



COUR DE CASSATION

RAPPORT DE MISSION DE LA COMMISSION CHARGÉE, DANS LE CADRE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE LA COUR DE CASSATION, DE L'ÉLABORATION D'UN PROJET DE DISPOSITIF OPÉRATIONNEL DE FILTRAGE DES POURVOIS

I. LES PROPOSITIONS DU RAPPORT DE LA COMMISSION DE RÉFLEXION SUR LA RÉFORME DE LA COUR DE CASSATION (AVRIL 2017)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. MISSIONS, COMPOSITION, METHODES ET CALENDRIER DES TRAVAUX DE LA COMMISSION CHARGÉE DE L'ELABORATION D'UN PROJET DE DISPOSITIF OPERATIONNEL DE FILTRAGE DES POURVOIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II.3. Composition de la commission

La composition de la commission était la suivante :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- la compétence du législateur dans la Constitution et la jurisprudence du Conseil constitutionnel pour procéder à la restriction de l'exercice d'une voie de recours ;
- la conventionalité du filtrage des pourvois en matière civile ;
- les nouvelles règles de recevabilité des requêtes en vigueur à la Cour européenne des droits de l'homme (article 47 du Règlement de la Cour) ;
- le recensement des décisions rendues en premier et dernier ressort ; les conditions de conventionalité de la procédure civile en cas de jugement rendu en premier et dernier ressort ;
- le recensement comparé des matières dispensées de représentation obligatoire par avocat aux Conseils et des matières dans lesquelles les pourvois sont soumis à des délais particuliers ;
- la présentation d'éléments de droit constitutionnel sur la notion de droit fondamental ; un essai d'étude compréhensive des droits fondamentaux consacrés en droit européen (Convention européenne des droits de l'homme et jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ; charte des droits fondamentaux et jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne) ;
- la compilation de textes, de descriptifs et de commentaires des dispositifs de filtrage des recours en cassation au *Bundesgerichtshof* (Allemagne), d'une part, devant le Tribunal fédéral helvétique, d'autre part ;
- La sélection des recours par les juridictions supérieures (synthèse de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la conventionalité des dispositifs de filtrage) et le rappel des mécanismes allemand et autrichien de sélection des recours en cassation.

III. LES CONSULTATIONS

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

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

- une *note de présentation générale*, faisant le lien entre les principales orientations et propositions dégagées par le rapport de la commission de réflexion sur la réforme de la Cour de cassation en matière de filtrage des pourvois et les travaux de la commission de mise en œuvre ([ci-annexée](#)) ;

- un *questionnaire de consultation*, reprenant, dans l'ordre et dans les termes de leur formulation, les questions que se sont posés les présidents de chambre de la Cour de cassation, sous lesquelles figuraient les réponses qu'ils y ont apportées suivant avis du 3 février 2018, au regard desquelles chaque entité ou personne consultée a été invitée à exprimer son point de vue ([ci-annexé](#)).

III.1. Les contributions écrites

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

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

Monsieur le procureur général et les premiers avocats généraux ont, en date du 16 février 2018, formulé un avis commun ([ci-annexé](#)).

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

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

III.2. Les auditions

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

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

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

III.3. La communication de Monsieur le procureur général

Au cours de la séance du vendredi 9 mars 2018, Monsieur le procureur général a souhaité effectuer une intervention ([ci-annexée](#)), suivie d'échanges, devant la commission.

IV. LE FRUIT DES TRAVAUX DE LA COMMISSION : LES PROJETS DE TEXTES PROPOSES A MONSIEUR LE PREMIER PRESIDENT SUIVANT UN CALENDRIER ACCELERE

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

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

Ces documents sont les suivants :

- les projets de dispositions législatives ([ci-annexés](#)) : ils concernent le code de l'organisation judiciaire et la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ;
- les projets de dispositions réglementaires ([ci-annexés](#)) : ils concernent le code de l'organisation judiciaire, le code de procédure civile, ainsi que le décret n°91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi du 10 juillet 1991 précitée ;
- un tableau synoptique rapprochant des textes en vigueur les propositions de textes considérées ([ci-annexé](#)) ;
- un exposé des motifs des dispositions législatives en projet, contenant une exposition générale, détaillée, des objectifs, de l'économie et des perspectives de la réforme projetée, suivie d'une présentation, article par article, des projets de textes concernés ([ci-annexé](#)) ;
- un exposé, article par article, du projet de dispositions réglementaires ayant vocation à figurer dans un rapport au Premier Ministre accompagnant le projet de décret ([ci-annexé](#)).

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

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

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

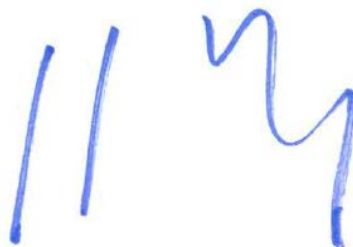
Il convient de souligner qu'en cours d'exécution de mission, Monsieur le premier président a fait part de son souhait de voir très substantiellement resserrer le calendrier de travail de la commission à l'effet de disposer des propositions attendues au plus tard le mercredi 15 mars 2018.

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

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

Fait, à Paris, le mardi 27 mars 2018,

Le président de chambre,
Directeur du service de documentation, des études et
du rapport, du service des relations internationales et
du service de communication



Bruno Pireyre