



RAPPORT

Pour une réforme du pourvoi en cassation en matière civile

30 SEPTEMBRE 2019

Introduction

1. La commande

A la suite du rapport de la commission de réflexion sur la réforme de la Cour de cassation qui a proposé, en février 2017, une procédure de sélection préalable des pourvois justifiant un examen par la Cour de cassation¹, le premier président de la Cour de cassation a remis à Madame la garde des sceaux, ministre de la justice, des propositions de réforme législative et réglementaire aux fins de mise en œuvre de ce mode de traitement des pourvois².

Pour poursuivre la réflexion, la garde des sceaux a, le 19 décembre 2018, confié à Monsieur Henri Nallet, ancien garde des sceaux, ministre de la justice, en se fondant sur les travaux déjà conduits à la Cour de cassation et en s'entourant d'un groupe de personnes qualifiées, « *la mission d'évaluer les principes et modalités à retenir pour mettre en place une réforme ambitieuse et partagée du pourvoi en cassation* » en plaçant l'intérêt du justiciable au centre de ses réflexions³.

2. La méthode de travail

Le groupe de travail sur la réforme du pourvoi en cassation⁴ s'est réuni chaque semaine à compter du 10 janvier 2019. Il a tenu 30 réunions jusqu'au 30 septembre 2019.

Outre les échanges entre ses membres, il a réuni la documentation relative au projet de filtrage des pourvois proposé par le premier président de la Cour de cassation puis a entendu les personnes paraissant susceptibles de lui apporter un éclairage tant technique que sociétal sur le projet de réforme⁵.

Sa réflexion a également été nourrie par l'audition des membres de l'inspection générale de la justice chargés de la mission relative au bilan des réformes de la procédure d'appel et à ses perspectives⁶ ainsi que par les réflexions et les propositions du procureur général près la Cour de cassation sur le statut et le rôle du parquet auprès de la Cour de cassation.

3. Le vocabulaire

Dans les développements qui suivent, il sera fait usage des termes « admission » (ou « non-admission »), « filtrage » ou encore « griefs (ou moyens) disciplinaires ». Dans un souci de précision, il est proposé pour chacune de ces expressions les définitions ci-après :

La « procédure d'admission » s'entend généralement d'un mécanisme qui, le plus souvent au stade liminaire de l'instance, sélectionne parmi les pourvois formés ceux d'entre eux qui, ne reposant pas sur un moyen apprécié dès ce stade comme sérieux, peuvent faire l'objet d'un traitement de procédure très simplifié et d'une décision non spécialement motivée.

La « procédure de filtrage » s'entend généralement d'un mécanisme qui soumet la formation d'un pourvoi en cassation à une autorisation délivrée en fonction de critères définis ou fixés en considération de l'office du juge de cassation et qui, ordinairement, ne procèdent pas de l'appréciation du sérieux du moyen.

¹ Rapport de la Commission de réflexion sur la réforme de la Cour de cassation, avril 2017.
<https://www.courdecassation.fr/IMG///Rapport%20sur%20la%20r%C3%Agforme%20de%20la%20Cour%20de%20cassation.pdf>

² V. Annexe 5 – Projet de textes « Filtrage des pourvois » proposés par la Cour de cassation, 26 mars 2018.

³ V. Lettre de mission, p. 2.

⁴ V. Annexe 1 – Composition du groupe de travail.

⁵ V. Annexe 2 – Personnes entendues par le groupe de travail sur la réforme du pourvoi en cassation.

⁶ V. Annexe 3 – Lettre de mission de Madame la garde des Sceaux, ministre de la justice, à Monsieur l'inspecteur général de la justice, 7 février 2019.

Enfin, sont habituellement désignés comme « disciplinaires » ceux des moyens qui, se prévalant de la violation d'une règle de droit (à défaut de quoi ils ne seraient pas recevables au regard de l'article 604 du code de procédure civile), n'ont d'autre but que de faire censurer la décision attaquée pour la façon dont elle a été rendue ou pour les vices affectant sa motivation. A ce titre, ils se différencient des moyens dits « normatifs » qui portent sur ce qui a été décidé sur le fond. Le contrôle disciplinaire exercé par la Cour de cassation vise, d'une manière générale, à la bonne application des règles fondamentales qui régissent la conduite du procès (principes directeur du procès du code de procédure civile et article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme).

4. Quelques données chiffrées pour commencer

La Cour de cassation est saisie d'environ 20 000 affaires civiles nouvelles par an depuis 1998. Seules 70 % de ces affaires, soit environ 14 000 sont toutefois soutenues et donnent lieu à un arrêt de la Cour de cassation.

Le délai de traitement des affaires était de 402 jours en 2018, ce qui de l'avis de tous est raisonnable, et le nombre des affaires en cours, qui s'élevait à 19 835 au 31 décembre 2018, reste bas.

Il est possible que le nombre d'arrêts de la Cour de cassation diminue dans les années à venir à la suite de la diminution du contentieux civil constatée dans les juridictions du fond⁷.

Enfin, sur le plan procédural, le groupe constate qu'une « procédure d'admission », que nous analyserons plus tard, existe déjà devant Cour de cassation. Néanmoins, celle-ci, dans ses récents rapports et propositions, considère que ce dispositif n'a ni l'objet, ni les effets d'un mécanisme de filtrage tel qu'elle le propose.

Avant d'analyser le contenu des propositions de la Cour et sa réception actuelle, il nous paraît utile d'évoquer brièvement quelques antécédents. En effet, la question soulevée par la proposition de la Cour de cassation, qui se résume à : « comment réduire le nombre de pourvois à traiter pour assurer un meilleur office dans l'intérêt de l'institution et du justiciable ? » a une longue histoire depuis la disparition en 1947 de la chambre des requêtes qui n'assurait plus la sélection des pourvois.

5. « Juger moins pour juger mieux »

De cette volonté de « juger moins pour juger mieux », on peut dresser un impressionnant florilège.

Léon Lyon-Caen, premier président honoraire de la Cour de cassation, déclarait dès 1950 : la *Cour de cassation, pour fonctionner sans heurts doit comporter nécessairement un barrage, un tri, destinés à écarter rapidement, dès l'abord, les pourvois dilatoires, téméraires, frustratoires émanant de plaideurs obstinés ou chicaniers dont le foisonnement ne fait que préjudicier à l'étude et à l'expédition des requêtes solides appuyées de moyens sérieux* »⁸. Tout semble déjà dit, et pourtant...

Le professeur André Tunc écrit à son tour, en 1978 : « *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* »⁹. Il est suivi en 1981 par Robert Schmelck, premier président de la Cour de cassation. S'adressant lors de l'audience solennelle de rentrée au Président de la République, il affirme :

⁷ V. Annexe 4 – Statistiques de la Cour de cassation.

⁸ Discours de Monsieur Léon Lyon-Caen, 15 juin 1950, cité par Monsieur Pierre Drai dans un discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de l'année 1995.
https://www.courdecassation.fr/br_institution_br_br_1/audiences_solennelles_59/debut_annee_60/discours_prononces_9228.html

⁹ A. Tunc, « La Cour suprême idéale », *RIDC* n° 1, janvier-mars 1978, pp. 433-471.

« nos suggestions [de réforme de la Cour de cassation] sont inspirées d'un triple souci :

- restreindre le nombre des pourvois,
- moderniser les modes de procéder et les méthodes de travail,
- mieux assurer l'unité de la jurisprudence »¹⁰.

Diminuer le nombre des affaires soumises à la Cour de cassation est alors le premier objectif du premier président.

En 1990 ensuite, Michel Monégier du Sorbier, président de l'association des anciens magistrats de la Cour de cassation, en conclusion d'un ouvrage sur le deuxième centenaire de la Cour de la cassation et s'interrogeant sur son avenir, passe en revue tous les moyens, y compris pécuniaires, de réduire le nombre de pourvois¹¹...

Guy Canivet enfin, en 2002, est d'avis que « c'est en rendant moins de décisions juridiquement significatives, mais en veillant davantage à la clarté et la cohérence des arrêts créateurs de droit que la Cour de cassation peut élaborer une jurisprudence d'envergure, plus lisible, plus explicite, évitant les incertitudes, les ambiguïtés et les fluctuations nuisibles à la prévisibilité de la règle »¹².

Il ne faisait en l'état que prolonger la réflexion du premier président Pierre Bellet qui, réclamant du temps pour les membres de la Cour de cassation, s'en prenait en 1980 autant au nombre de pourvois qu'à la multiplication des griefs : « La subtilité des juristes, et la pression de justiciables, ont fait qu'on est passé des deux seuls griefs prévus par les textes de 1790, à une multiplicité redoutable... La combinaison de ces divers griefs en un ensemble compact fait que la principale difficulté est souvent de comprendre ce qui est demandé et non de trouver une solution. La réponse est nécessairement complexe et n'apporte rien à l'édifice jurisprudentiel »¹³.

On constate, assez aisément, une convergence entre une partie de la doctrine et la très grande majorité des plus hauts magistrats de l'ordre judiciaire pour affirmer que la Cour de cassation doit rendre moins de décisions pour mieux remplir sa fonction de clarification et d'adaptation du droit ainsi que sa fonction de contrôle de l'application du droit par les juridictions du fond et d'unification de la jurisprudence.

Cet objectif de réguler les pourvois peut aussi se prévaloir des expériences des autres pays européens qui ont, pour la plupart d'entre eux, recentré leurs Cours suprêmes sur leur rôle normatif et ont adopté ou renforcé un système de filtrage des pourvois¹⁴. Cette orientation a, de surcroît, reçu l'approbation et le soutien du Conseil de l'Europe¹⁵, de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁶ et, enfin, de l'AHJUCAF qui a consacré son congrès de 2016 à légitimer « la régulation des contentieux devant les Cours suprêmes ».

Intellectuellement et doctrinalement, l'affaire paraît entendue et l'on est en droit de s'étonner que la France traîne autant pour mettre en œuvre ce que d'autres pays ont décidé depuis longtemps. Il faut sans doute y regarder de plus près pour tenter de comprendre ce mystère.

6. La régulation impossible...

Dès la création du Tribunal de cassation en 1790, Le Chapelier propose et obtient l'institution d'une chambre des requêtes chargée d'éviter un afflux de requêtes inutiles en appréciant le

¹⁰ Discours de Monsieur Robert Schmelck, 5 janvier 1981.

https://www.courdecassation.fr/venements_23/audiences_solennelles_59/audiences_debut_annee_judiciaire_60/discours_prononces_9668.html

¹¹ Association des magistrats et anciens magistrats de la Cour de cassation, « Le Tribunal et la Cour de cassation – 1790 – 1990 », *Litec*, 1990.

¹² G. Cavinet, « La procédure d'admission des pourvois en cassation », *Dalloz* 2002, n° 28, 25 juillet 2002, p. 2195.

¹³ P. Bellet, « Grandeur et servitude de la Cour de cassation », *RIDC* n° 2, avril-juin 1980, pp. 293-301.

¹⁴ V. Annexe 6 – « Les procédures d'appel et le filtrage des pourvois en matière civile, commerciale et sociale, devant les Cours suprêmes étrangères (Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, Italie, Pays-Bas, Suisse) », Etude du bureau du droit comparé de la Délégation aux affaires européennes et internationales du Secrétariat général du Ministère de la justice, 23 avril 2019.

¹⁵ Recommandation R(95) 5 du 7 février 1995.

¹⁶ CEDH, 17 janvier 1970, requête n° 2689/65, *Delcourt c. Belgique*.

sérieux des moyens soulevés. Il est donc admis dès l'origine que la Cour de cassation ne remplira son office de manière satisfaisante que si elle peut se concentrer sur un nombre limité de décisions.

La chambre des requêtes se prononçait soit par un arrêt d'admission non motivé, soit par un arrêt de rejet dont elle donnait les motifs. Mais, progressivement, elle a examiné chaque pourvoi de manière de plus en plus approfondie et elle est devenue un véritable « goulet d'étranglement pour les pourvois » alors qu'elle avait été créée pour éviter, au contraire, l'engorgement de la Cour. Ce premier instrument de filtrage, désormais dévoyé, fut supprimé par la loi du 22 juillet 1947 modifiant l'organisation et la procédure de la Cour de cassation.

C'est donc bien à la suite de la disparition de la chambre des requêtes que s'élèvent régulièrement les réclamations des plus hauts magistrats en faveur d'un système de régulation des pourvois devant la Cour de cassation. Il ne s'agit donc pas d'une nouveauté radicale dans notre système judiciaire, mais plutôt d'un « retour en arrière »...

Il faut cependant attendre la loi organique du 25 juin 2001, qui permet à la formation de trois magistrats de la Cour, après le dépôt des mémoires, de « déclarer non admis les pourvois irrecevables ou non fondés sur un moyen sérieux de cassation », pour voir instaurer un nouveau mécanisme de régulation des pourvois. Désormais, le décret n° 2014-1338 du 6 novembre 2014 a modifié l'article 1014 du code de procédure civile, qui permet à la Cour de cassation de décider « *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* ».

Néanmoins, ce n'est qu'au terme d'une instruction contradictoire que le pourvoi est rejeté ou donne lieu à cassation par un arrêt motivé. Seuls ceux qui sont déclarés non admis sont dispensés de motivation. Cette procédure de non-admission reste timide puisque chaque pourvoi donne lieu à une instruction et le premier président Canivet qui la mit en œuvre conclut ainsi prudemment un article à son propos : « *la sélection instaurée par la mesure nouvelle ne vise ni à une élimination massive des pourvois, ni à une transformation radicale de la Cour de Cassation, mais à une utilisation optimale des moyens de la justice à des fins correspondant exactement à la fonction d'une juridiction du droit* »¹⁷.

Quels en ont été les résultats ?

Cette procédure de non-admission, qui reste lourde et exigeante, n'a pas modifié profondément la production de la Cour de cassation ni le volume de ses décisions de manière durable.

Après une forte diminution du stock des affaires civiles, passant de 32 000 en 2003 à 19 000 en 2009, on constate une nouvelle croissance à 23 000 en 2015. « *La mobilisation de nouveaux effectifs ainsi qu'un taux élevé de non-admission avec un mode de traitement simplifié paraissent donc s'être progressivement dissous dans une méthode de travail impliquant un investissement en temps consacré à la rédaction du rapport pour les non-admissions se rapprochant de celui consacré aux rejets* »¹⁸.

Peut-être en aurait-il été autrement si la Cour de cassation avait pu mettre en œuvre une procédure d'admission identique à celle qui prévaut au Conseil d'Etat et à qui on la compare fréquemment ? En effet, au Conseil d'Etat, l'examen de l'admissibilité du pourvoi a lieu au vu du seul mémoire en demande. C'est plus rapide et moins exigeant en travail des magistrats. A la Cour de cassation, l'admission ou la non-admission du pourvoi n'intervient qu'après le dépôt des mémoires en demande et en défense et donc après l'écoulement des délais. Le groupe de travail avait souhaité entendre le président Canivet sur cette procédure de sélection des pourvois et ses résultats, mais il a décliné l'invitation...

Cette procédure de non-admission n'ayant donc pas donné les résultats espérés, le premier président Louvel demande à l'automne 2014 au Président du SDER Jean-Paul Jean d'entre-

¹⁷ G. Canivet, *préc.*

¹⁸ Rapport de la commission de réflexion sur la réforme de la Cour de cassation, avril 2017, p. 26.

prendre une réflexion d'ensemble sur la réforme de la Cour de cassation. Travail considérable, très complet, contenu dans plus de 360 pages et où apparaît enfin, de manière très détaillée, la proposition du filtrage des pourvois¹⁹.

Dans cette série d'essais destinés à trouver une succession efficace à la chambre des requêtes disparue en 1947 et finalement assez peu réussis, on n'oublie pas la tentative avortée d'instaurer un système de filtrage des pourvois à l'occasion du débat parlementaire sur la « loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle » en mai 2016. Les travaux de la commission présidée par Jean-Paul Jean ont alors commencé depuis plus d'une année. On y parle de mieux trier les pourvois par un système de non-admission renforcée, voire, plus encore, par un système de filtrage. Pourquoi ne pas profiter de la loi assez générale que prépare le garde des sceaux, Jean-Jacques Urvoas, pour faire adopter un amendement instituant le filtrage des pourvois ? Le texte est promptement rédigé, présenté en commission des lois par le gouvernement, qui doit peu après le retirer sous la volée de bois vert que lui administrent les députés, surpris et hostiles à ce qui leur apparaît tout de suite comme un manquement au principe de l'égalité des citoyens devant la loi et la justice et, sans doute, une tentative maladroite de leur forcer la main.

Le député Alain Tourret, avocat de profession, déclarait ainsi au cours de cette séance : « *il serait dangereux que la Cour de cassation, au mépris du principe d'égalité, se voit reconnaître le droit de choisir ses affaires, selon l'intérêt intellectuel ou doctrinal qu'elle identifie, sur la base de critères généraux, imprécis, et de ce fait inévitablement arbitraires.*

Une telle orientation aboutirait à ce qu'un certain nombre de textes, pourtant voulus par le Parlement, soient laissés à la discrétion des juridictions du fond sans contrôle de la Cour de cassation sur leur interprétation ou leur application, réserve faite du cas où la Cour de cassation trouverait un intérêt à ce contrôle.

(...) C'est l'unité même du droit sur l'ensemble du territoire qui est en jeu »²⁰.

Comment donc expliquer cette extrême difficulté, voire l'impossibilité de mettre en œuvre ce qui existe dans les institutions judiciaires d'autres pays comparables au nôtre, tout aussi démocratiques, tout aussi attachés au respect du droit et à l'égalité des citoyens devant la loi que nous ? Pourquoi cette simple perspective de réduire le nombre de décisions prises par la Cour de cassation déclenche-t-elle chez nous, dans des milieux en général calmes et informés, des prises de position radicales, violemment hostiles à ce qui chez nos voisins, tout aussi civilisés que nous, n'appelle aucune critique ?

Après des semaines d'échanges, de lectures, de discussions au sein de notre groupe de travail, il nous semble que cette interrogation sur le « mystère français » traverse et colore la question que nous a posée la garde des Sceaux.

7. Le droit, le juge et le pouvoir politique

La contribution d'Antoine Garapon, reproduite en annexe du rapport²¹, donne des éléments de réponse au « mystère français ». En rappelant que la Cour de cassation fut créée pour organiser les relations du droit et du pouvoir politique, il soutient que la cassation tenta la synthèse entre l'absolutisme et la révolution : la loi est sacralisée, mais contre les juges par la création de ces « *juges en charge de discipliner les juges du fond qui vont contrôler les jugements par un non jugement : la cassation* ».

Cependant les temps ont changé et les attentes à l'égard de l'institution judiciaire dans son ensemble exigent davantage : les personnes en souffrance sociale « *attendent de la justice une expérience de reconnaissance sociale positive* »²² mais face à cette demande le juge français reste muet.

¹⁹ Rapport de la commission de réflexion sur la réforme de la Cour de cassation, *préc.*

²⁰ V. Débats de la commission des lois de l'Assemblée nationale du 4 mai 2016 (séance de 10 heures).

²¹ V. Annexe 7 – Audition de Monsieur Antoine Garapon, 18 juillet 2019.

²² Cette citation, ainsi que celles qui suivent, sont issues des échanges entre le groupe de travail et Antoine Garapon.

D'où le besoin, pour y répondre, de sortir du modèle napoléonien, autrement dit, de ne pas s'en tenir à la seule réforme de la Cour de cassation, mais de réfléchir à une grande et efficace première instance qui « *doit être le temps de l'audience et d'une rencontre de justice responsabilisant les juges* ». Et, ajoute Antoine Garapon : « *Au plan statutaire, la première instance devrait être une consécration de carrière. Il faut que ce soit une vraie rencontre. Il faut savoir terminer une affaire, or on ne sait pas le faire aujourd'hui. Le reste de la pyramide serait un appel relativement rapide qui serait un jugement du jugement et une Cour de cassation qui se prononcerait de temps en temps. Nous avons les moyens humains et matériels pour cela. Des sortants d'école pourraient être assistants de juge en cour d'appel. On est sur une recomposition de l'organisation juridictionnelle* ».

Cette perspective, qui concerne l'ensemble de l'institution, rejoint les réflexions exprimées à plusieurs occasions par les membres du groupe de travail qui plaident pour une vraie rencontre « *justiciable-juge-avocat* » car, dans les juridictions du fond, c'est moins l'application de la règle que la résolution du litige qui compte. L'important est bien ce qui se passe devant le premier juge, ce qui implique évidemment un examen de ce qu'il convient de mettre en œuvre pour « *rétablir la confiance dans la première instance* ».

Cette question, qui n'était pas exprimée directement dans la lettre de mission, est revenue avec régularité et force dans nos débats et a été l'occasion de réaffirmer « *la place du juge qui reste le personnage principal* ». Au terme de nos échanges et de nos auditions à partir de la question apparemment technique du tri des pourvois devant la Cour de cassation s'est peu à peu dessinée « *une nouvelle vision de la place de la justice dans notre société* ».

Autrement dit, cette question de la sélection des pourvois devant la Cour de cassation, d'apparence technique et analysée depuis des années dans tous ses aspects, nous impose une interrogation sur le fonctionnement de l'ensemble de l'institution judiciaire et sa place dans la société actuelle.

Ce n'est qu'en élargissant notre regard à toute l'institution de la justice que l'on peut apporter une forme de réponse au « *mystère français* » que nous évoquions plus haut. La difficulté constatée à instaurer un système de sélection des pourvois devant la Cour de cassation ne trouve son explication que dans la place que notre société réserve ou concède à l'institution judiciaire et au juge. Ce qui renvoie, bien sûr, au discours du politique sur la justice. Or, à en croire Antoine Garapon, il n'y en a pas. « *Les élites n'ont pas de discours sur la justice. Il n'y a bien souvent que des clichés qui remontent à Rabelais, Courteline, ... Si l'on regarde la vague de judiciarisation des années 1990, elle n'a pas été pensée ni portée par un quelconque discours. C'est typiquement français. Il y a des pays qui ont la place du juge dans leurs gènes (Europe du Nord, Etats-Unis). Il y a des pays, anciennement totalitaires, qui ont découvert la nécessité de respecter l'état de droit (Italie, Allemagne, Autriche). La France est singulière, attachée à une culture politique et non pas juridique. Le discours des droits fondamentaux n'existe pas dans la culture française* ».

Cette analyse d'un des plus fins observateurs de notre réalité judiciaire rejoint les enseignements que le responsable de ces lignes a tirés de son passage à la Chancellerie dans les années 1990, période de vives tensions entre les juges et les « *politiques* ». L'immense majorité de ces derniers, mis à part les quelques avocats, moins nombreux sous la Ve République, et les rares professeurs de droit devenus parlementaires, ignore le fonctionnement de l'institution judiciaire et se méfie profondément des juges et de leur indépendance revendiquée. A droite, comme à gauche, issus de l'E.N.A. ou des mandats locaux, soutiens du gouvernement ou opposants, ils partagent tous, tranquillement ou dans les hauts cris selon les circonstances, cette ignorance et cette méfiance. A titre d'illustration, le président de cette commission a dû renoncer, à l'issue d'un débat en Conseil des ministres à la création d'une grande direction du droit au sein du ministère de la justice qui aurait eu pour mission de contrôler la qualité des productions juridiques des autres ministères. Le tollé fut tel que le Président de la République demanda le retrait du projet au motif qu'il allait donner trop de pouvoir aux magistrats...

C'est ce fond culturel qui explique la difficulté à faire admettre toute mesure renforçant la place ou le rôle de la justice et des magistrats dans nos institutions. Et c'est dans cette culture que se développent la plupart des critiques entendues par les uns et les autres à l'égard de toute mesure destinée à donner plus de relief et de force aux décisions de la Cour de cassation.

Nous allons pouvoir le vérifier en examinant l'accueil réservé aux propositions de filtrage des pourvois telles qu'elles ont été exprimées par le premier président Louvel et développées à plusieurs reprises par Jean-Paul Jean et Bruno Pireyre, directeurs successifs du SDER, et à propos desquelles nous avons interrogé les cinquante-trois personnalités entendues.

8. Les attentes exprimées pour la Cour de cassation dans le projet de filtrage

De l'avis de certains, la maîtrise des flux des affaires, dont nous avons rappelé la réalité au point 4, est obtenue par la Cour de cassation au prix d'une rétractation de son office sur un contrôle de légalité étroit, d'une motivation jugée souvent trop succincte et d'arrêts peut-être parfois insuffisamment médités.

Certaines personnes entendues ont en outre relevé que le grand nombre d'arrêts rendus par la Cour de cassation rendait sa jurisprudence peu lisible. D'autres ont néanmoins indiqué à l'inverse que le volume actuel des décisions offrait à la Cour de cassation la possibilité, au fil des cas traités, d'affiner, de nuancer sa jurisprudence. D'autres encore, ont estimé qu'il convenait de prendre en compte le risque de réduction de l'impact de sa jurisprudence du fait de l'open data.

Il y a, par contre, un accord général pour souhaiter une meilleure motivation des arrêts de la Cour pour rendre sa jurisprudence plus compréhensible et en améliorer la diffusion à l'étranger où elle n'est guère comprise.

La Cour de cassation s'est à cet égard d'ores et déjà engagée dans la voie de la modernisation par deux moyens complémentaires :

- d'une part, depuis plusieurs années déjà, ses formations solennelles, de même que toutes ses chambres, ont commencé à rendre des arrêts comportant une motivation enrichie, en forme développée ;
- d'autre part, à compter du 1^{er} octobre 2019, toutes les décisions de la Cour de cassation seront rédigées en style direct (sans phrase unique ni attendu, avec titres et numérotation des paragraphes).

Pour certains, cette évolution de la Cour de cassation s'inscrit dans un contexte de concurrence entre hautes juridictions sur un plan aussi bien national que supranational. Le Conseil constitutionnel, et, de manière plus prégnante, la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne, sont en effet trois institutions dont la jurisprudence irrigue mais aussi concurrence celle de la Cour de cassation.

C'est dans ce contexte général où la rivalité entre divers systèmes judiciaires est bien présente qu'il convient, à notre sens, d'aborder le projet de filtrage élaboré par la Cour de cassation.

Il a été conçu en son sein à la suite du « Rapport de la commission de réflexion sur la réforme de la Cour de cassation » d'avril 2017 à partir d'un socle élaboré d'un commun accord par l'ensemble des présidents de chambre, puis proposé par le premier président de la Cour de cassation à la garde des sceaux dans un document du 15 mars 2018.

La proposition de la Cour est déterminée par la nécessité, selon elle, de réduire dans de notables proportions le nombre des affaires qu'elle juge afin de concentrer l'essentiel de son activité et de ses forces sur ses missions principales : l'élaboration du droit ; l'unification de la jurisprudence ; la protection des droits fondamentaux. Cette proposition est inspirée par l'idée que pour juger mieux, la haute juridiction doit juger moins, comme nous l'avons déjà relevé. Cet objectif de réduction du nombre des décisions est clairement affiché afin, pour l'essentiel, de mieux maîtriser le sens, l'harmonisation et la prévisibilité de la jurisprudence de ses différentes chambres et formations ; de faire plus aisément ressortir les décisions à forte portée normative ; de motiver de façon plus complète et plus persuasive ses arrêts. Elle soutient que ses propositions ont pour objet d'assurer une justice de meilleure qualité dans l'intérêt de l'ensemble des justiciables – qui dépasse celui des seules parties au litige – et de l'administration de la justice.

La Cour de cassation estime que la mise en place d'un mécanisme de filtrage en est la condition nécessaire. A cette fin, elle a proposé, au moyen d'une réforme à la fois législative et réglementaire, de soumettre la formation des pourvois en cassation à une autorisation délivrée par une formation *ad hoc* de chaque chambre en fonction de critères en lien étroit avec les missions essentielles de la Cour (intérêt pour le développement du droit et/ou l'unification de la jurisprudence ; atteinte substantielle à un droit fondamental).

La Cour s'est enfin assurée de la constitutionnalité et de la conventionalité de ce mécanisme, et indique qu'il s'inscrit pleinement dans le sens des recommandations européennes²³ et des avis du Conseil consultatif des juges européens²⁴. Elle s'est d'ailleurs largement inspirée des nombreux exemples européens de tradition démocratique et de droit écrit. On peut considérer que le travail préparatoire à la mise en œuvre d'un système de filtrage des pourvois a été mené à son terme. Et, cependant...

9. Le projet de filtrage proposé par la Cour de cassation soulève de nombreuses interrogations

Les auditions ont fait ressortir deux types de critiques à l'égard du projet de la Cour de cassation. Celui-ci suscite une forte opposition, sous plusieurs angles, dont les deux principaux portent sur la possibilité de ne pas examiner un pourvoi fondé et sur la nature des critères de filtrage proposés.

A l'exception du professeur Nicolas Molfessis, qui approuve pour l'essentiel ce projet²⁵, les personnes reçues par le groupe de travail ont, d'une manière générale, repris les thèses classiques sur le filtrage des pourvois et donc manifesté une ferme hostilité au projet.

La possibilité de ne pas examiner un pourvoi fondé

Parmi les avocats entendus, et notamment les différentes organisations professionnelles, le projet de la Cour n'est pas soutenu, sauf par quelques personnalités de la profession telles que Maître Daniel Soulez Larivière ou Maître Jean-Michel Darrois. Quant aux organisations professionnelles de magistrats, le refus du filtrage proposé par la Cour est encore plus net et donne lieu à des prises de positions très fermes et très travaillées.

Les autres organisations syndicales entendues se sont elles aussi opposées au projet de filtrage des pourvois proposé par la Cour de cassation et ont souhaité que les efforts portent plutôt sur une amélioration de la qualité de la justice rendue par les juridictions du fond.

La majorité des personnes entendues critique l'abandon de l'admission systématique des pourvois fondés, qui découlerait nécessairement de l'adoption du projet de la Cour. Elles sont d'avis qu'il n'est pas satisfaisant de laisser subsister des décisions frappées de pourvoi qui ne seraient pas conformes au droit et estiment que « l'intérêt pour l'unification de la jurisprudence » n'est pas un critère qui permettrait de sanctionner toutes les irrégularités et illégalités.

Selon la grande majorité des personnes entendues, ce refus d'examiner un pourvoi fondé :

- remet en cause le principe d'égalité des citoyens devant la loi et devant la justice ;
- conduirait à un recul de la qualité des décisions rendues par les juridictions du fond, dans la mesure où le contrôle dit « disciplinaire », principal concerné par le projet de réforme de la Cour, imposerait le respect d'un standard minimum de qualité des décisions de justice ;
- entraînerait un risque accru de régionalisation de la jurisprudence.

Surtout, cet abandon, conjugué aux critères de filtrage retenus par la Cour, est critiqué en ce qu'il n'améliorerait pas la qualité du service rendu au justiciable mais seulement la qualité pour l'institution, la Cour de cassation, son positionnement, son autorité. Il n'améliorerait donc pas le

²³ Article 7, c, de la recommandation n° R (95)5 adoptée le 7 février 1995 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe

²⁴ Avis n° 20 (2017) du 10 novembre 2017 relatif au rôle des juridictions dans l'application uniforme de la loi, IV. b. n° 22 et VIII. f.

²⁵ V. Annexe 8 – Audition de Monsieur le professeur Nicolas Molfessis, 14 mars 2019.

système mais risquerait de le compliquer au détriment du justiciable. Il donnerait enfin l'impression que la Cour ne souhaite plus juger les pourvois qui ne seraient pas dignes d'elle.

Le besoin du justiciable d'avoir le sentiment d'être écouté a été souligné de manière quasi unanime. Certaines personnes entendues ont même relevé que le juge n'était peut-être pas légitime à choisir les pourvois méritant d'être admis.

Laisser subsister des illégalités car elles ne sont pas intéressantes aux yeux des juges est ressenti comme une injustice de surcroît contraire à l'égalité entre les citoyens. Cette critique très partagée au cours des auditions rend, de l'avis du groupe, inapplicable dans l'état actuel de « l'esprit public » cette proposition du projet de filtrage.

Néanmoins d'autres critiques, peut-être moins décisives, sont adressées au projet de la Cour.

La nature des critères de filtrage proposés

L'absence de critère de sélection des pourvois fondé sur le montant du litige a été unanimement saluée, sous une unique exception.

En revanche, la grande marge d'appréciation laissée à la Cour de cassation dans l'application des critères d'admission des pourvois qu'elle propose suscite de fortes critiques.

Pour mémoire, ces critères sont les suivants :

- 1° l'affaire soulève une question de principe présentant un intérêt pour le développement du droit ;
- 2° l'affaire soulève une question présentant un intérêt pour l'unification de la jurisprudence ;
- 3° est en cause une atteinte grave à un droit fondamental.

Il a été ainsi remarqué que si les critères de filtrage sont conceptuellement clairs, ils devraient être précisés et que la Cour de cassation pourrait fermer progressivement son accès de façon à choisir le nombre d'affaires qu'elle accepterait de juger.

Les personnes entendues relèvent par ailleurs qu'il est de l'intérêt du justiciable de voir son litige tranché par une application correcte des règles de droit et qu'il est pour lui peu compréhensible de se voir refuser l'accès à la Cour de cassation au motif que son pourvoi ne présenterait pas d'intérêt pour le droit. L'application de ce critère pourrait alors être vécue comme la manifestation d'une rupture supplémentaire entre l'élite et le peuple.

Il a également été exposé lors des auditions qu'outre la difficulté de définir, de lister, les droits fondamentaux, la distinction des violations « graves » des droits fondamentaux de celles qui ne le seraient pas n'est pas compréhensible pour le justiciable, dont le besoin de justice ne serait alors pas satisfait dès lors qu'il ne serait pas porté une atteinte grave à l'un de ses droits.

Cette dernière critique a d'autant plus de poids qu'elle peut se prévaloir de la lettre de mission de la garde des sceaux : « *L'intérêt du justiciable devra être au centre de vos réflexions* »...

10. Que faire ?

A ce stade des auditions des uns et des autres, il est apparu légitime et nécessaire au groupe de travail de s'interroger sur la suite à donner à ses travaux et sur la direction dans laquelle orienter ses échanges afin de parvenir à préciser « *les principes et les modalités à retenir pour mettre en place une réforme ambitieuse et partagée du pourvoi en cassation* ».

Ce rappel des termes de la lettre de mission ferme déjà la voie à une issue, ou plutôt une tentation, celle de ne rien faire, qui a de nombreux partisans. Et après tout, au regard du bilan statistique de la Cour de cassation et des critiques suscitées par le projet de filtrage des pourvois en cassation, on pourrait bien envisager de ne rien faire.

Cette attitude d'évitement, assez fréquente dès lors qu'il s'agit de réformer l'une ou l'autre des institutions ou des professions du droit, n'est pas partagée par le groupe de travail. Il considère en effet que l'objectif de donner à la Cour de cassation les moyens nécessaires pour assumer pleinement, avec une qualité renforcée, sa mission normative est une ambition légitime, conforme à l'intérêt de l'ensemble des justiciables. Il n'est en effet pas sérieusement contestable que sa jurisprudence est source de droit, à côté de la loi, lorsqu'elle l'interprète ou qu'elle énonce des règles nouvelles qui ne figurent pas dans les textes. L'autorité normative de ses décisions doit dès lors être assurée pour en permettre l'effectivité et le rayonnement.

Le groupe de travail estime en conséquence que la voie de l'abstention, même déguisée sous l'apparence de légères modifications, n'est pas souhaitable ni conforme à la demande de la garde des sceaux.

Néanmoins, existe-t-il d'autres voies de réforme que le filtrage proposé par la Cour ?

A la faveur des auditions, trois projets alternatifs ont été présentés au groupe de travail et ont retenu son attention. Ils consistent, notamment par l'adoption de dispositions de niveau législatif, à réformer la procédure de cassation sans pour autant filtrer les pourvois, afin de ne pas refuser d'admettre un pourvoi fondé tout en donnant à la Cour de cassation plus de temps pour traiter les affaires les plus importantes.

Le premier²⁶ propose de confier d'abord aux cours d'appel l'examen des pourvois en cassation. La Cour de cassation ne pourrait être saisie qu'après qu'elles les auraient en tout ou partie rejetés. Seuls les moyens préalablement présentés à la cour d'appel seraient recevables devant la Cour de cassation.

Ce système pourrait permettre de réduire le nombre de saisines de la Cour de cassation, sans en fermer l'accès lorsque le pourvoi paraîtra fondé. De plus, il instaurerait un utile dialogue entre les cours d'appel et la Cour de cassation. Sa mise en œuvre imposerait toutefois de renforcer les effectifs des cours d'appel et de former tous leurs magistrats à la technique de cassation.

Surtout, il faut bien le dire, ce système ambitieux rencontre une forte opposition dans de nombreuses cours d'appel qui ont une autre priorité, déjà évoquée, que celle de prendre en charge une partie du contentieux traité par la Cour de cassation – car c'est bien ce à quoi aboutit ce projet – voire de juger conformément à sa jurisprudence : résorber le stock, souvent considérable, d'affaires non traitées.

Le deuxième projet²⁷ consisterait à adopter la même technique²⁷ que celle qu'utilise déjà le Conseil d'Etat pour décider de la non-admission des pourvois : une formation restreinte ou un juge unique refuse l'admission des pourvois dont les moyens ne sont pas susceptibles d'entraîner la cassation. Cela suppose un tri rapide au sein de chaque chambre. Ce système permettrait d'éliminer rapidement les pourvois aux moyens inopérants et inciterait les avocats à une plus grande vigilance. Il présente, en outre, le très grand avantage politique d'être pratiqué depuis longtemps et sans la moindre critique par le Conseil d'Etat. Qui pourrait s'offusquer que nos deux « cours suprêmes » pratiquent le même système de sélection des pourvois qui leur sont soumis ?

Un troisième projet²⁸ consisterait à renforcer la procédure d'admission et le traitement différencié des pourvois en simplifiant et accélérant le traitement des affaires relevant de la fonction unificatrice et disciplinaire de la Cour de cassation afin de lui permettre de dégager du temps pour mieux assurer son rôle normatif et motiver plus amplement ses arrêts. A cette fin, il a été suggéré qu'au terme d'une procédure accélérée, un juge unique rejette ou casse les pourvois manifestement infondés ou manifestement contraires à un texte ou à une jurisprudence²⁹. Le nombre de chambres mixtes et d'assemblées plénières pourrait être parallèlement développé.

²⁶ V. Annexe 9 – Audition de Monsieur André Potocki, 8 mars 2019.

²⁷ V. notamment : Annexe 10 – Audition de Monsieur le président Jean-Denis Combrexelle et de Monsieur le président Jacques-Henri Stahl, 7 février 2019.

²⁸ V. notamment : Annexe 11 – Audition de Maître Louis Boré, 11 avril 2019.

²⁹ Pour mémoire, la procédure de rejet non spécialement motivé impose l'examen du pourvoi par trois magistrats de la Cour (article 1014 du code de procédure civile). Elle n'a pas d'équivalent pour les cassations évidentes.

L'instauration d'un tel système d'admission et de parcours différenciés selon la nature des pourvois présenterait un avantage fondamental : ne portant pas atteinte de manière frontale à cette passion française, qui sous-tend de manière plus ou moins explicite les propos tenus par les nombreuses personnes auditionnées et qu'on ne retrouve pas à ce niveau d'intensité dans d'autres pays, en l'occurrence la passion de la loi et celle de l'égalité des justiciables devant la loi, elle serait beaucoup mieux acceptée par la communauté des juristes qu'un système de filtrage.

Cette affirmation mérite quelques mots d'explication tant le fait de s'ajuster à cette double passion apparaît être une condition de réussite de tout projet de réforme, qu'il soit actuel ou futur. La Cour de cassation a été instituée pour forcer le respect de la loi par les juges du fond. Bien qu'il soit admis de longue date que celle-ci n'a plus rien d'un acte souverain et que la jurisprudence constitue une source de droit, fut-elle d'un rang inférieur à la loi, la Cour ne saurait s'abstenir de cette tâche en laissant le moindre accroissement qu'elle pourrait laisser passer un acte illégal entre les mailles étroites de son contrôle. C'est la raison pour laquelle un système d'admission (où l'on exerce toujours un contrôle de légalité) sera toujours mieux admis qu'un régime de filtrage (où l'on peut s'en abstenir). Quitte d'ailleurs à ce que la distinction entre les deux soit assez formelle (quand le contrôle de légalité est superficiel et/ou lorsque les critères du filtrage autorisent indirectement ce contrôle).

De ce point de vue, le système d'admission mis en œuvre par le Conseil d'Etat, qui permet de refuser d'admettre un pourvoi dès lors qu'il « *n'est fondé sur aucun moyen sérieux* »³⁰, présente l'avantage d'autoriser une sélection drastique des pourvois (jusqu'à 60 ou 70 % d'entre eux) sans encourir le risque d'une critique tirée de l'atteinte portée à l'égalité des justiciables devant la loi, puisque chaque pourvoi fait l'objet d'un examen.

Or ce qui vaut pour le Conseil d'Etat vaut aussi pour le système de sélection mis en place à la Cour de cassation par la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 qui disposait à l'origine que n'étaient pas admis les pourvois « *non fondés sur un moyen sérieux de cassation* »³¹. Cette procédure de sélection aurait pu permettre une même sélection drastique des pourvois si l'organisation interne de la Cour de cassation et, semble-t-il, la culture de ses membres, teintée d'un fort esprit d'indépendance propre à la magistrature judiciaire, avait permis de mettre en œuvre le texte original³² de manière déterminée, constante et unitaire. Le système de sélection des pourvois, tel que le pratique le Conseil d'Etat, n'est peut-être pas facilement transposable à la Cour de cassation...

Dès lors, le groupe de travail prône le renforcement de la procédure d'admission et de traitement différencié des pourvois. Il a l'avantage de renouer d'une autre manière avec l'esprit original de la réforme voulue en 2001 : alléger au maximum la procédure d'admission pour permettre aux membres de la Cour de cassation de se concentrer sur les pourvois ayant une portée normative.

11. Autres mesures destinées à renforcer l'autorité de la Cour de cassation

Mais ce projet de réforme ne devrait pas rester isolé. Il pourrait susciter des questions sur l'organisation interne de la Cour de cassation, notamment pour mettre en place un système propre à permettre à ses différentes chambres, sous l'autorité effective du premier président, de coordonner plus amplement leurs actions afin de donner à la procédure de sélection toute son ampleur. Certains membres du groupe de travail ont estimé qu'il revenait à la Cour de cassation de formuler des propositions en vue de modifier le code de l'organisation judiciaire régissant son fonctionnement.

En outre, au fil des auditions et des débats, il est apparu à la majorité des membres de la commission que l'autorité des décisions de la Cour de cassation devait être renforcée. A ainsi été évoqué l'éventualité de limiter le droit des juridictions du fond de s'affranchir d'une décision de la Cour de cassation, qu'il s'agisse d'un arrêt ou d'un avis.

³⁰ Article L. 822-1 du code de justice administrative, demeuré inchangé depuis son introduction par la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987.

³¹ Ancien article L. 131-6 du code de l'organisation judiciaire.

³² Il est énoncé aujourd'hui à l'article 1014 du code de procédure civile.

A cette fin, la juridiction de renvoi pourrait se conformer à l'arrêt de chambre rendu par la Cour de cassation sur les points de droit tranchés par celle-ci. En conséquence, et contre le droit positif³³, la réunion de l'assemblée plénière de la Cour de cassation serait réservée aux affaires posant une question de principe. Dans le même esprit, l'autorité des avis pourrait être renforcée en considérant que l'avis lie non seulement la juridiction qui a formulé la demande mais aussi les autres juridictions sur les points de droit sur lesquels la Cour s'est prononcée. Certes, la question est épineuse. Un tel système donnerait en effet une portée juridique plus importante aux avis qu'aux arrêts, puisque les premiers s'imposeraient aux juridictions autres que celle ayant sollicité l'avis, au rebours des premiers qui ne peuvent que susciter « *l'adhésion raisonnée* » de leur part (selon la vieille expression du professeur Jacques Maury).

Par ailleurs, et quelle que soit la solution retenue pour renforcer la procédure d'admission et les voies différenciées de traitement des pourvois, une réaffirmation du statut, du rôle et de la place du parquet général de la Cour de cassation semble indispensable. En effet, à la fin des années 1990, la Cour européenne des droits de l'homme a assimilé l'avocat général à la Cour de cassation à une partie au procès et lui a appliqué le principe de l'égalité des armes. Or, l'avocat général est un magistrat, membre de la Cour qui ne soutient les intérêts d'aucune des parties au litige, y compris si cette partie est le Ministère public. Son rôle est d'éclairer la Cour sur la bonne interprétation de la règle de droit. Ces éléments devraient être réaffirmés dans les textes. A cette occasion, l'article 5 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 pourrait être reformulé pour préciser que les magistrats du parquet général de la Cour de cassation ne sont pas placés sous l'autorité du garde des sceaux.

Mais peut-on aller plus loin ? Peut-on en particulier considérer que ces réformes ne soient qu'une étape avant le passage à un filtrage de type normatif tel que l'a proposé le premier Président Louvel, en fixant par exemple un délai (3 ou 4 ans) au terme duquel les commissions des lois du Parlement feraient le bilan de cette réforme des parcours différenciés et décideraient de passer, sur proposition du garde des sceaux, à un système de filtrage normatif rigoureux ?

En l'état du rapport particulier qu'entretient la communauté des juristes à l'égard de la loi et de l'égalité des justiciables devant la loi, mais aussi en raison de la situation actuelle des juridictions du fond, il est possible d'en douter. Néanmoins les membres du groupe de travail estiment que cette voie ne doit pas être fermée d'emblée, d'autant qu'elle pourrait se combiner avec une autre réforme possible : celle des cas d'ouverture à cassation dont deux anciens premiers présidents, Pierre Bellet et Guy Canivet, ont pu considérer qu'ils constituaient un ensemble compact et difficilement compréhensible de la part des justiciables.

Car ne serait-ce pas aller dans le sens de « *l'intérêt du justiciable* » mis au cœur de la lettre de mission que de simplifier les cas d'ouverture à cassation ? Rompant avec la subtilité parfois excessive des juristes, cette simplification n'irait-elle pas dans le sens d'une plus grande compréhension des décisions de justice de la part de ces justiciables et donc d'une restauration de l'autorité de la loi dont la compréhension ne doit pas être, dans la tradition française, réservée à un seul groupe d'initiés au nombre desquels ne feraient pas même partie nombre de juges du fond ? Même si elle paraît difficile, même si elle doit heurter des habitudes fortement ancrées dans l'esprit des spécialistes de la cassation, une réflexion sur une clarification des cas d'ouverture à cassation mérite au moins d'être envisagée.

12. Les conséquences de la réforme proposée sur l'ensemble de l'institution judiciaire

En toute hypothèse, il est important de relever que la quasi-totalité des personnes entendues ont retenu que l'introduction d'un système de sélection des pourvois devant la Cour de cassation, quelles qu'en soient les modalités (filtrage, admission, circuits différenciés), devrait impérativement être conditionnée à un renforcement de l'autorité des décisions et de la qualité des débats devant l'ensemble des juridictions du fond par une réforme globale qui intègre toute la

³³ Article L. 431-6 du code de l'organisation judiciaire.

procédure civile, l'organisation judiciaire, les ressources humaines et le budget, afin que les justiciables aient le sentiment d'avoir été écoutés et entendus.

Certaines personnes entendues ont considéré que si la procédure de première instance fonctionnait mieux et que si l'appel devenait un appel voie de réformation, la question du filtrage deviendrait pratiquement sans objet. D'autres ont proposé un échevinage des juridictions prud'homales pour améliorer la qualité des décisions rendues par ces juridictions spécialisées, tout comme le rapport du Sénat sur la justice prud'homale du 10 juillet 2019 et celui de l'inspection générale de la justice « Bilan des réformes de la procédure d'appel en matière civile, commerciale et sociale et perspectives » remis à la garde des sceaux le 24 juillet dernier.

La démarche engagée par la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, dont la déclinaison sur le plan réglementaire est en cours, pourrait répondre à certaines de ces attentes.

Le groupe de travail réaffirme quant à lui la valeur de la première instance, qui n'est pas « une voie de passage ». Elle doit redevenir le temps principal du débat judiciaire. Il importe à cette fin de réorienter les moyens de la justice sur le tribunal judiciaire et de renforcer l'oralité à ce stade de la procédure. Le justiciable n'en accepterait que mieux la décision.

Il conviendra d'apprécier l'effectivité des changements initiés par la loi de programmation 2018-2022 dans l'architecture judiciaire par la création de l'accès unique qu'est le tribunal judiciaire et dans l'appréhension du rôle et de la place du juge, qui doivent être confortés et prolongés, avec les moyens humains indispensables (magistrats, greffe, assistants spécialisés, équipes autour du juge...) et le développement d'outils informatiques performants, supports d'une rénovation des organisations de travail.

Dans l'architecture des recours, la spécificité de l'appel devrait reposer principalement sur une critique de la décision du premier juge et non pas conduire à juger à nouveau l'affaire dans son ensemble. Cette limitation de l'appel serait compensée par un retour à une collégialité systématique.

Les réformes récentes de l'appel ont posé des règles nouvelles quant à la déclaration d'appel et à la mise en état de ces procédures. Le groupe de travail considère que certaines notifications ou certains délais, dont l'utilité est discutable, pourraient être supprimés.

En revanche, l'obligation faite à l'appelant de préciser sa critique de la décision du premier juge devrait être rappelée, en renforçant l'irrecevabilité d'un appel général.

Le rapport de l'inspection générale de la justice met en exergue les efforts qui doivent encore être entrepris pour améliorer le fonctionnement des cours d'appel, aussi bien sur un plan procédural qu'en termes d'adéquation des moyens humains aux stocks et aux flux des affaires qui leur sont soumises. La capacité de jugement des cours d'appel doit être renforcée par l'affectation en nombre de juristes assistants et la mise en place de contrats d'objectifs.

Il serait enfin souhaitable de faciliter une meilleure fluidité dans les parcours professionnels en permettant à de jeunes magistrats de siéger en cour d'appel et en faisant bénéficier plus durablement les cours de l'apport des conseillers référendaires.

Il convient en dernier lieu de souligner la nécessité d'un travail de réflexion qui devrait être mené conjointement par les magistrats et les avocats, pour parvenir à une structuration des écritures. Par ailleurs, il a été relevé, dans les juridictions du fond comme à la Cour de cassation, une inflation des conclusions, par crainte pour les avocats de voir engager leur responsabilité professionnelle, ce qui complexifie grandement le travail du juge comme de l'avocat, sans bénéfice supplémentaire pour le justiciable. La structuration et peut-être la limitation de la longueur des écritures permettraient de gagner en qualité dans l'intérêt d'une meilleure justice. Toutefois, les efforts à entreprendre n'auront d'efficacité qu'au regard de ceux qui devraient être faits pour limiter l'inflation normative. Dans cet esprit, on rappellera la nécessité, pour le législateur et le pouvoir réglementaire, de veiller à la sobriété et à la brièveté des textes.

La mise en œuvre de ces propositions est de nature à donner son plein effet à la réforme proposée de la Cour de cassation et à confirmer celle-ci à la tête de l'ordre judiciaire, au service du droit et des justiciables.

13. Propositions

Exprimées en termes très généraux, voici les 5 propositions émises par le groupe de travail³⁴ :

1. Renforcer la procédure d'admission et instaurer un traitement différencié des pourvois

Cette réforme est de niveau législatif.

2. Solliciter les commissions des lois du Parlement dans un délai à déterminer afin (a) de procéder à une évaluation de la procédure d'admission et de traitement différencié des pourvois et (b) de débattre, sur proposition du garde des sceaux, d'un éventuel mécanisme de filtrage

3. Réserver le renvoi à l'assemblée plénière aux seules affaires posant une question de principe et renforcer l'autorité des avis

Cette proposition requiert une réforme législative.

4. Réformer le statut du parquet général de la Cour de cassation afin d'affirmer son indépendance

La réforme, par une loi organique, du statut des magistrats du parquet général de la Cour de cassation serait nécessaire pour permettre la mise en œuvre de cette proposition.

5. Accompagner la réforme du système de sélection des pourvois devant la Cour de cassation, quelles qu'en soient les modalités, par un renforcement de l'autorité des décisions des juridictions du fond.

³⁴ Ces propositions ne sont toutefois pas partagées par le président Pascal Chauvin, dont l'opinion dissidente figure à l'annexe 12 et par le président Bruno Pireyre, qui s'est retiré du groupe de travail (V. annexe 13).

Lettre de mission