au regard du contexte juridique et social, national et international et de son évolution au cours des dernières décennies. C'est ainsi qu'a été mise en place une commission chargée d'étudier les évolutions envisageables des modalités de traitement des pourvois, concernant notamment la nature et le niveau des contrôles à opérer par la Cour de cassation, de façon à ce qu'ils soient mieux coordonnés avec ceux auxquels se livrent la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne.

Cette commission, au terme de plus de deux années de consultations, d'études, d'échanges et de débats, travaux associant magistrats français et étrangers, fonctionnaires, avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, et universitaires, a, dans son rapport d'avril 2017, formulé de nombreuses propositions, dont deux ont été privilégiées par la conférence des présidents de chambre : celle relative à la motivation enrichie des arrêts de la Cour et celle, précisément, qui intéresse le filtrage des pourvois.

Dans un second temps, par lettre de mission du 20 mars 2017, le président de chambre, nouveau directeur du service de documentation, des études et du rapport a été chargé de mener à bien la transformation de cette proposition en projet de dispositif opérationnel. Cette mission s'est achevée le 15 mars 2018.

C'est ce dernier *corpus*, inscrit dans une continuité de réflexion et de conception de près de quatre années successives, qui est à l'origine directe du projet, objet de la présente étude.

2.2. Nécessité de légiférer

L'objet de ce projet est d'instaurer un mécanisme de régulation des pourvois afin de permettre à la Cour de cassation de remplir efficacement son double rôle d'éclairage de la norme (création du droit) et d'harmonisation (unification) de la jurisprudence sans cesser pour autant de sanctionner les atteintes, graves, aux droits, libertés et principes fondamentaux.

Actuellement, l'obligation où elle se trouve de traiter, chaque année, plus de 20 000 pourvois en matière civile ne lui permet pas de remplir son office de cour supérieure avec la lisibilité et l'opportunité nécessaires.

Et ce, d'autant plus, qu'elle est soumise à l'influence toujours plus forte des juridictions européennes qui, au travers de leur mode de contrôle du respect des droits fondamentaux, l'invitent conséquemment à adapter sa propre technique de cassation.

L'introduction d'un filtrage à la Cour de cassation est indissociable de cette adaptation du mode de contrôle afin de lui permettre d'accorder toute l'importance qu'il convient à la garantie des droits fondamentaux.

Elle vise aussi à établir une véritable priorité dans le traitement et l'examen des pourvois.

La Cour de cassation doit se donner les moyens d'exercer dans de meilleures conditions la fonction de direction de la jurisprudence qui lui incombe dans l'intérêt des justiciables, et plus largement encore, des citoyens. Pour y parvenir, elle doit, en l'approfondissant substantiellement, concentrer son activité sur un plus petit nombre d'affaires qui se signalent aussi objectivement qu'il est permis, tour à tour par leur importance de principe pour le développement du droit, par leur enjeu pour l'unification de la jurisprudence ou encore parce qu'elles font apparaître une atteinte grave aux droits fondamentaux des justiciables. Il s'agit là d'une exigence démocratique, aujourd'hui essentielle, qui ne peut être atteinte sans repenser l'office du juge de cassation.

La Cour doit être mise en mesure de concentrer son effort sur les missions essentielles qui viennent d'être décrites plutôt que sur sa fonction, plus traditionnelle, de nature

« disciplinaire » ou juridictionnelle, de contrôle de la légalité. Il ne s'agit d'ailleurs pas d'exclure ces dernières de son champ d'intervention mais de « déplacer le curseur » en faveur des premières pour réduire la place excessive qu'occupent les secondes dans son champ d'activité.

Le dispositif de filtrage des pourvois a ainsi pour finalité affirmée de permettre au juge de cassation d'approfondir plus longuement le traitement des dossiers qui sont au cœur de sa mission. Le temps ainsi dégagé pourra alors être consacré à renforcer substantiellement le traitement des pourvois autorisés à chaque étape de celui-ci :

- en amont de la décision, par une étude approfondie de ses conséquences potentielles ;
- au stade du délibéré, par l'enrichissement de la motivation des arrêts qui le rendent nécessaire (en cas de revirement de jurisprudence ou de mise en œuvre d'un contrôle de proportionnalité, notamment) ;
- en aval de la décision, par une attention renouvelée portée à la mise en valeur ordonnée de la jurisprudence dans la perspective, notamment, du libre accès à la production de l'ensemble des juridictions de l'ordre judiciaire.

2.2.1. L'anticipation des conséquences éventuelles des décisions

Dans son discours d'installation du 16 juillet 2014¹⁶, le premier président de la Cour de cassation Bertrand Louvel soulignait que la motivation souvent pluridisciplinaire des arrêts des cours européennes invitait à mieux évaluer les incidences des décisions de la Cour en termes sociaux et économiques, internes et internationaux, au-delà des seuls aspects juridiques.

Par l'introduction d'un filtrage des pourvois, l'analyse des conséquences éventuelles des décisions à intervenir sur les plans économique, social, sociétal ou simplement humain, de même que de leurs incidences sur le fonctionnement de l'institution judiciaire, pourra intégrer le processus normal d'instruction préparatoire des pourvois susceptibles de revêtir de telles dimensions.

2.2.2. L'enrichissement de la motivation des arrêts

Il a justement été remarqué que « *si la décision fait le jugement, ce sont les motifs qui font la jurisprudence* »¹⁷. Or, « *la Cour de cassation, habituée aux formules lapidaires du légalisme, est restée, de l'avis de beaucoup de commentateurs, dans le mode de l'affirmation, disant le droit plus qu'elle ne le justifie en expliquant la légitimité des solutions qui en découlent* »¹⁸.

Une motivation enrichie doit donc trouver à s'appliquer, non seulement au regard des jurisprudences des cours européennes (Cour européenne des droits de l'homme et Cour de justice de l'Union européenne) lorsque celles-ci l'exigent, notamment lorsque doit être mis en œuvre un contrôle de proportionnalité ou lorsqu'est posée une question préjudicielle, mais encore pour les revirements de jurisprudence, en cas de réponse à une question juridique de principe, quand il est répondu à l'évocation de la violation d'un droit ou d'un

principe fondamental ou lorsqu'est en cause l'unification de la jurisprudence et le développement du droit.

Aujourd'hui plus encore qu'hier, la jurisprudence de la Cour de cassation doit être connue et comprise, tant du justiciable que des avocats, de la doctrine, des juridictions du fond, des autres juridictions nationales, des juridictions internationales, en bref de la communauté des juristes au sens large.

Renforcer la motivation des arrêts lorsque la justification, la compréhension de la décision ou le contexte national ou international dans lequel elle est rendue l'impose nécessite, dans les cas considérés, un temps de délibération accru — puisque l'ensemble de la rédaction de l'arrêt doit être collégalement délibéré. Il n'est pas à exclure qu'elle requiert en outre de repenser les techniques et l'organisation du délibéré à l'image, notamment, de ce qui a cours dans les juridictions européennes ou dans d'autres cours suprêmes (existence d'un comité de rédaction au sein de la formation de jugement...).

2.2.3. Une mise en valeur ordonnée de la production jurisprudentielle

Le foisonnement de la jurisprudence de la Cour de cassation augmente le risque de sa mauvaise diffusion. Le vaste mouvement d'*open data* des décisions de justice actuellement à l'œuvre, et qui, à terme, mettra à la disposition de tous, pour les livrer à de nouveaux modes de recherche scientifique, l'ensemble des arrêts et jugements prononcés, rend également d'autant plus urgente la régulation bien ordonnée du droit, ce qui est la mission de la Cour de cassation en relation directe avec l'amélioration de la qualité des décisions de justice et du service rendu aux justiciables.

Par sa fonction de discernement qualitatif, le filtrage des pourvois doit participer à ce grand mouvement de démocratisation de l'accès au droit qui est en cours, et est appelé à connaître un développement considérable.

Le filtrage des pourvois, par le temps de travail qu'il dégagera, permettra la mise en place d'une politique de publication et de communication plus ciblées, propre à servir la compréhension de la jurisprudence de la haute juridiction et, partant, la sécurité juridique et l'influence du droit français.

Pour l'ensemble de ces raisons, la régulation de l'accès à la Cour de cassation s'impose.

Guy Canivet, alors premier président de la Cour de cassation, avait souhaité, au début des années 2000, l'instauration d'une procédure d'admission des pourvois à laquelle procéda la loi n° 2001-539 du 25 juin 2001, inspirée de l'admission des pourvois en matière administrative (les textes qui fondent les deux procédures sont très similaires). Les résultats en ont été contrastés : le stock des affaires civiles a d'abord connu une fonte spectaculaire (passant de 32 583 fin 2003 à 19 286 fin 2006), avant de se stabiliser entre 2007 et fin 2009 (19 212 affaires en stock à cette date), puis de connaître depuis lors une hausse accélérée (24 256 fin 2017).

Pour être bien comprises, les causes des résultats très décevants de cette procédure d'admission (elle n'a pas permis un désengorgement pérenne de la Cour de cassation)

doivent être recherchées à la lumière d'une comparaison entre les procédures suivies à la Cour de cassation et au Conseil d'État. Au sein de la Haute assemblée, l'examen de l'admissibilité du pourvoi est préalable à l'instruction de ce dernier. A l'inverse, à la Cour de cassation, cet examen intervient après que le pourvoi a été distribué dans la chambre, au terme d'une instruction complète résultant de l'examen des mémoires, tant en demande qu'en défense. Il apparaît ainsi que l'efficacité de la procédure de non-admission devant la Cour de cassation paraît s'être progressivement dissoute.

Il est désormais indispensable de tirer toutes les conséquences de ce constat et de fixer *en amont* de la séquence juridictionnelle d'instruction et de jugement du pourvoi la phase préliminaire d'examen de l'autorisation même de former pourvoi.

Le dispositif retenu (décrit plus précisément *infra*, § 3.) nécessite la création ou la modification, selon le cas, de normes de nature législative (cf. *infra*, 4.1.).

2.3. Objectifs poursuivis

Au bénéfice des développements qui précèdent, il est proposé d'introduire le filtrage des pourvois par la voie d'une demande d'autorisation qui sera appréciée sur la base de critères alternatifs fondés sur l'intérêt que présente une affaire pour le développement du droit ou l'unification de la jurisprudence, ou bien encore, pour la préservation d'un droit fondamental auquel il serait gravement porté atteinte.

Il s'agit par-là de permettre à la Cour de cassation de sélectionner, sur la base d'une analyse préalable des principaux arguments présentés à l'appui des pourvois, ceux pour lesquels un examen approfondi sera nécessaire dans les cas répondant aux critères ainsi retenus.

Le mécanisme de filtrage ainsi proposé vise à instaurer une gestion quantitative des flux au service d'une meilleure gestion qualitative des pourvois, en permettant à la Cour de cassation, en matière civile, de ne traiter que les affaires relevant véritablement de son office.

Son instauration répond à la préoccupation de mieux servir l'intérêt des justiciables.

En effet, c'est bien le double dessein de parvenir à une meilleure administration de la justice et d'assurer une plus forte sécurité juridique qui guide les réflexions conduites au sein de la Cour de cassation et les orientations sur lesquelles elles ont débouché en proposant l'instauration d'un dispositif de sélection des pourvois aussi objectif que possible.

3. OPTIONS

3.1. Les critères de filtrage proposés

Le texte proposé conditionne l'admission d'un pourvoi à l'exigence d'une autorisation préalable délivrée si et seulement si l'affaire soulève une question de principe présentant un intérêt pour le développement du droit, ou si l'affaire soulève une question présentant un intérêt pour l'unification de la jurisprudence, ou encore si est en cause une atteinte grave à un droit fondamental.

Il reviendra tout naturellement à la Cour de cassation, au fil de la mise en œuvre de la procédure d'autorisation des pourvois, de fixer avec précision les contours de chacun de ces critères.

D'ores et déjà ceux-ci apparaissent susceptibles d'être interprétés comme suit :

- une question de principe présentant un intérêt pour le développement du droit s'entend d'une difficulté d'application ou d'interprétation d'un texte national ou international, non encore résolue, ou relative à une situation dans laquelle des transformations économiques, sociales, scientifiques ou sociétales appellent une évolution du droit ;
- une affaire soulevant une question présentant un intérêt pour l'unification de la jurisprudence vise une hypothèse de divergence avérée d'interprétation ou d'application de la loi, soit entre une ou plusieurs cours d'appel et la Cour de cassation, soit entre des cours d'appel, soit enfin entre chambres de la Cour de cassation ;
- une atteinte grave à un droit fondamental renvoie à la violation d'une intensité particulière d'un droit fondamental. La notion de droit fondamental doit être comprise comme englobant les droits, les libertés les principes admis comme fondamentaux, notamment par les standards constitutionnels, européens (convention européenne des droits de l'homme, interprétée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ; charte des droits fondamentaux éclairée par la jurisprudence la Cour de justice de l'Union Européenne) et internationaux (ex. : conventions de l'Organisation des Nations unies ou Conventions de l'Organisation internationale du travail, régulièrement ratifiées par la France).

3.2. Le schéma de procédure retenu

Le rapport de la commission de réflexion de la Cour de cassation amène à distinguer quatre schémas de procédure envisageables : les deux premiers reposent principalement sur un filtrage externe tandis que les deux derniers ne comportent qu'un filtrage interne.

Le filtrage externe s'entend d'une procédure d'autorisation de pourvoi conduite au niveau des cours d'appel, un recours pouvant, en cas de refus, être élevé devant la Cour de cassation. Il s'agit d'une transposition, adaptée, du modèle allemand. Lorsqu'elle rend son arrêt sur le fond, la cour d'appel a charge d'apprécier si ce dernier sera ou non susceptible d'un pourvoi en cassation. La décision d'autoriser le pourvoi lie la Cour de cassation. En revanche, la décision de refus est susceptible d'un recours devant la haute juridiction.

Le filtrage interne repose, quant à lui, sur une procédure d'autorisation de pourvoi qui se déroule exclusivement au sein de la Cour de cassation.

Que la procédure d'admission du pourvoi soit principalement externe ou exclusivement interne, se pose la question de savoir au sein de quelle formation de la Cour de cassation doivent s'opérer les opérations de filtrage qui relèveront de la Haute juridiction. S'agira-t-il

d'une chambre dédiée, à créer, ou d'une formation *ad hoc* de la chambre appelée, le cas échéant, à connaître du pourvoi en cause ?

Cette construction fait ainsi émerger deux variables susceptibles de se combiner :

- *filtrage externe / filtrage interne*

(A) le filtrage s'exerce au premier niveau dans les cours d'appel puis, le cas échéant, sur recours contre le refus d'autorisation de pourvoi devant, la Cour de cassation ;

(B) le filtrage s'exerce exclusivement à la Cour de cassation ;

- [dans la phase du filtrage qui prend place à la Cour de cassation] *filtrage en chambre des admissions / filtrage au sein de la chambre compétente pour connaître du pourvoi*

(C) le filtrage s'exerce dans une chambre dédiée du type « chambre des admissions » ;

(D) le filtrage est opéré au sein de la chambre compétente pour connaître de l'éventuel pourvoi.

La combinaison des variables ouvre donc la voie à quatre options.

3.2.1. Option 1 (écartée)

Elle résulte de la combinaison des variables A et C : le filtrage s'opère en premier niveau dans les cours d'appel, sur recours devant la Cour de cassation et, au sein de celle-ci, dans une chambre dédiée.

3.2.2. Option 2 (écartée)

Elle résulte de la combinaison des variables A et D : le filtrage s'opère en premier niveau dans les cours d'appel, sur recours devant la Cour de cassation et au sein de celle-ci dans la chambre compétente à raison de la nature du contentieux au fond en cause.

3.2.3. Option 3 (écartée)

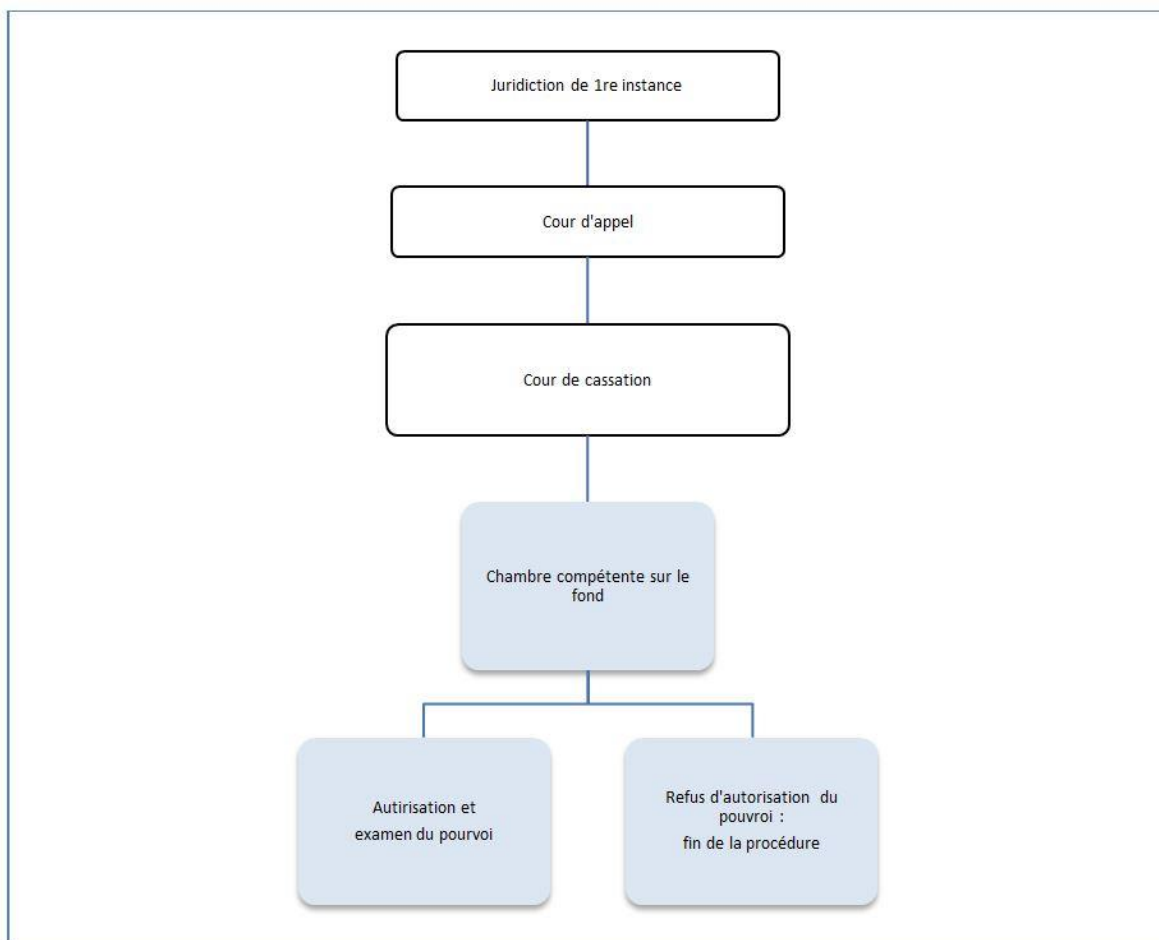
Elle résulte de la combinaison des variables B et C : le filtrage s'opère exclusivement à la Cour de cassation et au sein de celle-ci dans une chambre dédiée.

3.2.4. Option 4 (retenue)

Elle résulte de la combinaison des variables B et D : le filtrage s'opère exclusivement à la Cour de cassation et au sein de la haute juridiction, dans la chambre compétente à raison de la nature du contentieux au fond en cause.

C'est l'option retenue développées ci-après.

Le croquis ci-après schématise le circuit considéré.



Les raisons de ce choix sont les suivantes.

La dévolution aux cours d'appel de compétences de premier niveau en matière d'autorisation d'un pourvoi, à l'instar de ce que prévoit la procédure civile allemande, n'apparaît pas pouvoir être envisagée sérieusement avant que n'intervienne, le cas échéant, une réforme de la procédure de l'appel civil recentrant l'office du juge du second degré sur la mission de juger de la régularité et de la qualité du jugement de première instance.

La charge supplémentaire induite serait, en effet, difficilement supportable, en l'état, par les cours d'appel.

Le dispositif conduirait à une extrême dispersion de la jurisprudence relative aux critères de filtrage (les décisions à cet égard seraient prises par 36 cours d'appel et au sein de celles-ci par autant de formations de jugements que de chambres ou de sections de chambres statuant en matière civile *lato sensu*), alors même que son unification rapide est indispensable pour assurer l'efficacité et, partant, la crédibilité de la réforme.

Il serait à craindre que les recours contre les décisions des cours d'appel de refus d'autorisation du pourvoi présentent un caractère d'autant plus systématique que, par hypothèse, le juge du second degré ne serait pas en mesure de se déterminer sur le critère d'« atteinte grave à un droit fondamental ».

Dès lors, la durée de la procédure de filtrage, susceptible, dans bien des cas, de se développer sur deux niveaux de juridiction successifs, risquerait d'alourdir substantiellement les délais du recours en cassation que subiraient les justiciables.

Au sein de la Cour de cassation, il serait inadapté de confier à une chambre créée à cet effet le soin de procéder à l'examen des demandes d'autorisation des pourvois.

Une telle chambre courrait le risque de connaître, à terme, les mêmes dérives dont l'ancienne chambre des requêtes avait été le siège et qui avaient justifié sa suppression en 1947 (glissement d'une appréciation des conditions d'admission vers une connaissance approfondie des mérites du pourvoi).

Surtout, l'efficacité de l'examen de l'admission d'un pourvoi (qualité ; rapidité) réclame une connaissance suffisante de la technicité du contentieux auquel il se rapporte. Cette considération justifie qu'il soit pratiqué dans chaque chambre et au sein de celle-ci par une formation dont la composition est guidée par la nature précise de l'affaire en cause : elle devrait comprendre le président de la chambre, le doyen de la section compétente en raison de la nature de ce contentieux ainsi qu'un conseiller ou un conseiller référendaire, expérimenté, choisi en raison de sa bonne connaissance de ce même contentieux.

La formation considérée statuera après avis du parquet général.

Pour s'assurer de la cohérence et de la convergence des jurisprudences des cinq chambres concernées dans la mise en œuvre des critères d'admission des pourvois, une instance souple (comité) inter-chambres, de concertation, réunie aussi fréquemment que nécessaire, sera mise en place.

4. IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. Impact juridique

L'adoption d'un dispositif de filtrage tel que ci-dessus décrit implique plusieurs modifications de nature législative.

Il résulte des articles 34 et 37 (alinéa 1) de la Constitution, que les dispositions de la procédure à suivre devant les juridictions relèvent de la compétence réglementaire dès lors qu'elles ne concernent pas la procédure pénale et qu'elles ne mettent en cause aucune des règles, ni aucun des principes fondamentaux placés par la Constitution dans le domaine de la loi.

Pour autant, l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 donne, en effet, compétence au législateur pour fixer les règles déterminant notamment :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ;
- la création de nouveaux ordres de juridiction.

Le Conseil constitutionnel, aux termes de sa jurisprudence déjà évoquée (cf. *supra* § 1.2.), considère, d'une part, que les dispositions qui ont trait à une voie de recours constituent

pour les justiciables une garantie fondamentale dont, en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient seulement à la loi de fixer les règles¹⁹ et, d'autre part, comme des règles constitutives d'un ordre de juridiction, consubstantielles à celles le créant, et relevant donc du domaine législatif, les règles relatives à la détermination de la composition des formations de jugement²⁰.

Dès lors, les dispositions posant le principe de la soumission à autorisation du pourvoi en cassation en matière civile et définissant les critères au regard desquels celle-ci doit être appréciée relèvent de la loi. Il en est de même des dispositions fixant la composition de la formation appelée à examiner la demande d'autorisation de pourvoi.

C'est pourquoi il est proposé de créer :

- d'une part, un nouvel article L. 411-1-2 du code de l'organisation judiciaire pour y mentionner expressément qu'en matière civile, la Cour de cassation autorise les pourvois au regard des critères susmentionnés (cf. *supra*, § 3.1) ; cette procédure d'autorisation préalable ne saurait, toutefois, s'appliquer aux pourvois formés dans l'intérêt de la loi ou pour excès de pouvoir par le procureur général près la Cour de cassation (articles 17 et 18 de la loi n° 67-523 du 3 juillet 1967), pas plus que pour les matières dans lesquelles l'examen du pourvoi obéit à des délais particuliers ;
- d'autre part, de créer un nouvel article L. 431-1 au même code énonçant que la demande d'autorisation de former pourvoi est examinée par une formation de trois magistrats appartenant à la chambre dont relève l'affaire en raison de la matière.

L'actuel article L. 431-1, devenant le L. 431-1-1, doit être ajusté par mesure de coordination, de même que l'article L. 431-3 afin de permettre la participation des conseillers référendaires à la procédure d'autorisation du pourvoi nouvellement créée.

Enfin, l'article 7 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, dont l'alinéa 3 dispose qu'« *en matière de cassation, l'aide juridictionnelle est refusée au demandeur si aucun moyen de cassation sérieux ne peut être relevé* », doit être supprimé en matière civile pour que le bureau d'aide juridictionnelle, saisi d'une demande aux fins d'octroi de l'aide juridictionnelle pour les besoins de l'instance en autorisation de pourvoi, limite son appréciation à la condition de ressources, l'appréciation du moyen sérieux par le bureau d'aide juridictionnelle n'ayant plus lieu d'être puisqu'elle échoira à la formation *ad hoc* chargée de statuer sur la demande d'autorisation de former pourvoi.

Ces modifications législatives devront être suivies de modifications réglementaires des codes respectivement de l'organisation judiciaire et de procédure civile portant sur les modalités de traitement de la demande aux fins d'autorisation de former un pourvoi et l'adaptation, en conséquence, de la procédure de pourvoi en cassation. Le décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 devra également être modifié pour tenir compte, notamment, de la suppression de l'examen du moyen sérieux par le bureau d'aide juridictionnelle de la Cour de cassation en matière civile.

4.2. Impact sur les services judiciaires

Si l'objectif de la réforme n'est nullement gestionnaire, celle-ci n'en aura pas moins des effets mesurables sur l'activité de la Cour.

Il convient tout d'abord de préciser que l'instauration d'un dispositif de filtrage des pourvois en cassation en matière civile n'impacte, en termes d'activité et d'organisation de fonctionnement, que la seule Cour de cassation, à l'exclusion des juges du fond qu'ils soient d'appel ou de première instance. Ces derniers ne sont pas acteurs du processus considéré, lequel n'a d'effets directs ou induits ni sur leurs missions ni sur leurs charges de travail respectives.

S'agissant de la Cour de cassation, la réforme aura mécaniquement un effet correcteur de l'érosion du taux de couverture des affaires civiles (affaires terminées / affaires entrantes), constatée depuis une dizaine d'année dès lors qu'elle réduira le volume des affaires à juger à l'étiage de celles pour lesquelles le pourvoi a été autorisé. Or, par construction, son ampleur sera moindre et de beaucoup au regard des affaires actuellement portées devant la Cour de cassation à la faveur du libre accès ménagé à cette dernière.

L'estimation de la part des décisions annuellement rendues se rapportant à des affaires qui n'auront pas vocation à recevoir une autorisation de former pourvoi est délicate à effectuer et, pour partie, incertaine.

En première analyse, elle ne devrait pas être inférieure à 54,5 % de l'ensemble des décisions annuelles.

Ce taux s'obtient en additionnant :

- - le taux des rejets non spécialement motivés (RNSM), lesquels concernent les situations dans lesquelles, conformément à l'article 1014 du code de procédure civile, la formation de jugement 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, soit 21,6 %²¹ ;
- - la proportion des pourvois que les plaideurs renoncent, en l'état de la législation relative à l'aide juridique, à former à défaut de bénéficier de l'aide juridictionnelle dans les cas où l'octroi de celle-ci leur a été refusé en l'absence de moyen sérieux de cassation (article 7 alinéa 3 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991), soit 12,9 %²² ; en effet, on peut présumer que dans la très grande majorité des cas, s'ils avaient pu être soumis à la Cour de cassation, les pourvois considérés auraient abouti à une décision de RNSM ;
- - celle des décisions d'irrecevabilité, soit 1,4 %²³ ;
- - le taux des décisions de rejet spécialement motivé qui ne donnent pas lieu à publication parce qu'elles ne présentent pas d'intérêt normatif, soit 18,6 %²⁴ ;

Cette valeur constitue un socle minimum.

Pour parvenir à une anticipation raisonnable, il y a lieu, en deuxième examen, d'y ajouter la proportion estimée des pourvois qui, en l'état, débouchent sur une cassation sanctionnant

une illégalité (de droit substantiel) ou une irrégularité (de procédure) d'un niveau, selon le cas, de gravité ou d'enjeu, insuffisant, pour, à l'avenir, justifier une autorisation de pourvoi. Pour autant, ces situations ne devraient être très fréquentes dans la mesure où, en usant du deuxième critère (*intérêt pour l'unification de la jurisprudence*), les formations *ad hoc* seront attentives à permettre à la Cour de sanctionner le plus grand nombre d'illégalités et d'irrégularités affectant les décisions qui leur sont soumises. Quoiqu'il en soit à cet égard, à défaut d'éléments de mesure pertinents, cette proportion ne peut être évaluée en l'état de façon objective et fiable.

Ainsi, sous les réserves méthodologiques qui précèdent, ce sont 54,5 % des décisions annuelles actuellement rendues qui pourraient concerner des affaires non susceptibles de donner lieu à une autorisation de pourvoi.

Il en découle que l'instauration d'un filtrage devrait générer une économie en termes d'emplois budgétaires de magistrats et fonctionnaires de greffe.

Pour autant, cette économie ne pourra pas être strictement proportionnelle aux chiffres considérés pour deux raisons distinctes.

D'une part, l'activité, nouvelle — au regard de celles que connaît actuellement la Cour — des formations *ad hoc* chargées d'examiner et de trancher les demandes d'autorisation de pourvoi, mobilisera des ressources humaines conséquentes (temps de magistrats essentiellement : présidents des cinq chambres civiles *lato sensu* ; doyens des sections ; conseillers et conseillers référendaires siégeant, par alternance, au sein de la formation considérée). De surcroît, en raison de l'allègement des conditions d'aide juridictionnelle (suppression de la condition tenant à la justification d'un moyen sérieux — cf. développements infra), cette activité s'exercera sur un nombre de demandes annuelles de 12,9 % (cf. *supra*) plus élevé que le nombre des pourvois actuellement portés devant la Cour.

D'autre part, ainsi qu'indiqué plus haut (cf. *supra*, § 2.2.), le dispositif de filtrage proposé a, d'abord, pour finalité affirmée de permettre au juge de cassation tant un approfondissement plus intense des dossiers qui sont au cœur de sa mission (études d'incidences plus systématiques ; motivation enrichie de ses arrêts ; contrôle de proportionnalité plus large) qu'une valorisation de sa production jurisprudentielle (politique de publication et communication ciblées, propre à servir la compréhension de la jurisprudence de la Cour de cassation et, partant, la sécurité juridique et l'influence du droit français). En d'autres termes, la Cour doit être mise en mesure de réinvestir une partie conséquente du temps de travail que lui fera économiser la réduction du nombre de pourvois jugés dans le traitement élargi et plus approfondi qu'elle consacrera à ces derniers.

Pour autant, l'allègement de charge budgétaire qu'occasionnera la réforme n'en sera pas moins bien réel.

4.3. Impact sur l'aide juridictionnelle

L'introduction d'une phase préalable à l'instance en cassation d'autorisation du pourvoi en matière civile est de nature à impacter la dépense d'aide juridictionnelle dont le financement est assuré par le programme budgétaire 101 de la mission Justice.

Comme indiqué *supra* (cf. § 4.1.), le bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) établi près la Cour de cassation, saisi d'une demande aux fins d'octroi de l'aide juridictionnelle pour les besoins de l'instance en autorisation de pourvoi, limitera son appréciation à la condition de ressources. A ce jour, il s'y ajoute une exigence supplémentaire puisque suivant l'article 7 alinéa 3 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, « *en matière de cassation, l'aide juridictionnelle est refusée au demandeur si aucun moyen de cassation sérieux ne peut être relevé* ». Cette appréciation est de la responsabilité du BAJ. Il est proposé d'abandonner cette dernière condition.

Il convient de souligner, à ce stade de l'analyse, que suivant le dispositif proposé, tout justiciable satisfaisant à la condition de ressources pourra ainsi, avec le concours d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, soumettre sa demande d'autorisation de recours à la formation *ad hoc* compétente pour en connaître, composée de magistrats choisis parmi les plus expérimentés, sans que l'accès à cette dernière ne soit dépendant d'une appréciation porté par le bureau d'aide juridictionnelle sur le sérieux des moyens articulés à l'appui du pourvoi.

En cas d'attribution de l'aide juridictionnelle, le bénéficiaire en vaudra tant pour l'instance aux fins d'autorisation que, en cas de décision favorable, pour la durée de la procédure en cassation introduite par le pourvoi autorisé.

La réforme envisagée est susceptible d'affecter la dépense d'aide juridictionnelle à plusieurs titres :

- en premier lieu, en créant une instance préalable au pourvoi, au titre de laquelle le demandeur à l'autorisation pourvoi doit pouvoir bénéficier de l'assistance d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation dès lors qu'il satisfait à la condition de ressource. Il en résulte un supplément de dépense budgétaire.
 - en deuxième lieu, en réduisant de façon mécanique, en conséquence de la diminution globale du nombre des pourvois instruits et jugés par la Cour (au regard de ce qu'il est à ce jour), le nombre de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle octroyée au titre de l'instance en cassation. Il en résulte une économie de dépense budgétaire.
- *Impact budgétaire négatif (supplément de dépense) au titre du programme 101 de la mission Justice de la création d'une instance préalable d'autorisation du pourvoi en matière civile*

Au cours des trois dernières années (2015, 2016 et 2017), le nombre de demandes d'aide juridictionnelle présentées en matière civile s'élevait, en moyenne, à 6 500, dont 90 % environ émanait du demandeur au pourvoi, soit 5 850.

Toutes matières (civile et pénale) confondues, sur les 7 318 décisions rendues par le BAJ en 2017, 3 411 d'entre elles, soit 46,6 %, satisfaisaient à la condition de ressources.

En appliquant ce taux (supposé invariant d'une matière à l'autre) aux 5 850 demandes annuelles ci-dessus, on fait apparaître qu'en matière civile, ce sont 2 726 d'entre elles qui satisfaisaient à la condition de ressources.

En cette même matière civile, le coût budgétaire moyen constaté d'une aide juridictionnelle unitaire accordée au bénéfice d'un demandeur au pourvoi en cassation s'élève, en l'état, à 420 €.

On peut raisonnablement faire l'hypothèse que le coût moyen unitaire de l'aide juridictionnelle qui serait allouée au titre de la seule procédure d'autorisation de pourvoi s'établirait à une valeur équivalente à un tiers de ce montant, soit 140 €.

Dès lors, le coût budgétaire global de la procédure nouvelle d'autorisation de pourvoi peut être estimé à 381 640 € (2 726 * 140 €).

• *Impact budgétaire négatif (supplément de dépense) au titre du programme 101 de la mission Justice de la réduction du nombre global de pourvois instruits et jugés (« au fond ») par la Cour*

En adoptant l'hypothèse prospective, développée plus haut (cf. supra, § 4.2.), suivant laquelle 54,5 % des demandes d'autorisation de pourvoi pourraient donner lieu à une décision de refus, le nombre annuel de requérants bénéficiant de l'aide juridictionnelle au titre d'une procédure de cassation suivie sur autorisation de pourvoi peut être estimée à 1 240 (2 726 * 45,5 %), soit un coût budgétaire annuel évalué à 520 800 € (1 240 * 420 €).

Ce montant est quelque peu supérieur au coût annuel global constaté de l'aide juridictionnelle allouée, en l'état, pour les pourvois en matière civile (2017), qui s'élève à 489 300 € (1 165 admissions pour un coût unitaire moyen de 420 €).

• *Impact budgétaire négatif net (supplément net de dépense) au titre du programme 101 de la mission Justice de la création d'une instance préalable d'autorisation du pourvoi en matière civile*

Il est égal à la différence entre :

- le coût budgétaire global de l'aide juridictionnelle exposé au titre des deux séquences procédurales ci-dessus, soit 902 440 € (381 640 € + 520 800 €) ;

- et le coût annuel global constaté de l'aide juridictionnelle allouée, en l'état, pour les pourvois en matière civile (2017), soit 489 300 €.

Le dispositif de filtrage proposé occasionnerait un supplément de coût budgétaire global annuel au titre de l'aide juridictionnelle de 413 140 € (902 440 € - 489 300 €).

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. Consultations

La consultation du comité technique des services judiciaires n'apparaît pas nécessaire en ce que les dispositions envisagées n'auront pas un impact significatif sur l'organisation et le fonctionnement des juridictions.

En effet, d'une part, seul le greffe de la Cour de cassation devra adapter son organisation à la nouvelle procédure d'autorisation de former un pourvoi. D'autre part, les impacts seront limités à un ajustement du rôle des greffes de chambre.

5.2. Application de la loi dans le temps

L'entrée en vigueur de ces dispositions suppose le temps de procéder aux modifications réglementaires et à l'adaptation des applications informatiques.

Comme indiqué plus haut, plusieurs modifications réglementaires devront en effet être prises en application de ces dispositions, concernant les dispositions réglementaires des codes de l'organisation judiciaire et de procédure civile ainsi que le décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991.