



COUR DE CASSATION

Version au : 14/03/2018

**Commission de mise en œuvre de la réforme de la Cour de cassation –
Volet « filtrage des pourvois »
Exposé des motifs**

Exposé général

Le choix de recourir à un filtrage des pourvois répond à des nécessités de plusieurs ordres.

A titre principal, la Cour de cassation doit mobiliser l'essentiel de ses ressources au service de ses missions essentielles, tant normative que d'unification de la jurisprudence : trancher les questions juridiques de principe, contribuer au développement du droit et à l'unification de l'interprétation de la loi. En d'autres termes, la haute juridiction doit, à l'instar de l'évolution suivie par la plupart des grandes cours suprêmes d'Europe (Allemagne, Espagne, Suisse, Autriche,...), être mise en mesure de consacrer davantage d'énergie, de moyens, de temps, à sa fonction de direction et d'unification de la jurisprudence, créatrice de droit au regard de celle, plus traditionnelle, de nature « disciplinaire » ou juridictionnelle, de contrôle de la légalité.

Le mouvement d'*open data* des décisions de justice, qui, en application de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique (article 21), rendra bientôt accessible « en ligne » l'intégralité des décisions de toutes les juridictions de notre pays, confère à cette mission de sentinelle, d'éclaireur, du droit, impartie à la Cour de cassation, une importance toute particulière, à la mesure de tels enjeux.

Son but est aussi et surtout de répondre à la préoccupation d'offrir un meilleur service aux 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 a guidé 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 tri des pourvois aussi objectif que possible.

Qu'on ne s'y trompe pas : le projet dont il s'agit ne remet en cause ni le principe constitutionnel d'égalité de tous devant la loi ni le droit des justiciables à disposer d'un recours effectif. Bien au contraire, il vise à donner à ces objectifs une portée véritable.

Conformément au premier principe (Conseil Constitutionnel, Décision n°2015-477 QPC du 31 juillet 2015, *M. Jismy R.* ; Conseil d'Etat, arrêt n° 88032 88148 du 10 juillet 1974), 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.

S'agissant du droit au recours effectif, le dispositif ainsi conçu contribue à promouvoir un accès au juge qui doit s'apprécier dans la globalité des différents niveaux de juridiction dont disposent les justiciables (première instance ; appel ; cassation) et dont il est naturel et admis par la Cour européenne des droits de l'homme que les conditions d'accès 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, § 3).

La cour de Strasbourg admet 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, 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. 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).

Le dispositif proposé tend aussi à permettre au justiciable, successivement, de trouver une issue aussi complète que possible à son litige devant les premiers juges, s'il y a lieu, de faire contrôler la régularité et la légalité de la décision de ces derniers par le juge d'appel, enfin et s'il y a matière, d'accéder à la Cour de cassation à des fins conformes aux missions confiées à cette dernière (unité de la jurisprudence, développement du droit, sanction de la violation des droits ou des libertés fondamentales).

Aussi bien est-il nécessaire que l'instauration d'un filtrage à la Cour de cassation – qui a vocation à permettre au juge de cassation de se recentrer sur sa mission normative essentielle - s'accompagne aussitôt que possible :

- d'un renforcement appuyé des moyens octroyés au juge de première instance, juge naturel de la fin du procès ;
- d'une réforme substantielle de l'appel civil qui mette les cours d'appel en situation de recentrer leur office sur l'appréciation de la régularité et de la qualité du jugement de première instance, frappé de recours.

C'est bien cette vision de l'ensemble de l'architecture des recours qui donne à la réforme proposée sa pleine cohérence.

C'est pourquoi l'instauration d'un dispositif de filtrage des pourvois a vocation à s'inscrire dans une refonte, à terme, de l'ensemble de l'architecture des recours judiciaires que la Cour de cassation appelle de ses vœux et qu'il peut contribuer à anticiper dans un processus dynamique de réformes.

Il s'agira, tout d'abord, d'assurer l'immutabilité du litige entre la première instance et l'appel et de restaurer à ce dernier sa fonction d'origine de voie de réformation du litige.

De même y-aura-t- il lieu de renforcer les moyens et de valoriser la justice de première instance en instituant l'exécution provisoire de droit de la plupart de ses décisions, de favoriser la réduction de la charge des contentieux de masse par la promotion du recours aux modes amiables de règlement des différends, de privilégier, enfin, le jugement des affaires en formation collégiale pour accroître la qualité des jugements.

A l'heure où le ministère de la justice initie différents chantiers, au nombre desquels celui de « simplification de la procédure civile », cette perspective d'ensemble, guidée par l'intérêt des justiciables, prend tout son sens.

La réforme projetée est par ailleurs porteuse d'économies budgétaires.

La Cour de cassation a reçu, en 2017, 22 890 pourvois civils et en a jugé 20 667. Son taux de couverture annuel (proportion des affaires terminées par rapport aux affaires entrantes nouvelles) est donc sensiblement déficitaire (90,29%).

26% des affaires terminées ont donné lieu à des décisions de cassation. Cela signifie que près de trois quart des pourvois sont voués à l'échec.

La part des décisions qui ont vocation à ne pas recevoir une autorisation de former pourvoi dans la logique du système de filtrage proposé peut être estimée à quelque 54% de l'ensemble des décisions rendues en une année par la Cour de cassation.

Ce calcul s'obtient en additionnant :

- le taux des rejets non spécialement motivés, 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 22% ;
- le taux des décisions d'irrecevabilité, soit 1% ;
- 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 89,67 % des décisions de rejet motivé) représentant 18,83% (arrondi à 19%) de l'ensemble des décisions terminées ;
- la proportion des pourvois que les plaideurs renoncent 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 (article 7 alinéa 3 de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique). Sont concernés 3 054 dossiers, en 2017, représentatifs de 11,77% (arrondis à 12%) des affaires nouvelles.

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

Il est vrai que cette économie ne pourra pas être strictement proportionnelle aux chiffres présentés ci-dessus.

En effet, et d'une part, le dispositif a d'abord pour finalité affirmée de permettre au juge de cassation d'approfondir plus longuement le traitement des dossiers qui sont au cœur de sa mission (études d'incidences plus systématiques ; contrôle de proportionnalité) et de valoriser sa production jurisprudentielle (motivation enrichie de ses arrêts ; politique de publication et communication ciblées, propre à servir la compréhension de la jurisprudence de la haute juridiction et, partant, l'influence du droit français).

D'autre part, la mise en place du filtrage mobilisera au sein des formations *ad hoc* de la Cour des ressources humaines très conséquentes.

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

Présentation des articles

1° / Dispositions relevant du code l'organisation judiciaire

L'article L. 411-2-1 instaure en son premier alinéa le principe d'un filtrage des pourvois en matière de cassation civile dont est exclu, par nature, le pourvoi du procureur général près la Cour de cassation formé en application des articles 17 et 18 de la loi n° 67-523 du 3 juillet 1967 (pourvoi dans l'intérêt de la loi ; pourvoi pour excès de pouvoir).

Aux alinéas suivants, il en énonce les critères. Le texte conditionne ainsi 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, d'une liberté ou d'un principe admis comme fondamentaux, notamment par les standards constitutionnels et européens.

Le dernier alinéa du texte exclut du champ de l'autorisation préalable les procédures soumises à des délais particuliers. Tel est le cas, par exemple, des contentieux relatifs aux élections professionnelles, aux élections politiques, en matière d'enlèvement internationaux d'enfants. Cette exclusion est prévue en l'état des textes spécifiques qui imposent aujourd'hui à la Cour de cassation de statuer avec une plus grande célérité dans certaines matières, indépendamment de la réflexion que la Cour appelle de ses vœux sur la pertinence des délais et des voies de recours institués dans de tels cas.

L'article L. 431-1 définit la formation chargée d'examiner cette demande d'autorisation. Il s'agit d'une formation de trois magistrats appartenant à la chambre qui a vocation à connaître des affaires relevant de la matière de l'affaire en cause. A ainsi été écartée la formule consistant à créer, au sein de la Cour de cassation, une chambre dédiée à l'examen des demandes d'autorisation.

Les défauts, majeurs, qu'avait mis à jour le fonctionnement de l'ancienne chambre des requêtes, supprimée en 1947 (glissement d'une appréciation des conditions d'admission du pourvoi vers une connaissance approfondie de ses mérites) ont dissuadé de reproduire un pareil dispositif. En outre, une telle chambre n'aurait pu satisfaire à l'exigence de spécialisation des magistrats qu'impose la technicité des affaires portées devant la Cour et la singularité des différentes catégories de contentieux dont elle connaît.

L'article L. 431-1-1 est une reprise de l'ancien article L. 431-1, dont seul le premier alinéa est modifié pour préciser que les pourvois examinés par une chambre le sont après autorisation de ce pourvoi.

L'article L. 431-3 est complété en son premier alinéa pour attribuer au conseiller référendaire siégeant dans la formation de la chambre prévue à l'article L. 431-1 voix délibérative dans les affaires qu'il est chargé de rapporter.

2° / Dispositions relevant de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 et du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991

L'article 7 est modifié pour, en matière de cassation civile, tirer les conséquences souhaitables de l'instauration d'un mécanisme de filtrage des pourvois quant aux conditions d'octroi du bénéfice de l'aide juridictionnelle au demandeur à l'autorisation de pourvoi.

C'est ainsi que la demande d'aide juridictionnelle présentée à l'appui d'une demande d'autorisation de pourvoi est dispensée tant des conditions, valant pour toute action en justice, tenant à son caractère manifestement irrecevable ou dénué de fondement (alinéa 1^{er}), que de celles, propres au pourvoi en cassation, relatives au caractère sérieux des moyens articulés au soutien du recours (alinéa 3).

Il est, en effet, considéré que l'ensemble des conditions concernées est absorbé par les critères d'admission du pourvoi prévus à l'article L. 411-2-1 du code de l'organisation judiciaire, évoqué *supra*, et qu'il convient d'en réserver l'examen à la seule formation *ad hoc* de la chambre de la Cour appelée à en connaître.

*

3° / Dispositions transitoires :

L'article XXX contient les dispositions transitoires.

L'alinéa 1er fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Celle-ci s'appliquera aux recours en cassation formés contre des décisions prononcées après le XXXXX. Cette entrée en vigueur différée est destinée à permettre l'adaptation des applicatifs informatiques de traitement des procédures concernées et de l'organisation des services de la Cour de cassation.

Elle permettra en outre aux magistrats, aux personnels de greffe et aux avocats de disposer d'un temps suffisant pour se familiariser avec la nouvelle procédure.

Par cohérence, les deuxième et troisième alinéas maintiennent sous l'empire de la loi ancienne respectivement les recours formés contre les décisions prononcées avant le XXXX et ceux introduits avant cette même date.