

SERVICE DE DOCUMENTATION, DES ETUDES ET DU
RAPPORT DE LA COUR DE CASSATION

Monsieur le premier président,

Dès que j'ai pris mes fonctions à la tête du service de documentation, des études et du rapport (SDER), vous m'avez confié l'honneur et la charge de conduire la réflexion de la Cour de cassation pour une réforme ambitieuse. Dans votre lettre de mission du 19 septembre 2014, vous avez synthétisé les défis auxquels la Cour de cassation était et serait confrontée dans les prochaines années pour affirmer l'autorité de ses arrêts dans un contexte d'eupéanisation et de mondialisation du droit. Vous releviez que sa technique de traitement des pourvois, de rédaction des arrêts et de diffusion de sa jurisprudence pouvait paraître en décalage avec le nouveau contexte de production et de diffusion des normes juridiques, l'absence de mesure des incidences de ses décisions et la remise en cause depuis 2002 du rôle du parquet général qui avait contribué à son affaiblissement¹. Dans le cadre des débats publics organisés à l'occasion de ces travaux, vous avez pu développer vos analyses et fixer les lignes directrices de cette réflexion².

Au terme d'un peu plus de deux années de réunions de travail, de débats publics, de contributions, d'échanges, d'évolution des pratiques dans les chambres, au SDER, au parquet général, le présent rapport vous présente un bilan de ce qui a déjà changé et de ce qui est engagé, puis vous propose des perspectives concrètes de réforme, à court, moyen et long terme. Une méthode de conduite de projet vous est aussi suggérée, sachant que la dynamique engagée nécessite un effort continu pour impliquer les magistrats et fonctionnaires dans une vision d'ensemble, par delà les réalités de la charge de travail, de la segmentation des tâches et des rassurantes habitudes de la Cour³.

Les débats internes

Mais avant de présenter ce rapport et les propositions qui en résultent, je souhaite remercier tous les participants à ce travail collectif pour lequel les contributions des uns et des autres sont clairement identifiées dans les documents annexes et ceux figurant dans la base documentaire du SDER accessible à tous les membres de la Cour⁴. La méthode

¹ B. Louvel, premier président, « Lettre de mission adressée à Monsieur Jean-Paul Jean, président de chambre, directeur du SDER », 19 septembre 2014, annexe

² B. Louvel, premier président, « Discours d'installation », 16 juillet 2014, site Internet de la Cour ; B. Louvel, « Pour exercer pleinement son office de Cour suprême, la Cour de cassation doit adapter ses modes de contrôle », *JCP* éd. G, 2015, p. 1122

³ A. Lacabarats, « Les habitudes de la Cour de cassation », in N. Dissaux et Y. Guenzoui (dir.), *Les habitudes du droit*, Dalloz, 2015

⁴ Les documents situés dans la base documentaire sont accessibles au lien hypertexte suivant : [\\nms8-cassation\Base Documentaire](#)

collaborative ouverte que vous avez voulue a permis des échanges sans tabou entre magistrats du siège et du parquet, avocats aux Conseils et universitaires. Nombre des documents produits et des comptes-rendus sont publics et accessibles sur des pages dédiées du site internet de la Cour⁵. Le rapport qui vous est soumis est le résultat des réflexions de l'ensemble des membres de la Cour (magistrats du siège et du parquet général, greffe et service informatique), des avocats aux Conseils, des représentants des cours d'appel par l'intermédiaire de membres de la conférence des premiers présidents de cour d'appel, et d'universitaires. Cette réflexion a aussi été nourrie par les leçons tirées des expériences des Cours européennes de Strasbourg et de Luxembourg, de juridictions suprêmes étrangères et du Conseil d'Etat.

Partant de la place institutionnelle et des missions de la Cour de cassation au sein de l'ordre judiciaire, le rapport propose des évolutions concrètes qui peuvent être mises en œuvre, pour beaucoup à droit constant, dans le mode de traitement des 28.000 pourvois annuels que reçoit la Cour, tout en offrant des choix documentés sur la perspective d'instaurer par voie législative un mécanisme de sélection des affaires. Le rapport expose les différentes positions exprimées, dont beaucoup convergent. Mais si des consensus existent, peu réunissent tout à la fois les magistrats du siège de cassation et d'appel, du parquet général et les avocats aux Conseils. J'assume donc totalement, avec l'équipe de rédaction, certains choix et les propositions qui en découlent dont certaines ne peuvent faire consensus au vu d'avis ou d'intérêts contradictoires, mais qui s'inscrivent dans une perspective d'ensemble pour le socle d'une réforme cohérente de la Cour de cassation s'adaptant à son temps tout en conservant son génie propre.

Des groupes de travail thématiques ont été mis en place reprenant les principales articulations de la lettre de mission. Pour chaque thème, le service de documentation, des études et du rapport (SDER) a préparé des notes documentées présentant le contexte historique ou doctrinal, les points clefs ainsi que les perspectives d'évolution⁶.

Le groupe intitulé « **du pourvoi à l'arrêt** » s'est attaché dans un premier temps à réfléchir sur l'accès à la Cour de cassation à travers les procédures de filtrage et de non-admission, en s'interrogeant sur le rôle d'une juridiction suprême judiciaire dans une architecture d'ensemble des voies de recours qui devrait revaloriser le rôle des cours d'appel. Il a aussi dressé un bilan des modalités pratiques de traitement des dossiers au sein de la Cour, avec une analyse organisationnelle des processus de « fabrication »⁷ des arrêts dans chaque chambre, depuis la distribution du dossier jusqu'à la rédaction de l'arrêt. C'est dans ce cadre qu'ont été engagées ensuite des expérimentations à la deuxième chambre civile et à la chambre criminelle, et qu'ont été préparées les propositions concernant le signalement des

⁵ Ces documents sont disponibles au lien hypertexte suivant :

https://www.courdecassation.fr/cour_cassation_1/reforme_cour_7109/

⁶ Ces notes introductives figurent en annexe

⁷ Bruno Latour, *La fabrique du droit, une ethnographie du Conseil d'Etat*, La Découverte, 2004

affaires, l'intervention plus en amont du parquet général et un mode plus rationalisé de traitement des pourvois dans les différents circuits procéduraux.

Un sous-groupe a été constitué en 2015 sur les questions plus spécifiques de la rédaction et de la **motivation des décisions**, aboutissant, après expérimentations, à des propositions pour un modèle harmonisé de présentation formelle des arrêts, ainsi qu'à des propositions de « motivation enrichie » réservées à des cas précis⁸. Parmi ces cas, est souligné celui du contrôle de la Cour de cassation exercé au regard de la conventionnalité et du principe de proportionnalité, pour aboutir, à partir notamment de la grille proposée par M. André Potocki, juge à la Cour européenne des droits de l'homme⁹, à une « doctrine de la proportionnalité » qui harmonise la méthode d'analyse et la jurisprudence des chambres.

Le second groupe de travail s'est interrogé sur **les missions, le rôle effectif et le statut du parquet général**. Les questionnaires remplis dans chaque chambre par les magistrats du siège quant à leurs constats et leurs attentes vis-à-vis des interventions du parquet général ont permis de recueillir puis d'objectiver une information jusqu'alors peu documentée. Les contributions des membres du parquet général ont été nombreuses, avec une différence de sensibilité que l'on peut relever entre les anciens conseillers référendaires et ceux qui n'avaient pas connu le système antérieur à 2002¹⁰. Concernant le rôle du parquet général, l'analyse des pratiques et la reprise d'un dialogue constructif ont permis de formuler des propositions précises d'amélioration qui ont été actées par des accords au niveau de chaque chambre entre les présidents et les premiers avocats généraux¹¹. Sur ces bases, le procureur général a diffusé en juin 2015 une circulaire incitant au renforcement de ces bonnes pratiques¹².

Concernant le statut du parquet général, a été notamment soumise au débat l'analyse de M. Pascal Dourneau-Josette, chef de division au greffe de la Cour européenne des droits de l'homme, concernant la jurisprudence établie de la Cour européenne des droits de l'homme intéressant le parquet général près la Cour de cassation avant et après la décision Reinhardt et Slimane-Kaïd du 31 mars 1998 (*req. 21/1997/805/1008 et 22/1997/806/1009*)¹³. L'assemblée générale de la Cour du 12 décembre 2016 a été l'occasion pour le procureur général de fixer sa position au regard du statut du parquet général de la Cour de cassation et de la définition de son rôle reformulé par le nouvel article L. 432-1 du code de l'organisation

⁸ Sous-groupe animé par Alain Lacabarats, président de chambre, avec l'appui du SDER

⁹ SDER, « Compte-rendu de la réunion du 27 novembre 2015 : accueil de A. Potocki, juge à la Cour EDH », novembre 2015, annexe

¹⁰ Voir annexes

¹¹ L. Le Mesle, premier avocat général, « Evolution du travail collaboratif à la Cour de cassation entre magistrats du siège et du parquet », décembre 2016, annexe

¹² Note du 23 juin 2015 relative aux bonnes pratiques en matière de rédaction et de communication des conclusions des avocats généraux, annexe

¹³ SDER, « Compte-rendu de la conférence de Pascal Dourneau-Josette, professeur associé à l'Université de Strasbourg et chef de division à la Cour EDH, " Le parquet général près la Cour de cassation au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme " et débats », mars 2015, annexe

judiciaire¹⁴. Il estime que « la question se pose aujourd'hui avec encore plus d'acuité depuis l'arrêt « Marc-Antoine » du 4 juin 2013, de savoir si l'avocat général ne peut pas bénéficier, à son tour, de l'évolution jurisprudentielle favorable au rapporteur public du Conseil d'Etat »¹⁵.

Regroupant certaines thématiques du traitement approfondi des pourvois et du rôle du parquet général, un sous-groupe a été constitué pour expertiser la question relative aux **études d'impact** (ou études d'incidence)¹⁶. A partir de pourvois déjà jugés, les travaux ont porté sur le repérage et la sélection des affaires dites « importantes » nécessitant cet approfondissement et ont proposé une méthode de réalisation, le rôle du parquet général dans cette ouverture sur l'extérieur apparaissant encore plus central, ainsi que le recours à l'*amicus curiae*, au regard là encore des apports de la loi dite « J 21 »¹⁷.

L'ouverture

Les professeurs Loïc Cadiet et Cécile Chainais ont été nos « référents universitaires » sur l'ensemble des problématiques traitées, ainsi que le professeur Pascale Deumier sur la jurisprudence et la rédaction des arrêts¹⁸. Des conférences toujours très suivies ont permis d'accueillir également le professeur Christophe Jamin pour une introduction au contrôle de proportionnalité¹⁹. Le colloque du 24 novembre 2015 « Regards d'universitaires sur la réforme de la Cour de cassation », après une année de travaux, a mis en évidence la diversité des opinions de « la doctrine » mais a aussi permis de confronter les points de vue en toute liberté²⁰. Le cycle 2015 de l'IHEJ s'est tenu à la Cour de cassation sur le thème « L'office du juge suprême à l'heure de la mondialisation »²¹.

La conférence du professeur Frédérique Ferrand sur « La juridiction suprême en droit comparé »²² a mis en évidence que plusieurs juridictions suprêmes de pays européens comparables ont connu ces dernières années d'importantes réformes, notamment en introduisant des procédures de filtrage des pourvois et de traitement différencié selon

¹⁴ Article 40 de la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle (dite loi J21) « Il [le parquet général] rend des avis dans l'intérêt de la loi et du bien commun. Il éclaire la cour sur la portée de la décision à intervenir. »

¹⁵ SDER, « Compte-rendu de la conférence de Pascal Dourneau-Josette, professeur associé à l'Université de Strasbourg et chef de division à la Cour EDH, " Le parquet général près la Cour de cassation au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme " et débats », mars 2015, annexe

¹⁶ Sous-groupe animé par Thierry Fossier, conseiller, et Michèle Salvat, premier avocat général, avec l'appui du SDER

¹⁷ Nouvel article L. 431-3-1 du code de l'organisation judiciaire

¹⁸ P. Deumier, « Repenser la motivation des arrêts de la Cour de cassation ? Raisons, identification, réalisation », *D.* 2015, p. 2022 ; disponible en version longue sur le site Internet de la Cour

¹⁹ C. Jamin, professeur, "Juger et motiver. Introduction comparative à la question du contrôle de proportionnalité en matière de droits fondamentaux", site Internet de la Cour

²⁰ *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

²¹ <http://ihej.org/seminaires/loffice-du-juge-supreme-a-lheure-de-la-mondialisation/>

²² F. Ferrand, « La juridiction judiciaire suprême en droit comparé : missions, filtrage et intensité du contrôle », in G. Drago, B. Fauvarque-Cosson, M. Goré (dir.), *L'accès au juge de cassation*, Société de législation comparée, 2015, p. 147

l'importance estimée des affaires. Des études comparatives ont été effectuées par le SDER concernant l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique, la Suisse, l'Espagne et l'Italie²³. L'étude de la réforme conduite en Allemagne en 2001 a été complétée le 16 mai 2016 par un séminaire franco-allemand d'approfondissement portant sur le filtrage des pourvois, organisé par les cours d'appel de Metz et de Zweibrücken.

La conférence de M. Maarten Feteris, président de la Cour suprême des Pays-Bas²⁴ (*Hogge Raad*) a donné un aperçu d'évolutions possibles d'une juridiction suprême qui avait été originellement construite sur le modèle de la Cour de cassation française. Sur toutes les thématiques intéressant la commission de réflexion (motivation des décisions, intensité des contrôles, intégration du droit européen, sélection des pourvois, rôle très en amont du parquet général), le président Feteris a exposé les étapes successives de la réforme du *Hogge Raad*, dont une des finalités était de recentrer cette Cour sur son rôle normatif. A été présenté et discuté un arrêt de formation plénière concernant un contentieux sériel, avec motivation enrichie effectuant un contrôle de proportionnalité²⁵.

Enfin, le congrès de l'AHJUCAF (Association des hautes juridictions ayant en partage l'usage du français) qui s'est tenu à Cotonou les 30-31 mai 2016 a mis en évidence que la cinquantaine des juridictions suprêmes judiciaires francophones se posaient toutes la même question de la gestion des flux d'affaires d'importances très diverses. Les débats ont permis de dégager une série de recommandations communes sur le principe et les modalités d'une procédure de filtrage des pourvois estimée « légitime » et « nécessaire »²⁶.

Affronter les questions sensibles

La doctrine a largement commenté ces débats, percevant l'enjeu des changements institutionnels et organisationnels envisagés. La question la plus sensible concerne sans nul doute **le filtrage des pourvois** pour laquelle il a été délibérément choisi de poser clairement les termes du débat dans un rapport d'étape présenté en assemblée générale en mai 2015²⁷.

Les propositions d'évolution élaborées au sein de la commission de réflexion, intégrant soit une étape préalable d'admission à partir de critères prédéfinis, liés à la nature ou à la portée de la question soulevée par le pourvoi, soit une procédure inspirée des réformes conduites au Conseil d'Etat²⁸, adaptée à la spécificité de la Cour de cassation, permettant de déclarer

²³ SDER, « Tableau comparatif d'activité des Cours suprêmes », mars 2015, annexe

²⁴ M. Feteris, président de la Cour suprême des Pays-Bas, « La réforme de la Cour de cassation des Pays-Bas », 1^{er} avril 2016, site Internet de la Cour

²⁵ SDER, BDC, « Traduction en français de l'arrêt du 22 novembre 2013, n°13/01154 de la Cour suprême des Pays-Bas », mai 2016, site Internet de la Cour

²⁶ AHJUCAF, « Recommandations de l'AHJUCAF sur la régulation des contentieux devant les Cours suprêmes », mai 2016, annexe

²⁷ SDER, « Rapport d'étape sur l'avant-projet de réforme du filtrage des pouvoirs devant la Cour de cassation », juin 2015, site Internet de la Cour

²⁸ B. Stirn, « Le filtrage des recours devant le juge administratif : expérience et perspectives », in *Mélanges en l'honneur de Jacques Boré*, 2007, p. 437 ; Audition de MM. Arrighi de Casanova et Stahl, « La procédure d'admission au Conseil d'Etat », mars 2015, Base documentaire du SDER

« non admis », sur la seule base du mémoire ampliatif, les pourvois qui ne présenteraient pas « de moyen sérieux de cassation », ont reçu en assemblée générale un premier accueil que l'on peut qualifier de « réservé ». On peut cependant relever que les réformes successives conduites par le Conseil d'Etat du mode de traitement simplifié des pourvois ont encore été récemment renforcées par la possibilité de déclarer non admis par simple ordonnance un pourvoi, au seul vu de la requête et sans instruction préalable, « s'il est manifestement dépourvu de fondement » (art. R. 822-5, al. 4 du code de justice administrative)²⁹.

Ces évolutions constantes du Conseil d'Etat renforçant un mode de traitement simplifié des recours pour les affaires simples sont évidemment à rapprocher de la transformation statutaire du commissaire du gouvernement en rapporteur public et sa validation par l'arrêt de la Cour EDH « Marc-Antoine » du 4 juin 2013. Les avocats aux Conseils ne contestent pas cette procédure facilitée par le rôle désormais tenu par le rapporteur public. Tout est donc lié. L'absence d'évolution au sein de la Cour de cassation depuis la réforme de la non-admission en 2001 s'explique aussi, malgré une première suggestion soumise au garde des Sceaux en 2002 mais non suivie d'effet³⁰, par l'absence d'autres propositions précises et négociées depuis lors, malgré certaines tentatives, pour **transformer le rôle du parquet général de la Cour de cassation et faire évoluer son statut**³¹. Par-delà le regret exprimé de façon récurrente de n'avoir pu faire comprendre à la Cour européenne des droits de l'homme la spécificité du parquet général près la Cour de cassation, aucune proposition alternative constructive n'a été formulée depuis 15 ans, contrairement à la réforme réussie au Conseil d'Etat s'appuyant sur une stratégie d'ensemble³².

Face à cette situation bloquée, la seule évolution, avant la loi dite J 21 du 18 novembre 2016 a consisté en une augmentation des effectifs. La Cour des comptes rappelait, en juillet 2015, la transformation de 5 emplois d'avocats généraux en premiers avocats généraux et la création de 6 postes d'avocats généraux référendaires, outre les maintiens en activité en surnombre, les effectifs globaux du parquet général passant ainsi de 24 en 2002 à 33 en 2008, et 57 en 2015 dont 11 magistrats maintenus en activité³³. L'augmentation du nombre d'avocats généraux a été uniquement justifiée « *par le changement de méthode de travail*

²⁹ Décret n°2016-1480 du 2 novembre 2016 ; P. Cassia, « L'inquiétante justice administrative de demain », *D.* 2016, p. 2475 ; Un recours contre ce décret a été effectué par l'Ordre des avocats du barreau de Paris.

³⁰ Après la décision du bureau de mettre fin à la participation de l'avocat général à la conférence et à l'assistance au délibéré à compter du 1er janvier 2002. La note de M. Robert Badinter à l'attention de Mme Marylise Lebranchu, garde des Sceaux, en date du 27 février et les propositions de MM. les présidents de chambre Bruno Cotte et Jean-François Weber n'ont jamais été suivies d'effet. Voir P. Lyon-Caen, « Il faut supprimer les avocats généraux à la Cour de cassation... », *Mélanges en l'honneur d'Antoine Lyon-Caen*, à paraître

³¹ B. Louvel, premier président, « Discours d'installation », 16 juillet 2014 : « [Le] parquet général a été gravement déstabilisé dans sa mission traditionnelle par la mise en œuvre d'une doctrine de la Cour de Strasbourg l'assimilant à une partie au procès devant la Cour de cassation, alors que le siège de la Cour avait toujours vu dans son parquet général un partenaire contribuant à l'élaboration de ses arrêts. »

³² D. Boccon-Gibod, « Ce qui pourrait changer à la Cour de cassation », *D.* 2014, p. 1107

³³ Cour des comptes, « Rapport provisoire sur la Cour de cassation », juillet 2015, p. 40

imposé aux avocats généraux, induit par les modifications intervenues dans le fonctionnement de la Cour suite à l'arrêt Reinhardt et Slimane Kaid du 31 mars 1998 de la Cour européenne des droits de l'homme »³⁴. C'est donc bien sur cette méthode de travail entre parquet général et siège qu'il faut aujourd'hui centrer les propositions d'évolution, dans l'attente d'une ratification du Protocole n° 16 additif à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui pourrait constituer une opportunité d'adresser une demande d'avis à la Cour européenne des droits de l'homme concernant une évolution envisageable précise de la place procédurale du parquet général³⁵.

Compte tenu de la valeur de ces magistrats, le procureur général estime que *« l'interruption du dialogue existant entre les magistrats du siège et les avocats généraux de la Cour de cassation a été un facteur d'appauvrissement pour tous »* et souligne que *« l'étude du bilan de la mise en œuvre des multiples propositions formulées dans le cadre de la commission de réforme nous permet de considérer que le chemin parcouru pour redonner son véritable sens au travail de l'avocat général est significatif, sur le plan du renforcement du travail collaboratif en amont du dépôt du rapport et de l'avis, bien que ces évolutions positives nécessitent aujourd'hui que les bonnes pratiques soient institutionnalisées afin que leur pérennité ne repose pas sur des rapports uniquement intuitu personae »³⁶*. Le procureur général estime cependant que *« la nouvelle méthode de travail préconisée dans le rapport ne peut se concevoir sans le préalable absolu de la participation totale des magistrats du parquet général aux travaux de la chambre, par l'association de l'avocat général à la conférence et son retour au délibéré »³⁷*. Ce positionnement pose à l'évidence un problème juridique majeur à résoudre, puisqu'il est contraire à la décision de séparation mise en œuvre depuis 2002 au regard de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg.

Si l'on veut que des évolutions significatives résultent des travaux de réflexion engagés, il faut donc traiter sans tabou les vraies questions et effectuer un diagnostic sans complaisance. Concernant les magistrats du siège, la question des effectifs est également sous-jacente à toute procédure de sélection des pourvois qui diminuerait le volume d'activité de la Cour. Lors de la réforme engagée par le premier président Canivet en 2001, ce dernier avait obtenu la création de postes de conseillers référendaires le temps de redresser la situation. Les effectifs sont ainsi passés de 153 en 1998 à 168 en 2002 (+ 17 référendaires et une diminution des auditeurs) pour monter à 193 en 2008 dont 11 maintenus en surnombre et 219 en 2015 dont 26 maintenus en surnombre. La Cour des comptes relève en 2015 que le nombre de conseillers référendaires, depuis les années 2000,

³⁴ Réponse de la Cour de cassation à la Cour des comptes, septembre 2015

³⁵ Le protocole entre en vigueur si dix Etats l'ont ratifié. Huit l'ont fait à ce jour, mais pas encore la France. Dans cette double hypothèse marquée d'incertitudes politiques au vu de l'enjeu (dix Etats signataires dont la France ouvrant cette possibilité), la donne pourrait donc changer en termes de stratégie d'évolution de la place et du rôle du parquet général, si une demande d'avis précise et argumentée était formulée

³⁶ J.-C. Marin, procureur général, « Le rôle de l'avocat général », décembre 2016, annexe

³⁷ J.-C. Marin, procureur général, « Courrier adressé au Président Jean », 1^{er} février 2017, annexe

est resté le même (73 en 2015) « alors que ces postes avaient à l'époque été attribués au-delà de l'effectif budgétaire de référence, afin de résorber les stocks »³⁸.

Les deux questions du filtrage des pourvois et du parquet général (statut et rôle) sont donc à la fois les plus délicates à traiter et les plus nécessaires. Elles ne l'avaient pas été réellement en 2001-2002, si ce n'est par une réforme de la non-admission qui a montré ses limites sur la durée et une augmentation des effectifs du parquet général sans utilisation en valeur ajoutée aujourd'hui eu égard au nombre des dossiers traités. Quinze ans plus tard, il faut donc reprendre ces deux questions ensemble dans une même logique qui permette de progresser concrètement. L'analyse des modes de traitement des dossiers pour viser à une meilleure logique organisationnelle et le dialogue constructif engagé entre siège et parquet ont permis d'ores et déjà de réelles avancées et des propositions qui peuvent être mises en œuvre rapidement.

Les évolutions proposées en matière d'organisation, de clarification des circuits différenciés, de mode de rédaction et de motivation, de méthode d'exercice du contrôle de proportionnalité, qui vont faire l'objet de développements particuliers dans le présent rapport, paraissent *a priori* les plus aisées à mettre en œuvre. On ne comprendrait pas en effet que la Cour de cassation n'évolue pas rapidement sur ces points alors même que tout son environnement change, ainsi que vous l'avez souligné à maintes reprises.

Pourquoi changer quand tout va bien ?

Mais pourquoi changer, nous disent certains, dont les auteurs d'analyses critiques qui doivent être entendues et dont les arguments doivent être étudiés ?

La Cour de cassation va bien. La Cour est une institution respectée en France et dans le monde, elle a su évoluer par une politique de « petits pas », sa technicité est reconnue et le renouvellement de ses magistrats avec une part grandissante d'anciens référendaires assure continuité et cohérence, renforcées par la qualité du travail et le soutien des avocats aux Conseils et de la doctrine. La modernisation des méthodes de travail grâce à un système de gestion informatique intégrée en fait par ailleurs une des juridictions suprêmes les plus modernes d'Europe sur ce plan, comme nous avons pu le constater dans les travaux conduits au sein de la CEPEJ pour le Conseil de l'Europe³⁹.

La Cour de cassation répond à la demande sur le plan quantitatif, mais dans quelles conditions ? En matière civile, la Cour a été saisie en 2015 de 20.412 pourvois et en a traité 18.304, dont 2.509 ordonnances de désistement. Cette tendance négative avec un taux de couverture de 89,7 % est inquiétante puisqu'elle se consolide depuis 2011 avec sa conséquence logique, l'augmentation constante du stock d'affaires en cours sur cinq ans

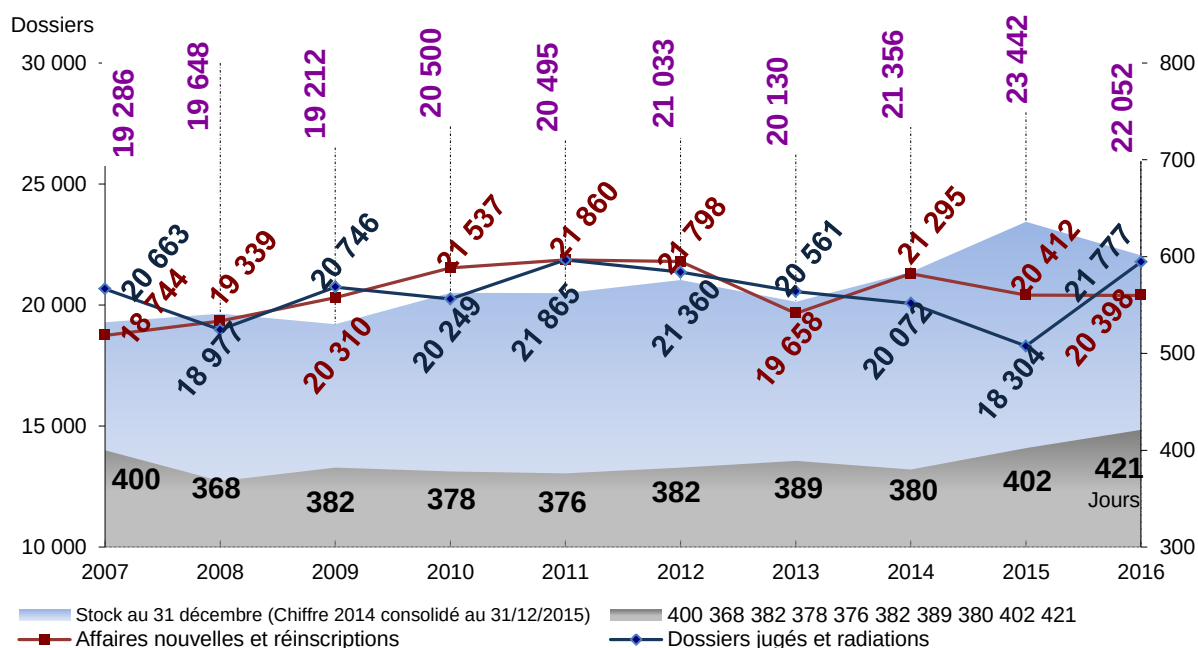
³⁸ Cour des comptes, « Rapport provisoire sur la Cour de cassation », juillet 2015, p. 36

³⁹ Commission européenne pour l'efficacité de la justice, *Systèmes judiciaires européens : efficacité et qualité*, Conseil de l'Europe, Les études de la CEPEJ, n° 23, 2016

(23.442 au 31 décembre 2015). Des différences fortes existent entre les chambres. L'augmentation du délai moyen des affaires jugées sur cette même période (de 376 jours en 2011 à 402 en 2015) confirme cette tendance, bien que cette notion de délai moyen devrait être affinée au vu de la diversité des affaires et des modes de traitement des pourvois et qu'il serait utile d'établir un tableau de bord par types d'affaires et modes de traitement, comme cela existe pour les juridictions du fond.

En matière pénale, la Cour avait été saisie en 2015 de 7.820 pourvois et en avait traité 7.600, dont 629 désistements et 2.702 non-admissions non motivées (forme). Le taux de couverture de 97 % confirme la tendance négative depuis 2011 avec là aussi sa conséquence logique, l'augmentation constante du stock d'affaires en cours depuis cinq ans (3.943 au 31 décembre 2015). L'augmentation du délai moyen des affaires jugées sur cette même période (de 139 en 2011 à 173 jours en 2015) s'inscrit dans cette tendance, même si là encore il faudrait nuancer selon les types d'affaires et leurs modes de traitement, avec des distinctions encore plus marquées en matière pénale.

Activité civile 2016



Les données statistiques 2016 semblent marquer une inversion de tendance avec une stabilisation des saisines en matière civile (20.398) et une très forte augmentation des arrêts rendus et des radiations (21.777). Mais cette évolution positive sur la seule dernière année trouve sa principale explication dans le nombre important de séries dans les affaires terminées à la chambre sociale en 2016, soit 7.495 contre 5.444 en 2015 (+ 37,7 %).

Peut-être faut-il aussi intégrer l'impact sur l'activité statistique 2016 des chambres, de la priorité donnée, dans le cadre des travaux de la commission de réflexion, au traitement simplifié et rapide des affaires simples ? On peut déjà relever, pour illustrer cette dernière

évolution, une augmentation très forte des rejets non spécialement motivés, passés de 3.207 en 2015 à 4.070 en 2016 (+ 26,9 %) au regard des arrêts de rejet qui progressent beaucoup moins, de 4.991 à 5.487 (+9,9 %). Le nombre d'arrêts de cassation progresse quant à lui très fortement (de 4.157 à 5.707) (+37,3 %).

L'activité pénale 2016 n'a pas été marquée par d'aussi fortes variations. La baisse des saisines a continué (7.649 pourvois contre 7.820) et le nombre d'affaires jugées a légèrement augmenté (7.828 contre 7.600).

La Cour de cassation allait mal lorsque le premier président Canivet, lors de l'audience solennelle de janvier 2001, après avoir évoqué le nombre d'affaires en instance (33.000) et la durée moyenne d'examen d'un pourvoi (plus de deux années), avait rappelé sa proposition, pour résorber le passif, d'augmenter le nombre des conseillers référendaires pendant une période limitée de cinq années, et d'introduire une procédure d'admission des pourvois conciliant efficacité et respect des principes du procès équitable⁴⁰. Directement inspirée de l'admission des pourvois en matière administrative, la procédure instaurée par la loi n° 2001-539 du 25 juin 2001 pour les pourvois devant la Cour de cassation se distingue de celle du Conseil d'Etat en ce que l'examen de l'admissibilité n'est pas, comme devant la Haute juridiction administrative, préalable à l'instruction des pourvois⁴¹. Elle intervient lorsque les pourvois sont distribués dans les chambres, après une instruction complète résultant de l'examen des mémoires, tant en demande qu'en défense, ou de l'expiration des délais pour ce faire⁴².

En 2006, le premier président Canivet avait déjà mis l'accent non seulement sur la nécessité d'assurer une meilleure gestion quantitative et qualitative des flux de pourvois, mais aussi sur celle de répondre désormais dans de meilleures conditions à des problématiques à caractère international dépassant de plus en plus souvent un cadre strictement hexagonal⁴³.

Il ressort de l'étude menée par M. Sommer conseiller référendaire et Mme Munoz-Perez statisticienne, consacrée à dix années (2002-2012) d'application de la non-admission devant les chambres civiles⁴⁴ que si la pratique des non-admissions partielles s'est développée au sein des chambres civiles, la pratique de la non-admission s'est développée jusqu'en 2007 (environ 50 %) ; mais à partir de 2008, la part des rejets motivés a dépassé celle des non-

⁴⁰ G. Canivet, « Comment concilier le respect des principes de qualité du procès équitable avec les flux d'affaires dont sont saisies les juridictions ? », in M.-L. Cavrois, H. Dalle, J.-P. Jean (dir.), *La qualité de la justice*, La documentation française, 2002

⁴¹ D. Guirimand, conseiller doyen honoraire, magistrat réserviste, « Le filtrage des pourvois : bilans et perspectives », février 2015, annexe

⁴² G. Canivet, N. Molfessis, « La politique jurisprudentielle », site Internet de la Cour ; G. Canivet, « La procédure d'admission des pourvois en cassation », *D.* 2002, p. 2195

⁴³ G. Canivet, premier président, « Conférence à l'Académie des sciences morales et politiques », 13 novembre 2006, site Internet de la Cour

⁴⁴ J.-M. Sommer et B. Munoz Perez, *Dix ans de non-admission devant les chambres civiles de la Cour de cassation*, février 2014, site Internet de la Cour

admissions qui est redescendue à 25 % en 2015. La remontée en 2016 liée aux débats en cours montre que la non-admission constitue une « variable d'ajustement » principalement liée à la sensibilisation des magistrats à cette question et donc à une **politique juridictionnelle** qui propose des lignes directrices. Les avocats aux Conseils ont fait des observations dans seulement 6 % des dossiers orientés en non-admission.

La politique juridictionnelle définie en 2001 était claire : traiter de façon simplifiée et rapide les pourvois dans lesquels la non-admission ou la cassation s'imposait d'évidence, afin de diminuer le stock d'affaires. L'arrivée des conseillers référendaires pour une période de cinq années afin d'atteindre cet objectif a concerné aussi le repérage précoce de ces dossiers et certains membres du parquet général y ont alors été associés.

Les résultats ont été spectaculaires. Le stock des affaires civiles est ainsi passé de 32.583 fin 2003 à 19.286 fin 2006, a connu son étiage jusqu'à fin 2009 (19.212 affaires en stock) avant de repartir sur une tendance à la hausse accélérée sur la dernière période (23.442 fin 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.

Si l'on veut tirer les leçons de cette analyse, il convient de **fixer les axes d'une politique juridictionnelle intégrant les objectifs de 2001 de traitement simplifié des affaires simples et de mettre en œuvre une logique organisationnelle commune aux chambres intégrant des modes de traitement différenciés**. Les magistrats de la Cour de cassation pourront ainsi prioritairement consacrer leur temps et leurs compétences aux questions de droit les plus importantes.

La conduite d'une politique juridictionnelle de traitement des pourvois doit aussi intégrer les données sociologiques relatives à l'évolution des profils de magistrats chargés de la mettre en œuvre. Or le recrutement des conseillers a été totalement modifié depuis une dizaine d'années et le mouvement s'accélère. Le nombre de présidents de chambre et conseillers anciens référendaires a doublé, passant de 16 % des effectifs du siège en 2005 (3 présidents sur 6 et 14 conseillers sur 98) à 33 % en 2016 (4 présidents de chambre sur 7 et 33 conseillers sur 106).

Au parquet général, la progression est encore plus spectaculaire, puisque 9 % des avocats généraux étaient d'anciens référendaires en 2005 (3 sur 33) et 37 % le sont fin 2016 (14 sur 38) du fait aussi de l'attractivité de ces postes en termes de progression de carrière.

Le fait de disposer à la Cour de cassation de magistrats parfaitement formés à la technique de cassation dès leur arrivée devrait permettre de les inscrire plus facilement dans une dynamique d'ensemble de gestion différenciée des pourvois. Le rôle du parquet général beaucoup plus en amont et avec une réelle valeur ajoutée devrait être facilité par cette transformation radicale du mode de recrutement ainsi constatée.

Quelles réformes ?

Les débats sur la réforme de la Cour de cassation présentent des aspects récurrents. Pour rester dans l'histoire judiciaire récente, André Tunc à la fin des années soixante-dix posait le débat sur la contradiction, pour une juridiction suprême guide de la jurisprudence qui doit procéder à un examen hâtif de multiples affaires, « semblable à un général qui, durant la bataille, abandonnerait son poste de commandement pour aller « faire le coup de feu » auprès de ses tirailleurs ». Le droit comparé enseignait déjà que des choix drastiques pouvaient être faits au même moment par d'autres systèmes juridiques comparables, notamment en Allemagne où venait d'être effectuée la réforme préfigurant le système actuel de filtrage des pourvois : « Pour une Cour suprême, le choix des affaires qu'elle examinera attentivement et sur lesquelles elle rendra une décision motivée nous semble s'imposer. La récente conversion de la République fédérale d'Allemagne à l'idée de sélection et les bienfaits qu'en retire sa Cour de justice aideront peut-être à ébranler des habitudes néfastes »⁴⁵.

Quelques années plus tôt, dans un autre domaine essentiel, celui de la motivation, le procureur général Touffait s'était joint au comparatiste André Tunc pour critiquer le style dépassé des décisions de la Cour de cassation en se prononçant « pour une motivation plus explicite des décisions de justice »⁴⁶.

Lors de l'audience solennelle du 5 janvier 1981, en présence du président de la République et du garde des Sceaux, auquel un avant-projet sur la réforme de la Cour de cassation avait été remis, le premier président Robert Schmelck avait déjà mis l'accent sur la nécessité de réformer le système d'accès à la Cour de cassation⁴⁷ : « L'encombrement affecte aussi la qualité de nos décisions et la fiabilité de la Cour. Submergée par le flot des pourvois, dont beaucoup ne sont introduits qu'à des fins dilatoires et sont manifestement voués à l'échec, mais auxquels il faut répondre néanmoins par des arrêts toujours motivés, la Cour perd un temps précieux à des affaires sans intérêt, au détriment de celles qui mériteraient un examen approfondi ».

⁴⁵ A. Tunc, « Conclusions : la Cour suprême idéale », in *RIDC, La cour judiciaire suprême, une enquête comparative*, volume 30, n°1, janvier-mars 1978. p. 440 : « 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. »

⁴⁶ A. Touffait, A. Tunc, « Pour une motivation plus explicite des décisions de justice, notamment de celles de la Cour de cassation », *RTD civ.* 1974, p. 487 : « S'il est permis de conclure par une comparaison avec la liturgie, on peut dire que le style actuel des décisions, notamment de la Cour de cassation, est un peu la messe en latin. C'est le prolongement d'une tradition infiniment respectable. Mais c'est aussi la répétition de formules que beaucoup ne comprennent pas et qui permettent à l'esprit de s'orienter où il veut. C'est une garantie contre toute manifestation d'hérésie, mais un piétinement qui ralentit le progrès collectif. »

⁴⁷ R. Schmelck, premier président « Rapport sur la réforme de la Cour de cassation présenté à M. le garde des Sceaux, Ministre de la Justice », 1^{er} juin 1981

Le premier président Schmelck avait alors proposé trois grands objectifs : diminuer le nombre des affaires soumises à la Cour, en puisant notamment dans les enseignements tirés des Cours partageant des systèmes juridiques proches et en posant clairement la question de l'admission des pourvois ou de la révision par les juridictions du fond de leurs propres décisions ; moderniser les méthodes de travail (« distinguer l'essentiel de l'accessoire, accélérer, simplifier ») ; renforcer l'unité de la jurisprudence.

Vingt ans plus tard, on a vu plus haut le même constat effectué par le premier président Canivet qui a conduit la réforme de la non-admission en 2001 en même temps que la modernisation des méthodes de travail de la Cour après un audit effectué avec l'appui de la Cour des comptes⁴⁸.

Quinze ans après, les mêmes débats resurgissent, amplifiés par les questions liées à l'internationalisation et l'eupéanisation du droit, les interrogations sur le rôle normatif et les hiérarchies implicites entre Cours européennes et juridictions suprêmes nationales, ainsi que les incertitudes et recompositions qui entourent la période. Les points de vue les plus opposés s'expriment, entre la nécessité de profonds changements pour la Cour de cassation afin de garder sa place dans le concert des grandes juridictions suprêmes⁴⁹ et la volonté de maintien de sa tradition historique au risque de se perdre⁵⁰.

Présentation du rapport

Le rapport qui vous est proposé se veut opérationnel, en s'appuyant d'abord sur la réflexion et l'expertise des praticiens. Il distingue ce qui peut être fait à court et à moyen terme, d'une part, des perspectives à plus long terme impliquant un choix politique, d'autre part (la réforme législative du filtrage des pourvois s'inscrivant dans une évolution de l'architecture d'ensemble des voies de recours).

Dans une première partie « **Réformer** », il vous propose de mettre en œuvre trois types d'actions concernant le mode interne de traitement des pourvois, la motivation des arrêts, le rôle du parquet général :

⁴⁸ G. Canivet, « L'organisation interne de la Cour de cassation favorise-t-elle l'élaboration de la jurisprudence ? », in N. Molfessis (dir.), *La Cour de cassation et l'élaboration du droit*, Economica, 2005

⁴⁹ Le club des juristes, rapport « La régulation des contentieux devant les cours suprêmes », 2014, p. 181 et s.

⁵⁰ F. Zenati-Castaing, « La juridictionnalisation de la cour de cassation », *RTD civ.* 2016, p. 511

- 1) **Mettre en place un système d'organisation rationalisant le mode de traitement des pourvois existant par des circuits plus tôt identifiés et plus clairement différenciés**⁵¹ en matière civile⁵² et pénale⁵³, inspiré des méthodes de « *case management* » qui s'imposent partout en Europe pour une gestion plus efficace, en les adaptant aux spécificités de la Cour et des contentieux des chambres⁵⁴. Les hautes juridictions francophones ont recommandé « La mise en place de circuits adaptés de traitement des affaires afin de permettre aux Cours suprêmes de se concentrer sur les décisions à portée normative clairement motivées et aisément identifiables »⁵⁵.

Cette politique juridictionnelle implique en préalable une **étape systématique de repérage, de tri et de pré-orientation des dossiers**, dans laquelle le SDER, le parquet général, les avocats aux Conseils ont toute leur place. Pour tenir ce rôle, le parquet général doit avoir accès au dossier dès réception par la chambre, ce qui implique une évolution du système informatique estimée sans problème technique majeur par les responsables et actuellement étudiée au sein du « groupe GED » (gestion électronique des documents). La désignation de l'avocat général en charge du dossier pourra ainsi s'effectuer immédiatement, parallèlement à celle du rapporteur. Il pourra donc ainsi transmettre son avis beaucoup plus tôt, selon le type d'affaires et prendre toutes initiatives dans une vision proactive de son rôle, contrairement à la situation actuelle où il n'intervient que dans un délai contraint, une fois le rapport déposé et l'affaire audience.

Outre le traitement de l'**urgence « manifeste »** pour certains pourvois selon leur nature comme cela est désormais effectué notamment à la 1^{ère} chambre civile (enlèvements illicites d'enfants, hospitalisations d'office...), et qui peut encore être renforcé, notamment par une procédure de « référé-liberté », le schéma organisationnel proposé s'appuie sur **trois circuits différenciés clairement identifiés**. Ces circuits correspondent pour beaucoup à des pratiques existantes (non-admission, formation restreinte, formation de section) reproduites et personnalisées selon un *habitus* qui par nature s'ouvre peu à l'amélioration par le regard extérieur pourtant nécessaire.

⁵¹ C. Chainais, « A la recherche d'un modèle pluraliste de cassation "à la française" », in *Regards d'universitaires sur la réforme de la Cour de cassation, Actes de la Conférence, débat 24 novembre 2015*, JCP éd. G, supplément n°1-2, janvier 2016, p. 47-49 ; L. Cadiet, C. Chainais, « « Lignes directrices pour une modernisation des missions de la Cour de cassation, Présentation des parcours différenciés », décembre 2016, annexe

⁵² A. Lacabarats, « Le contrôle exercé par la Cour de cassation », in G. Drago, B. Fauvarque-Cosson, M. Goré (dir.), *L'accès au juge de cassation*, Société de législation comparée, 2015, p. 248 ; L. Flise, « L'accès à la Cour de cassation : les limitations imposées », *Justice et Cassation* 2017, p. 5

⁵³ D. Guérin, F. Cordier, « La réforme de la Cour de cassation et la matière pénale », *Gaz. Pal.*, n°34, 4 octobre 2016, p. 79

⁵⁴ L. Cadiet, « Case management judiciaire et déformalisation de la procédure », *RFAP* 2008, I, n°125, *Une administration pour la justice*, pp. 134-150 ; L. Cadiet, J.-P. Jean, H. Pauliat (dir.), *Mieux administrer pour mieux juger. Essai sur l'essor et les enjeux contemporains de l'administration de la justice*, IRJS Editions, 2014 ; E. Jeuland et B. Frydman (dir.), *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, Dalloz, 2011

⁵⁵ « Recommandations de l'AHJUCAF sur la régulation des contentieux devant les Cours suprêmes », Cotonou, mai 2016, annexe

Un **objectif de politique juridictionnelle** devrait être affirmé de traitement simplifié des affaires simples par un **circuit court de rejet non spécialement motivé, circuit incluant aussi les rejets et cassations évidentes**, avec un rapport du conseiller revenant au modèle simplifié de 2001⁵⁶. Le parquet général pourrait contribuer très en amont sur l'orientation vers ce traitement simplifié. Le même type de circuit court et simplifié pourrait encore être renforcé en matière pénale à l'instar de ce qui est engagé à la chambre criminelle⁵⁷.

A l'opposé, est proposé un **circuit approfondi** pour les affaires signalées comme « importantes » lors de l'étape de repérage préalable, avec l'appui des différentes sources de **signalement** (SDER, avocats aux Conseils, parquet général). C'est dans le cadre de ce circuit approfondi qu'une instruction succincte du dossier peut être proposée notamment par le rapporteur, de façon contradictoire avec le parquet général et les avocats aux Conseils. Des études complémentaires, consultations, voire des **études d'impact** (ou études d'incidences) dans certains cas, pourront être envisagées, en particulier à l'initiative du parquet général⁵⁸, selon des modalités qui sont précisées.

Le troisième **circuit dit « ordinaire »**, est celui par défaut, réservé à toutes les affaires qui n'ont pas fait l'objet d'une pré-orientation vers les deux autres, l'un « simplifié », l'autre « approfondi », sachant que des **passerelles** sont évidemment **toujours possibles** entre circuits au fur et à mesure des évolutions du débat contradictoire. C'est le rapporteur qui proposera éventuellement, au vu du mémoire en défense une réorientation dans un des deux autres circuits, l'intérêt étant que grâce à un repérage et une pré-orientation effectués par un ou des magistrats expérimentés connaissant bien les contentieux de la section, le taux d'orientations confirmées soit de plus en plus élevé.

Un **modèle de rapport simplifié des dossiers de rejet non spécialement motivé** est proposé en matière civile comme en matière pénale. Un groupe *ad hoc* élaborera notamment un « *vade-mecum* du rapporteur » disponible sur le bureau virtuel, qui servira aussi de support pour les tuteurs et la formation des nouveaux arrivants. Outre les règles constituant la technique de cassation et l'ensemble des bonnes pratiques de fonctionnement de la Cour, communes à tous les magistrats, cet ouvrage de référence intégrerait les documents déjà existant et les adaptations spécifiques pour chaque chambre.

⁵⁶ Voir, *La jurisprudence dans le mouvement de l'open data*, colloque organisé par la Cour de cassation, 14 octobre 2016, site Internet de la Cour. Les échanges lors de ce colloque ont incidemment mis en évidence que le volume des rapports pouvait augmenter artificiellement en quantité au détriment des synthèses, au Conseil d'Etat comme à la Cour de cassation, par le recours quasi-systématique au copier-coller, notamment pour utiliser les précédents rapports sur une même thématique

⁵⁷ D. Guérin, F. Cordier, « La réforme de la Cour de cassation et la matière pénale », *Gaz. Pal.*, n°34, 4 octobre 2016, p. 79

⁵⁸ Voir, l'article R432-3 du COJ qui prévoit déjà que : « dans les affaires importantes », les conclusions de l'avocat général sont communiquées au procureur général, même si cette pratique semble tombée en désuétude.

- **2) Rendre plus compréhensibles et mieux diffuser les arrêts de la Cour de cassation dans le cadre d'une politique jurisprudentielle.** « Une adaptation et une gradation de la motivation semblent inévitables »⁵⁹. La demande de décisions plus explicites de la Cour de cassation est récurrente lorsqu'elle remplit sa fonction jurisprudentielle, par rapport à sa fonction strictement disciplinaire ainsi que le souligne le professeur Cadiet⁶⁰. « Dire le droit et être compris », disent nos collègues Belges, est une exigence démocratique. « 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 »⁶¹. Les juridictions du fond ont besoin de décisions qu'il n'est nul besoin de réinterpréter, et les juridictions européennes⁶² de décisions qu'elles doivent pouvoir comprendre.

L'approche pragmatique retenue pour réfléchir sur les évolutions de la motivation à partir d'anciennes décisions, puis la possibilité offerte au rapporteur dans toutes les chambres du choix de mode de rédaction pour les arrêts à « motivation enrichie » a permis au SDER d'analyser une soixantaine d'arrêts « nouvelle motivation »⁶³. Par ailleurs une évolution systématique a eu lieu tant sur le fond que sur la forme dans les réponses aux demandes d'avis. Cette motivation plus explicite adoptée en instance plénière doit être poursuivie dans les chambres compétentes qui répondront en principe elles-mêmes aux demandes d'avis depuis la réforme introduite par l'article 41 de la loi dite J 21.

⁵⁹ N. Fricero, « Pour un meilleur accès à la portée normative des arrêts de la Cour de cassation - Nouvelle manière de motiver, nouvelle manière de rédiger et de communiquer ? », 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, pp. 30-34

⁶⁰ 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 : « Lorsque la Cour de cassation se contente d'exercer sa fonction disciplinaire, la sentence peut bien tomber, lapidièrement, comme tombe le couperet de l'article 12, alinéa 1^{er} du code de procédure civile. Cette concision lapidaire est davantage discutable dès qu'il s'agit, pour la Cour de cassation, de remplir sa fonction jurisprudentielle, ou normative. Si la décision fait le jugement, ce sont les motifs qui font la jurisprudence. À la différence de la loi, qui s'applique par raison d'autorité, la jurisprudence ne vaut que par l'autorité de ses raisons, que sont censés exprimer les motifs de ses arrêts. La nécessité d'une motivation suffisamment claire et précise pour que l'arrêt soit compris en dehors du club des initiés et du cercle des parties s'impose alors ; elle s'impose dans le cadre traditionnel du contrôle de légalité ; elle s'impose encore plus dans le cadre nouveau du contrôle de proportionnalité. » ; H. Croze, « Pour une motivation pas trop explicite des décisions de la Cour de cassation », in *Mélanges en l'honneur de Philippe Malaurie*, Defrénois, 2005, p. 181 ; P. Malaurie, « Pour : la Cour de cassation, son élégance, sa clarté et sa sobriété. Contre : le judge made law à la manière européenne », *JCP éd. G*, 2016, p. 318

⁶¹ 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 ; voir, P. Deumier, « Repenser la motivation des arrêts de la Cour de cassation ? - Raisons, identification, réalisation », *D.* 2015, p. 2022 ; disponible en version longue sur le site Internet de la Cour

⁶² SDER, « Compte-rendu de la réunion du 27 novembre 2015 : accueil de A. Potocki, juge à la Cour EDH », novembre 2015, annexe

⁶³ SDER, « Tableau de synthèse des arrêts comportant une motivation enrichie », janvier 2017, site Internet de la Cour

Loin des faux débats de ceux qui disaient redouter une motivation factuelle sur le modèle de *common law*, sont proposées des **modifications de forme** raisonnables marquant une évolution qu'il faudrait maintenant affirmer systématiquement au niveau de la structure des arrêts, comme des subdivisions plus claires et des titres, sauf inutilité évidente. La suppression de la phrase unique, le style direct, la numérotation des paragraphes, la suppression des attendus sont dans le débat, à un deuxième niveau et selon des modalités adaptables. En tout état de cause, d'ores et déjà, il apparaît évident que les arrêts à motivation enrichie doivent être présentés de façon à bien exposer notamment le raisonnement qui conduit à la décision, et dans une forme qui facilite cette compréhension au delà des seuls initiés⁶⁴.

Sur le fond, la **motivation enrichie** devrait s'appliquer, au regard notamment des jurisprudences CEDH et CJUE, évidemment dès lors celles-ci les imposent⁶⁵, mais pas seulement, pour : les revirements de jurisprudence, la réponse à une question juridique de principe, lorsqu'il est répondu à l'évocation de la violation d'un droit ou d'un principe fondamental, lorsqu'est exercé un « contrôle de proportionnalité », lorsque l'arrêt présente un intérêt pour l'unification de la jurisprudence et le développement du droit, ainsi que pour les questions préjudicielles, les chambres continuant de garder leur espace d'initiative. La mention des précédents pourrait être effectuée chaque fois que cela apparaît nécessaire, notamment en cas de revirement de jurisprudence ou de non-respect par la cour d'appel d'une jurisprudence constante de la Cour de cassation. Il conviendra de poursuivre le signalement systématique au SDER de ces arrêts pour une analyse d'ensemble de ces décisions enrichies. Le rapport propose par ailleurs une méthode d'analyse de conventionnalité afin de servir de support à la construction progressive d'une **doctrine du contrôle de proportionnalité** commune à toutes les chambres de la Cour de cassation.

- **3) Le rôle repensé des différents acteurs de la procédure** constitue le troisième volet de la partie « Réformer ». **Le rôle proactif du parquet général** est à reconsidérer plus en amont, depuis le signalement des dossiers et la pré-orientation. L'adaptation des outils informatiques (cf. *supra*) doit permettre que les avocats généraux ne prennent plus connaissance du dossier seulement une fois le rapport déposé, mais dès sa transmission à la chambre. Cela implique un accord dans chaque chambre pour la mise en œuvre de toutes les bonnes pratiques de concertation et d'échanges. Le rôle des premiers avocats généraux serait renforcé pour l'animation de leur service et la distribution immédiate des dossiers, afin que la valeur ajoutée de l'intervention du parquet général soit effective le plus en amont possible depuis l'étape de tri et de pré-orientation du dossier, puis selon chaque circuit de traitement retenu afin qu'il puisse prendre toute initiative et conclure utilement un temps

⁶⁴ D. Guérin, « La motivation renforcée ne nécessite pas d'abandonner le raisonnement synthétique propre à la Cour de cassation », JCP éd. G, 2017, p. 291

⁶⁵ SDER, « La motivation des décisions juridictionnelles au regard des jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne », base documentaire du SDER

suffisant avant la conférence. Son rôle renforcé notamment dans le cadre des affaires en circuit approfondi (outre les assemblées plénières et chambres mixtes) pourra s'articuler avec la désignation d'avocats généraux référents dans certains contentieux et une concertation pour l'audience des affaires avec observations orales. La systématisation des « **retours de conférence** » devrait être la règle, selon des modalités ouvertes qu'il convient d'harmoniser, tout en respectant le secret du délibéré. **Le greffe** devra être pleinement associé à ces évolutions qui feront évoluer les méthodes de travail, dans le cadre d'un projet de service de chambre. Une instance de concertation permanente, au fonctionnement très souple mais qui a pour finalité de régler les problèmes quotidiens par le dialogue, devra être mise en place dans chaque chambre entre siège, greffe et parquet général.

Un **débat institutionnel siège/parquet** doit par ailleurs avoir lieu au regard des deux **propositions du procureur général**, à droit constant, à savoir le retour de l'avocat général à la conférence et son retour au délibéré⁶⁶, sachant que la réunion des présidents de chambre a conduit à une réponse négative au regard du principe du respect du secret du délibéré. Une proposition alternative a été émise par des magistrats du siège, celle d'instaurer un statut de réviseur confié à un membre de la juridiction, conseiller à la Cour, réforme qui serait accompagnée d'un transfert d'effectifs de membres du parquet général.

Nombre des propositions formulées (cf. liste jointe des 70 propositions) peuvent être mises en œuvre à droit constant. Certaines pourraient être renforcées dans un second temps par une disposition législative ou réglementaire (les circuits différenciés). Les nouvelles dispositions intégrées dans la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle (dite **loi J21**) s'inscrivent dans ce mouvement⁶⁷. Ainsi en est-il des **demandes d'avis** (article 41) appelées à se développer auprès des chambres compétentes, de l'extension des possibilités de **cassation sans renvoi dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice** (article 38), ou encore de la nouvelle procédure de **réexamen des décisions civiles définitives** en matière d'état des personnes (article 42) qui confirme l'interaction nécessaire avec la Cour européenne des droits de l'homme.

⁶⁶ Notamment, au regard de la jurisprudence CEDH, arrêt du 4 juin 2013, Marc Antoine c. France, n° 54984/09 ; J.-C. Marin, procureur général, « Le rôle de l'avocat général », décembre 2016, annexe

⁶⁷ Amendements rédigés en phase avec la réflexion engagée à la Cour de cassation et négociés avec elle, L. Cadiet, « La loi « J21 » et la Cour de cassation : la réforme avant la réforme ? », *Procédures* n°2, février 2017, étude 3 ; F. Ferrand, « la Cour de cassation dans la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle », *JCP G* 2016, 1407

Dans la seconde partie, intitulée « **Transformer** », le rapport s'interroge plus fondamentalement, et à plus long terme, sur la possibilité d'une évolution profonde du modèle français de la cassation, par la limitation de l'accès à la Cour via une régulation des pourvois selon plusieurs modes possibles de filtrage, sachant que le débat se pose en des termes un peu différents en matière civile ou pénale. Il s'agit d'une **conception repensée du rôle de la Cour de cassation**⁶⁸. L'étude de droit comparé du SDER montre que, depuis les années 2000, la plupart des cours de pays européens comparables ont effectué des réformes totales ou partielles intégrant des critères d'admission des recours⁶⁹.

Deux grandes voies sont explorées :

- Hypothèse haute, un **système de filtrage externe, sur le modèle allemand**, où la possibilité de se pourvoir reposerait sur une autorisation donnée par la cour d'appel dont la décision est attaquée, avec, en cas de refus, un recours toujours possible devant une composition particulière de la Cour de cassation. La présentation de ce modèle est particulièrement documentée dans le rapport. Elle intègre aussi les échanges avec les collègues allemands de la cour d'appel de Zweibrücken et du Bundesgerichtshof et ceux de la cour d'appel de Metz. Cette proposition de réforme législative, qui devrait bien évidemment s'adapter aux spécificités du système judiciaire français, a été approuvée dans son principe en mai 2015 par la Conférence des premiers présidents de cours d'appel aussi parce qu'elle permet d'appréhender la réforme de la Cour de cassation de manière plus globale au sein de l'architecture judiciaire, dans la logique de l'appel voie de réformation, tout en revalorisant le rôle des cours du second degré.

- Autre système possible proposé, celui d'une **procédure de filtrage interne à la Cour de cassation**, proche de l'ancienne chambre des requêtes. Une procédure d'admission préalable à l'examen du mémoire ampliatif serait instaurée au sein de la Cour de cassation selon la logique du texte proposé par le gouvernement, puis finalement retiré, dans le cadre du débat parlementaire de la loi sur la justice du XXI^e siècle. Le rapport propose une rédaction précise de ce texte complété par une formulation permettant d'intégrer en plus dans les pourvois recevables une partie de ceux invoquant des griefs dits « disciplinaires ». Les conditions de recevabilité du pourvoi définies dans cette hypothèse « interne » seraient les mêmes que dans l'hypothèse précédente « externe » s'articulant avec un filtrage exercé par les cours d'appel.

La Cour de cassation, ainsi que les cours d'appel, doivent pouvoir exprimer leur point de vue sur ces projets de filtrage qui impliquent une vision transformant radicalement le rôle et le fonctionnement de la Cour de cassation. Dans le cadre d'une réforme d'ensemble de la

⁶⁸ S. Amrani-Mekki, « Le filtrage devant les Cours suprêmes - introduction générale », in *Le filtrage des recours devant les cours suprêmes, Actes du colloque du V^{ème} Congrès statutaire de l'AHJUCAF*, Cotonou, AHJUCAF, février 2017, pp. 26-42

⁶⁹ Allemagne 2001, Italie 2001 et 2009, Suisse 2005, Espagne 2011, Pays-Bas 2012. Voir, avec ses critères, SDER, « Tableau comparatif d'activité des Cours suprêmes », mars 2015, annexe

procédure d'appel vers un appel voie de réformation, que la conférence des premiers présidents et vous-même avez appelée de vos vœux, et que partagent désormais les présidents de chambre, il me semble qu'une vision à moyen ou long terme d'un choix ambitieux de cette nature constitue la seule façon de ressourcer la juridiction suprême de l'ordre judiciaire dans cette nouvelle architecture judiciaire.

Est-il raisonnable aujourd'hui en effet que des présidents de chambres et des doyens assument par an plusieurs milliers de décisions d'importances très diverses ? La mise à disposition des décisions de justice, qui va connaître une croissance exponentielle ces prochaines années via *l'open data*, doit avoir pour corollaire que les juridictions productrices des normes supérieures priorisent et hiérarchisent encore plus clairement la diffusion de leurs décisions qu'un volume trop important risque de transformer en masse informe dans laquelle chacun viendra retenir ce qui l'arrange et dans laquelle les algorithmes viendront extraire et analyser ce que leurs programmeurs auront retenu de plus rentable⁷⁰. La qualité, l'intelligibilité et la hiérarchisation de la production des décisions de justice à la source constituent la seule façon d'identifier les décisions importantes et la jurisprudence normative⁷¹.

Retenir l'une ou l'autre de ces hypothèses de filtrage et donc un nombre de pourvois à traiter en forte diminution aurait évidemment des incidences sur l'organisation de la Cour mais aussi sur ses effectifs, au profit de ceux des cours d'appel, chacun en est conscient et certaines réticences internes y trouvent sans doute leur source. Revaloriser le rôle des cours d'appel, implique aussi de leur donner les moyens humains et matériels nécessaires et faire en sorte que les excellents juristes y trouvent toute leur place sur le plan statutaire sans avoir pour objectif l'arrivée très tôt à la Cour de cassation où les postes seraient réduits en conséquence, au profit des juridictions de second degré avec des grades hiérarchiques et un niveau de rémunération équivalents.

En tout état de cause, quelle que soit l'hypothèse qui puisse être retenue, un des constats effectués est la part - trop - importante du contrôle dit « disciplinaire » effectué par la Cour de cassation, contentieux qui le plus souvent ne soulève pas de difficultés juridiques importantes à résoudre. L'analyse partagée avec les représentants de la conférence des premiers présidents est que ces cassations récurrentes pour le non-respect de certaines conditions de régularité procédurale qui obligent à revenir devant une autre composition de cour d'appel pourraient sans doute faire l'objet d'un autre mode de traitement, au moins dans le cadre de ce qui pourrait être défini comme un « **contrôle disciplinaire léger**⁷² ». En analyse économique, le système actuel de cassation est d'ailleurs particulièrement coûteux

⁷⁰ Voir, *La jurisprudence dans le mouvement de l'open data*, colloque organisé par la Cour de cassation, 14 octobre 2016, site Internet de la Cour

⁷¹ J-P. Jean, « *Penser les finalités de la nécessaire ouverture des bases de données de jurisprudence* », in *La jurisprudence dans le mouvement de l'open data*, colloque organisé par la Cour de cassation, 14 octobre 2016, site Internet de la Cour

⁷² SDER, « La notion de contrôle disciplinaire », novembre 2016, annexe

et chronophage en temps procédural pour l'institution comme pour les parties, au regard de certaines affaires d'importance mineure pour une Cour suprême judiciaire. Il est donc proposé d'expertiser si certains des vices de la procédure pourraient ne pas être jugés par la Cour de cassation, mais pourraient être examinés dans un premier temps par la juridiction ayant rendu la décision attaquée. Celle-ci aurait compétence pour connaître, une nouvelle fois, des décisions qu'elles a rendues, aux fins d'« auto-régularisation », comme cela est déjà mis en œuvre en droit français s'agissant de l'interprétation de la décision, de la réparation des erreurs et omissions matérielles, de l'omission de statuer, des cas où le juge a statué *ultra* ou *infra petita*, avec une procédure simplifiée écartant les recours dilatoires⁷³. Cette proposition avait déjà été envisagée en 1991 s'agissant de la « purge de certains griefs dits disciplinaires »⁷⁴. Dans le débat sur l'évolution du rôle tant de la Cour de cassation que des cours d'appel, une réflexion pourrait donc être menée sur l'instauration d'une « **requête sur grief disciplinaire** », permettant d'associer les cours d'appel au traitement d'une partie de ces griefs dits disciplinaires.

La mise en œuvre et le suivi des propositions

La mise en œuvre des propositions qui seront finalement retenues ne peut résulter que d'une méthode continuant d'être ouverte et participative.

Une première discussion devrait avoir lieu avec les présidents de chambre puis en réunion de bureau. Une fois vos orientations arbitrées, une large concertation devrait être effectuée dans les chambres et au sein du parquet général, ainsi qu'avec les avocats aux Conseils. Le greffe, le service informatique doivent être totalement parties prenantes de ces démarches. Une assemblée générale extraordinaire avec le temps nécessaire au débat paraît indispensable.

Certaines mesures correspondent à de nouvelles normes de la Cour qui peuvent être décidées en réunion de présidents de chambre, et faire l'objet d'une instruction générale de votre part, comme des changements de forme dans la présentation des arrêts.

Nombre d'autres mesures proposées sont des mesures d'organisation du travail, fixant le cadre de la procédure préalable de tri et de pré-orientation dans les circuits différenciés, qui nécessitent des réunions de concertation et l'adaptation des outils informatiques. Là encore, après concertation, une instruction générale de votre part pourrait mettre en œuvre cette nouvelle organisation que chaque chambre adapterait au regard de ses spécificités dans le cadre d'un projet de service, en concertation avec le greffe et le parquet général chacun

⁷³ B. Pireyre, « Esquisse d'une répartition des compétences entre cour de cassation et cours d'appel pour connaître d'une partie du contrôle dit « disciplinaire » exercé à l'encontre des arrêts des cours d'appel », novembre 2016, annexe

⁷⁴ R. Schmelck, premier président, « Rapport sur la réforme de la Cour de cassation présenté à M. le garde des Sceaux, ministre de la Justice », 1^{er} juin 1981

pour ce qui le concerne, l'instance permanente de concertation au niveau de chaque chambre permettant tous les ajustements nécessaires.

Une dernière série de mesures nécessite la rédaction d'outils d'appui aux nouvelles pratiques (modèles de rapports de rejet non spécialement motivé et de cassation évidente, *vade-mecum* du rapporteur, documents de formation...), élaboration de textes législatifs et réglementaires (projets de modification du COJ ou du CPC).

Il est donc proposé de créer un **comité chargé de la mise en œuvre des réformes** de la Cour qui serait dirigé par M. Bruno Pireyre, président de chambre, directeur du SDER, avec l'aide de son service. Ce comité coordonnerait plusieurs groupes de travail opérationnels :

- Un groupe de travail sur **l'organisation du traitement des pourvois, depuis le repérage, le tri et la pré-orientation des dossiers, instaurant les circuits différenciés** dans chaque chambre, qui pourrait être animé par Mme le doyen Guirimand et un premier avocat général. Les services du greffe, le service informatique, les avocats aux Conseils seraient représentés. Un lien régulier avec le groupe GED (gestion électronique des documents) serait effectué ;
- Un groupe de travail sur la **rédaction des rapports et des arrêts**. Il pourrait être présidé par le président Lacabarats. Il finaliserait les documents relatifs à la motivation et au contrôle de proportionnalité pour définir les principes communs au sein de la Cour. Il validerait les modèles de rapports simplifiés de rejet non spécialement motivé. Il réaliserait le *vade mecum* du rapporteur et les modèles-types de documents, à disposition des tuteurs et pour la formation des nouveaux arrivants ;
- Un groupe de travail commun avec les représentants de la conférence des premiers présidents de cours d'appel finaliserait les projets relatifs au **filtrage des pourvois** et le projet d'**expérimentation de traitement par les cours d'appel du contentieux disciplinaire léger**. Il serait coprésidé par le président Pireyre et un premier président de cour d'appel.

A côté de ce comité de mise en œuvre opérationnel des réformes, serait créé un **comité de suivi et d'évaluation** chargé de faire un point régulier sur l'état d'avancement des réformes et qui pourrait ponctuellement, à votre demande ou de celle du président Pireyre, venir en appui aux responsables de la mise en œuvre. Comme vous me l'avez proposé, je pourrais l'animer, avec notamment des universitaires qui ont accompagné ce processus de réforme depuis l'origine, les professeurs Cadiet, Chainais et Deumier. Ce comité serait aussi chargé d'organiser un colloque d'ici un an dans le prolongement du colloque de novembre 2015 « Regards d'universitaires sur la réforme de la Cour de cassation », afin que ce processus continue de faire l'objet d'un débat public au sein de la communauté des juristes.