



COUR DE CASSATION

Version au : 18/04/2018

**Commission de mise en œuvre de la réforme de la Cour de cassation –
Volet « filtrage des pourvois »
Projet d'étude d'impact**

INSTAURATION D'UNE DEMANDE D'AUTORISATION À FORMER UN POURVOI EN CASSATION EN MATIÈRE CIVILE

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'homme (CEDH, arrêt du 26 février 2002, Del Sol c. France, n° 46800/99 ; CEDH, arrêt du 26 février 2002, Essaadi c. France n° 49384/99).

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 que 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 date¹, 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.

¹ Voir notamment, André Tunc, « Conclusions : la Cour suprême idéale », in RIDC, n° 1, janvier-mars 1978, pp. 440 et 443 : « Il s'agissait à l'origine de contrôler les décisions pour casser celles qui seraient contraires à la loi au sens étroit du terme. A partir du moment où l'on reconnaît l'existence d'une jurisprudence, guider celle-ci devient nécessairement la fonction principale de la cour suprême, et une fonction qui doit être remplie dans les meilleures conditions possibles. Or, il est clair que l'examen hâtif de milliers d'affaires n'est pas compatible, pour une cour suprême, avec le bon exercice de sa mission essentielle [...]. En acceptant, dans l'espoir de rendre peut-être une meilleure justice, d'examiner toutes les affaires qui lui sont soumises (mais qui constituent, finalement, une infime minorité des procès), elle s'interdit d'exercer dans de bonnes conditions la mission de direction de la jurisprudence qui lui incombe dans l'intérêt de tous – non pas même seulement de tous les plaideurs, mais de tous les citoyens. »

Conformément au principe considéré (Cons. const., 27 décembre 1973, n° 73-51 DC, 31 juillet 2015, déc. n° 2015-477 QPC ; CE, 10 juillet 1974, n° 88032 88148, publié au *Recueil Lebon*), 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 »², 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

² Décisions n° 80-113 L du 14 mai 1980, Nature juridique des diverses dispositions du Code général des impôts relatives à la procédure contentieuse en matière fiscale, cons. 7 et n° 88-157 L du 10 mai 1988, Nature juridique de dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, cons. 10 et 14.

principes fondamentaux qui sont de la compétence du législateur en vertu de l'article 34 ; qu'elles relèvent, dès lors, du pouvoir réglementaire »³.

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. »⁴ 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 »⁵.

Ainsi, si « l'exercice effectif d'un droit comprend celui de ne pas le voir restreindre de manière injustifiée »⁶, 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-ci⁷, 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.

³ Décision n° 88-157 L du 10 mai 1988, cons. n° 11.

⁴ Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, cons. 83.

⁵ Commentaire de la décision QPC n° 2010-15/23 du 23 juillet 2010 relative à l'article 575 du code de procédure pénale, p. 3.

⁶ *Op. cit.*, p. 8.

⁷ Exemple, sur l'article 695-46 du CPP, cf. déc. n° 2013-314 QPC, 14 juin 2013, cons. 9 : « En privant les parties de la possibilité de former un pourvoi en cassation contre l'arrêt de la chambre de l'instruction statuant sur une telle demande, les dispositions contestées apportent une restriction injustifiée au droit à exercer un recours juridictionnel effectif. Par suite, au quatrième alinéa de l'article 695-46 du code de procédure pénale, les mots "sans recours" doivent être déclarés contraires à la Constitution ».

Les principes directeurs de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg en cette matière ont été fixés par l'arrêt *Delcourt c. Belgique* (17 janvier 1970, § 25, série A n° 11), et constamment rappelés dans la jurisprudence de la Cour, depuis lors (voir par exemple, CEDH, arrêt du 16 février 2012, *Tourisme d'affaires c. France*, n° 17814/10 et CEDH, arrêt du 9 janvier 2014, *Viard c. France*, n° 71658/10, § 30 ; CEDH, arrêt du 5 avril 2018, *Zubac c. Croatie*, n° 40160/12, § 80 et s.).

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 recours (CEDH, arrêt du 9 janvier 2014, *Viard c. France*, n° 71658/10, § 30 ; CEDH, arrêt du 5 avril 2018, *Zubac c. Croatie*, n° 40160/12, § 82).

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 requis (cf., en dernier lieu, CEDH, arrêt du 5 avril 2018, *Zubac c. Croatie*, n° 40160/12, § 83 et 106).

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 trouvent (CEDH, décision du 21 janvier 2014, *Valchev et autres c/ Bulgarie* ;

arrêt du 19 décembre 1997, *Buralla Gomez De la Torre c/ Espagne*, n° 26737/95, § 36 et 39 ; arrêt du 18 octobre 2016, *Niessen c/ Belgique*, n°31517/12, § 71 ; arrêt du 14 novembre 2000, *Annoni di Gussola et autres c/ France*, n°31819/96 et n°33293/96, 50).

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 existant⁸.

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.

⁸ Cf. les pp. 241 et s. ainsi que l'annexe 4 (p. 304) du *Rapport de la commission de réflexion sur la réforme de la Cour de cassation*, accessible sur le site internet de la Cour de cassation : <https://www.courdecassation.fr/IMG///Rapport%20sur%20la%20r%C3%A9forme%20de%20la%20Cour%20de%20cassation.pdf>.

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'opportunités 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 2014⁹, 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.

⁹ B. Louvel, premier président, « Discours d'installation », 16 juillet 2014, site internet de la Cour (<https://www.courdecassation.fr/publications/26/discours-entretiens/2039/discours-entretiens/2202/premier-president/7084/discours-2014-7546/qualite-premier-35615.html>).

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 »¹⁰. 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 »¹¹.

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 collégialement 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.

¹⁰ L. Cadiet, « Introduction », in Regards d'universitaires sur la réforme de la Cour de cassation, Actes de la Conférence-débat, 24 novembre 2015, *JCP éd. G*, supplément au n° 1-2, janvier 2016, p. 10.

¹¹ B. Louvel, premier président, « Discours prononcé lors de l'ouverture des travaux de la commission de réflexion sur la motivation », 14 septembre 2015, site internet de la Cour (https://www.courdecassation.fr/IMG/20150914_ouverture_travaux_motiv.pdf).

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)

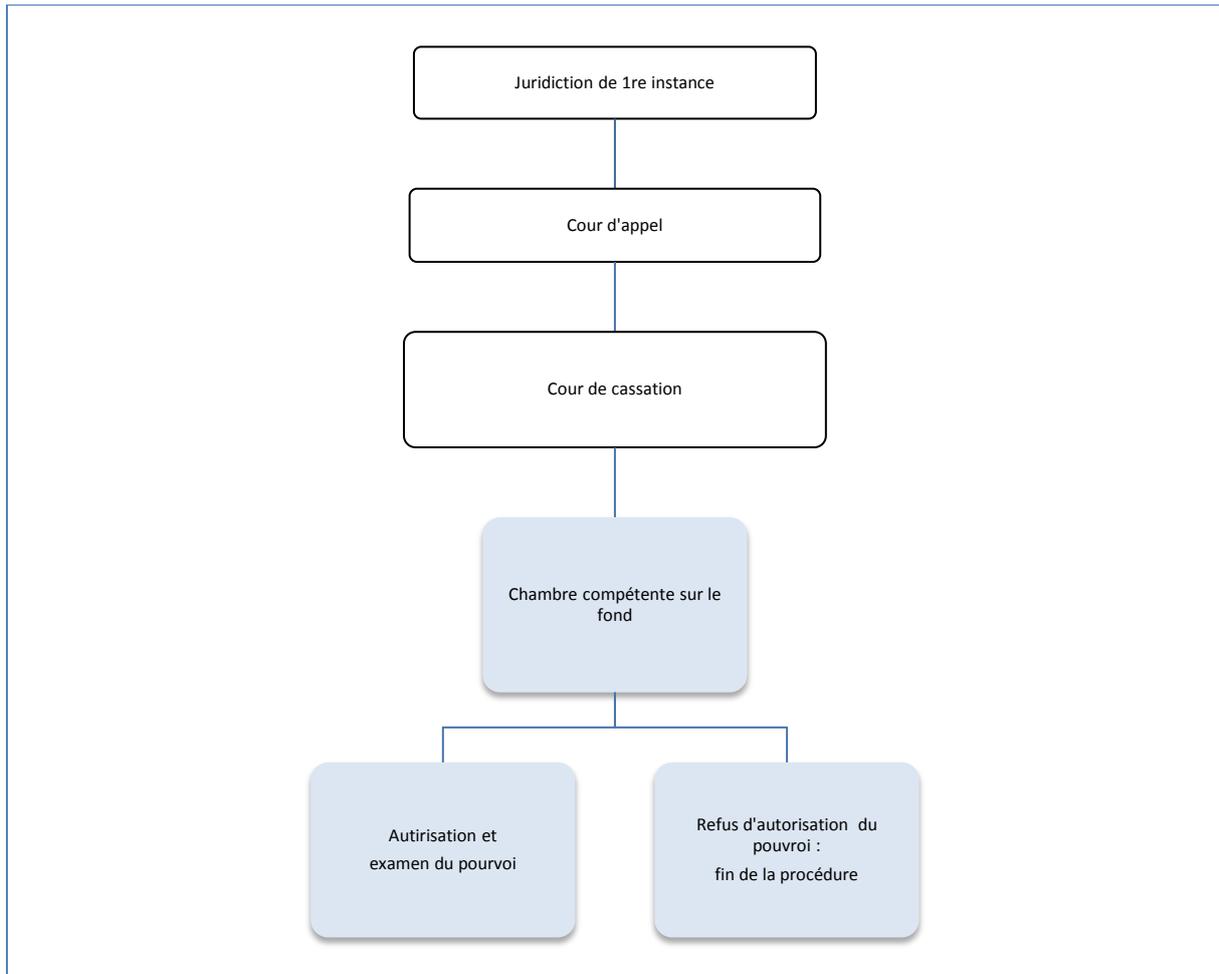
Elle résulte de la combinaison des variables B et C : le filtrage s'opère exclusivement à la Cour de cassation et au sein de celle-ci dans une chambre dédiée.

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 règles (Cons. const., 14 mai 1980, déc. n° 80-113 L et 10 mai 1988, déc. n° 88-157 L) 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 jugement (Cons. const., 21 déc. 1964, déc. n° 64-31 L).

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 %¹² ;

¹² Le niveau des RNSM en 2017 était de 4 456 pour un total de 20 667 affaires civiles jugées dont ils représentent donc un peu plus du cinquième (21,6 %). On constate une stabilité de ce ratio sur les années récentes (21,8 % en 2016, 22,8 % en 2015, 21,4 % en 2014).

- la proportion des pourvois que les plaideurs renoncent, en l'état de la législation relative à l'aide juridique, à former à défaut de bénéficiaire 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 %¹³ ; 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 %¹⁴ ;
- 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 %¹⁵ ;

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

¹³ Sont concernés 3 054 dossiers en 2017, qu'il convient de rapporter à la somme des affaires terminées la même année, soit 20 667, augmentée de ce même chiffre pour neutralisation statistique, soit un pourcentage de 12,9 %.

¹⁴ On a dénombré 283 décisions civiles d'irrecevabilité en 2017 pour un total de 20 667 affaires civiles jugées, dont elles représentent 1,4 %.

¹⁵ 4 274 décisions de rejet motivé ont été rendues en matière civile en 2017 pour un total de 20 667 affaires civiles jugées, dont elles représentent 20,7 %. 90 % de ces décisions ne sont pas publiées, soit 18,6 %.

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 consacrerà 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.