

N° 619

# SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1993 - 1994

---

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 13 juillet 1994.

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 septembre 1994.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi portant réforme de l'organisation de la Cour de cassation,*

Par M. Charles JOLIBOIS,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, vice-présidents ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Georges Othily, Robert Pagès, Bernard Pellarin, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Michel Rufin, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich, André Vallet.*

Voir le numéro :

Sénat : 418 (1993-1994).

---

Justice.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	7
<b>I. LE CONTEXTE DU PROJET DE LOI : UN ENCOMBREMENT CROISSANT DE LA COUR DE CASSATION QUI N'A REÇU QUE DES SOLUTIONS PARTIELLES .....</b>	<b>9</b>
<b>A. LE CONSTAT : UN ENCOMBREMENT CROISSANT DE LA COUR DE CASSATION .....</b>	<b>9</b>
1. Le constat .....	9
2. Les causes de l'encombrement du rôle de la Cour de cassation .....	12
<b>B. DES SOLUTIONS NOMBREUSES MAIS ENCORE INSUFFISANTES ...</b>	<b>13</b>
1. Les réformes tendant à préserver le caractère exceptionnel du recours en cassation .....	13
<i>a) Eviter les pourvois dilatoires .....</i>	<i>14</i>
1. <u>Le retrait du rôle</u> (article 1009-1 du Nouveau Code de Procédure Civile) .....	14
2. <u>La condamnation pour recours abusif</u> (article 628 du Nouveau Code de Procédure Civile) .....	15
3. <u>Le refus de l'aide juridictionnelle</u> (article 7 de la loi du 10 juillet 1991) .....	16
<i>b) Prévenir les pourvois liés aux difficultés d'interprétation de la norme de droit .....</i>	<i>16</i>
1. <u>La saisine de l'assemblée plénière de la Cour de cassation dès le premier pourvoi</u> .....	16
2. <u>La saisine pour avis de la Cour de cassation</u> .....	16
2. Les réformes tendant à rationaliser l'examen des pourvois par la Cour de cassation .....	17
<i>a) La reconnaissance d'une voie délibérative aux conseillers référendaires .....</i>	<i>17</i>
<i>b) La diminution du quorum par formation de jugement .....</i>	<i>18</i>
<i>c) L'institution de formations restreintes .....</i>	<i>18</i>

<b>II. L'OBJECTIF DU PROJET DE LOI : L'INSTITUTION AU SEIN DE CHAQUE CHAMBRE CIVILE D'UNE FORMATION D'ADMISSION DES POURVOIS EN CASSATION</b> .....	20
<b>A. LA CRÉATION D'UNE FORMATION D'ADMISSION DES POURVOIS EN CASSATION</b> .....	20
1. La création d'une formation d'admission ne constitue pas une résurgence de la chambre des requêtes .....	21
2. La création d'une formation d'admission s'inspire d'expériences récentes menées au sein du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation .....	22
a) la commission d'admission des pourvois en cassation du Conseil d'Etat .....	22
b) les enseignements de la loi du 3 janvier 1979 .....	23
c) l'expérience menée au sein la première chambre civile .....	24
<b>B. LA MISE EN PLACE D'UN MÉCANISME DE SÉLECTION DES POURVOIS EN CASSATION</b> .....	25
<b>III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : RENFORCER L'EFFICACITÉ DU DISPOSITIF PROPOSÉ DANS UN MEILLEUR RESPECT DES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA PROCÉDURE CIVILE</b> .....	26
<b>A. ASSURER LE RESPECT DES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA PROCÉDURE CIVILE</b> .....	26
1. Assurer le respect du principe de la contradiction .....	27
2. Le principe de la motivation des décisions juridictionnelles .....	29
<b>B. L'AMÉLIORATION DU DISPOSITIF PROPOSÉ</b> .....	29
1. La prise en considération de la spécialisation des magistrats .....	31
2. L'association des présidents de chambre à la désignation des membres des formations d'admission .....	32
3. L'institution d'un roulement des membres des formations d'admission afin d'éviter la résurgence d'une chambre des requêtes .....	32
4. Permettre aux magistrats des formations d'admission de siéger au sein des autres formations de la Cour de cassation .....	33
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	35
<i>Article premier</i> : Création d'une formation d'admission des pourvois en cassation .....	35
<i>Art. 2</i> : Composition et attributions de la formation d'admission des pourvois en cassation .....	36

	<u>Pages</u>
<i>Article 3 et Article 4 : Interventions du ministère public</i> .....	39
<i>Article additionnel après l'article 4 : Remplacement des magistrats des formations d'admission en cours d'année judiciaire</i> .....	40
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	41
<b>ANNEXES</b> .....	45

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie sous la présidence de M. Jacques Larché, la commission des Lois du Sénat a procédé, sur le rapport de M. Charles Jolibois, à l'examen du projet de loi portant réforme de l'organisation de la Cour de cassation.

Après avoir rappelé que la Cour de cassation avait pour mission d'assurer la bonne application du droit par les juges du fond, M. Charles Jolibois a souligné que ce projet de loi avait pour objet de remédier à la croissance exponentielle des affaires soumises à cette juridiction au cours des dernières années.

Il a ainsi fait observer que le nombre d'affaires restant à juger par les seules chambres civiles était passé, de 1992 à 1993, de 15 041 à 32 452 et ce en dépit de plusieurs réformes tendant à limiter l'inflation des pourvois dilatoires.

M. Charles Jolibois a ensuite indiqué que le projet de loi prévoyait l'institution au sein de chaque chambre civile d'une formation d'admission des pourvois en cassation chargée d'examiner toutes les affaires distribuées à la chambre, sous réserve du pouvoir du Premier Président ou de son délégué de renvoyer directement une affaire urgente à la formation de jugement. Cette formation, composée de trois magistrats, refuserait l'admission des pourvois manifestement irrecevables ou dépourvus de tout moyen sérieux de cassation.

Il a précisé que cette réforme s'inspirait de la commission d'admission des pourvois en cassation instituée en 1993 au sein du Conseil d'État.

Le rapporteur, qui a procédé à de nombreuses auditions sur ce projet de loi, a approuvé, sous réserve de certaines précisions, le principe de l'institution d'un mécanisme de sélection des pourvois en cassation destiné à éliminer les pourvois parasites et dilatoires qui détournent la Cour de cassation de sa mission de «sentinelle du droit».

Sur la proposition de son rapporteur, la commission a adopté le projet de loi en lui apportant cinq modifications tendant respectivement :

- à prévoir expressément que la procédure devant les formations d'admission respecterait le principe de la contradiction en précisant qu'elles ne pourront se prononcer qu'après le dépôt des mémoires par les parties ;

- à permettre la constitution de plusieurs formations d'admission au sein d'une même chambre civile, afin de prendre en compte la spécialisation des magistrats ;

- à prévoir que les magistrats des formations d'admission seraient désignés sur proposition des présidents de chambre, après avis du Procureur général.

- à assurer le roulement de ces magistrats en prévoyant que leur désignation interviendrait chaque année ;

- à éviter tout cloisonnement entre les formations d'admission et les autres formations de la Cour de cassation en permettant à ces magistrats de siéger au sein de celles-ci.

Le Sénat examinera ce texte en séance publique le jeudi 6 octobre 1994.

*«Il y a, pour toute la République,  
une Cour de cassation.»*

(Article L. 111-1 du Code  
de l'organisation judiciaire)

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi portant réforme de l'organisation de la Cour de cassation qui vous est présenté a été déposé en premier lieu sur le bureau du Sénat (Sénat n° 418 ; 1993-1994).

La Cour de cassation est une juridiction qui joue un rôle fondamental a sein de l'organisation judiciaire française. Il est à cet égard significatif de constater que le code de l'organisation judiciaire lui consacre son livre premier.

Ce rôle essentiel tient d'abord à l'unicité de la Cour de cassation. L'article L. 111-1 dudit code dispose en effet : *«Il y a, pour toute la République, une Cour de cassation»*.

Ce rôle essentiel tient ensuite, et surtout, à la mission fondamentale impartie à cette juridiction. Ainsi que l'énonce l'article L. 111-2 du code de l'organisation judiciaire, *«la Cour de cassation statue sur les pourvois en cassation formés contre les jugements en dernier ressort rendus par les juridictions de l'ordre judiciaire.*

*La Cour de cassation ne connaît pas du fond des affaires, sauf disposition législative contraire.»*

Institué par la loi du 27 novembre 1790, le tribunal de cassation, devenu Cour de cassation en 1810, s'était dès l'origine vu assigner par le législateur la mission d'annuler *«toutes procédures dans lesquelles les formes auront été violées, et tout jugement qui contiendra une contravention expresse au texte de la loi.»*

La fonction de juge du droit apparaît ainsi comme la fonction traditionnelle de la Cour de cassation. Loin de constituer un troisième degré de juridiction, elle assume un rôle de «sentinelle du droit», de contrôleur de la bonne application de la loi par les juges du fond et, partant, de garant de son interprétation identique sur l'ensemble du territoire de la République.

Juridiction unificatrice, régulatrice du droit, la Cour de cassation doit assumer sa mission dans les meilleures conditions, afin de donner de la justice, dont elle est le reflet, la perception positive qui doit être la sienne dans un Etat de droit.

Nul ne saurait raisonnablement remettre en cause la place aujourd'hui tenue au sein de l'organisation judiciaire française par une juridiction qui a su, durant plus de deux siècles, répondre aux aspirations du législateur en faisant assurer le respect de la règle de droit mais également en l'adaptant, voire en la découvrant, lorsque le besoin s'en faisait sentir.

La Cour de cassation se doit néanmoins de faire face, depuis plusieurs années, à une augmentation exponentielle des affaires qui lui sont soumises. L'expérience, la disponibilité et la compétence de ses magistrats lui ont permis, sous l'impulsion de M. le Premier Président Pierre Drai, de s'adapter à cette situation au mieux des intérêts des justiciables et ce alors même que ses effectifs sont demeurés inchangés sur la période 1988-1993 (91 conseillers et 37 conseillers référendaires).

Le législateur ne saurait cependant demeurer inactif face à l'inflation des pourvois dont certains apparaissent parasites et dilatoires et dont beaucoup méconnaissent le rôle de juge du droit de la Cour de cassation. Ces pourvois empêchent la Cour de cassation de se consacrer dans les meilleures conditions à son rôle de «sentinelle du droit».

Ainsi que l'a souligné M. Pierre TRUCHE, procureur général près la Cour de cassation, à l'occasion de la dernière audience solennelle de rentrée, le 5 janvier 1994 :

*«La voie de la cassation croîtrait en noblesse si elle était plus rapide et n'était trop souvent synonyme de procédé dilatoire. Combien de plaideurs, sourds aux appels de leurs avocats, font et maintiennent des pourvois qui n'auraient jamais dû voir le jour ! Or, moins un moyen est fondé et plus il est subtil et compliqué : tous ceux qui ont le dossier en charge, à commencer par le conseiller rapporteur, se voient ainsi obligés de consacrer de longues heures à démêler un écheveau*



*d'autant plus embrouillé qu'il cache, derrière l'apparente violation d'une règle de droit de simples arguments de fait.»*

L'objet du présent projet de loi est, précisément, de permettre à la Cour de cassation de juger dans de meilleures conditions les affaires qui lui sont soumises. En effet, les réformes entreprises afin de faire face à la multiplication des pourvois apparaissent aujourd'hui insuffisantes. Le texte qui vous est soumis propose donc de poursuivre ces efforts en instituant, au sein de chaque chambre civile, une formation d'admission des pourvois en cassation chargée de rejeter les pourvois manifestement irrecevables ou ne reposant sur aucun moyen sérieux.

## **I. LE CONTEXTE DU PROJET DE LOI : UN ENCOMBREMENT CROISSANT DE LA COUR DE CASSATION QUI N'A REÇU QUE DES SOLUTIONS PARTIELLES**

Le législateur et le pouvoir réglementaire se sont efforcés d'apporter des solutions au nombre croissant d'affaires soumises à la Cour de cassation. Quoique nombreuses, ces solutions se sont, jusqu'à présent, révélées insuffisantes.

### **A. LE CONSTAT : UN ENCOMBREMENT CROISSANT DE LA COUR DE CASSATION**

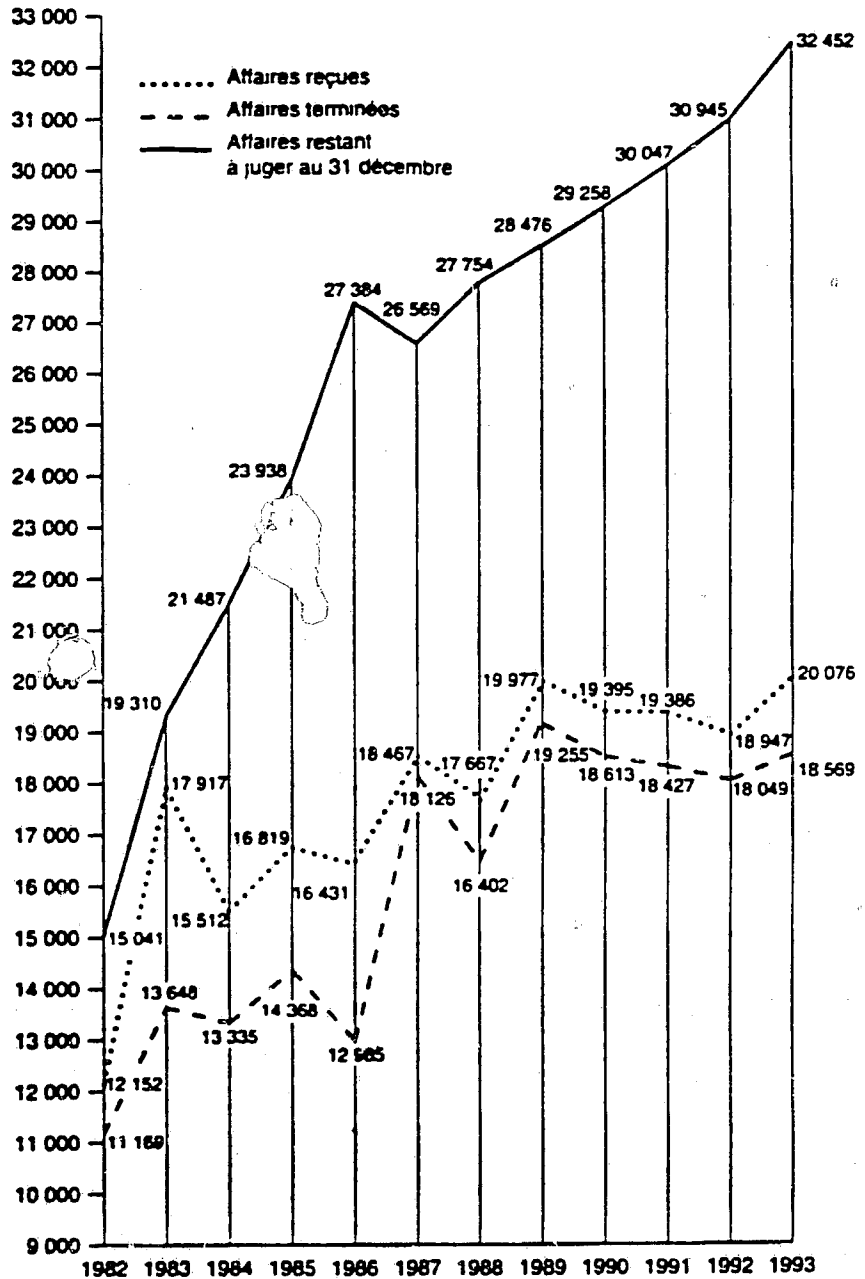
#### **1. Le constat**

Le présent projet de loi vise à faire face à l'encombrement croissant de la Cour de cassation que retrace le tableau de la page suivante.

Le nombre d'affaires restant à juger au 31 décembre est en effet passé, de 1982 à 1993, de 17.856 à 36.209. Ainsi, exclusion faite de la chambre criminelle, qui n'est pas concernée par le projet de loi, ce nombre est passé, sur la même période, de 15.041 à 32.452.

### ACTIVITÉ DES CHAMBRES CIVILES

(Source : Rapport annuel de la Cour de cassation 1993)



Sur la seule année 1993, le stock des affaires restant à juger par les chambres civiles a augmenté de 1 507 unités et ce alors même que, selon les estimations fournies par M. le Procureur général Pierre Truche, leur activité a augmenté de 3 %.

Paradoxalement, la durée moyenne des procédures demeure évaluée par les derniers rapports annuels de la Cour de cassation à 17 mois. Ceux-ci précisent néanmoins *«que de nombreux dossiers sont traités dans un laps de temps beaucoup plus bref, certains en trois mois, (...) ce qui a pour effet de rallonger le délai de traitement des autres procédures au demeurant variable selon les chambres.»*. En effet, eu égard à la spécificité de la chambre criminelle, souvent tenue de statuer dans un délai de trois mois, la durée moyenne au sein des chambres civiles approche les deux années.

Lors de son audition par votre commission des Lois, le 7 juin dernier, M. Pierre Drai, premier président de la Cour de cassation, a fait observer que le rejet d'un pourvoi pour irrecevabilité au bout de deux voire trois années conduisait inéluctablement le requérant à s'interroger sur le bon fonctionnement de la justice.

Les présidents de chambre civile de la Cour de cassation, qui ont bien voulu présenter leur point de vue à votre rapporteur, ont dressé un constat identique. Le maintien à dix-sept mois de la durée moyenne des procédures tiendrait ainsi à un rythme de travail intense des conseillers pour traiter les dix-sept dossiers confiés chaque mois à chacun d'entre eux. Une telle situation ne saurait perdurer car :

- elle soumet les hauts magistrats à une tension excessive et, à terme, nuisible à l'efficacité du travail de la Cour de cassation ;

- elle demeure précaire puisque le départ d'un conseiller qui ne serait pas remplacé ou l'absence prolongée de l'un d'entre eux entraînerait une rupture immédiate de cet équilibre ;

- elle réclame des hauts magistrats une mobilisation permanente qui les empêche de s'atteler à d'autres tâches au demeurant nécessaires (dialogue avec les magistrats des cours d'appel, travaux de doctrine... destinés notamment à expliquer la jurisprudence de la Cour de cassation).

## **2. Les causes de l'encombrement du rôle de la Cour de cassation**

Alors que les chambres civiles de la Cour de cassation avaient reçu 12 152 affaires en 1982, le chiffre correspondant était passé à 20 076 en 1993.

Cette augmentation trouve notamment sa cause dans trois considérations :

- le caractère de plus en plus contentieux de notre société, lié notamment à la complexité croissante du droit et à l'augmentation, en période de crise, des conflits de nature commerciale et sociale ;

- l'importance quantitative des recours dispensés du ministère obligatoire d'un avocat. Ainsi, en 1993, sur les 18 569 affaires ayant fait l'objet d'une décision en matière civile, 6 806 (soit plus d'un tiers) concernaient des matières sans représentation obligatoire. Or, au moment du dialogue avec son client, l'avocat peut jouer un rôle modérateur en le dissuadant de se pourvoir en cassation s'il ne peut manifestement invoquer aucun moyen sérieux. On observe d'ailleurs que l'augmentation du stock des affaires soumises aux chambres civiles est due à 88 % aux matières sans représentation obligatoire ;

- l'importance quantitative des décisions rendues en premier et dernier ressort, sans possibilité d'appel. Dans ce cas, les plaideurs assimilent parfois, à tort, la Cour de cassation à un second degré de juridiction.

Ces deux dernières considérations permettent notamment d'expliquer la situation particulièrement inquiétante de la chambre sociale qui, en 1993, a rendu 5 155 arrêts, soit deux à quatre fois plus que chacune des autres chambres civiles pour un nombre équivalent de conseillers.

Cet encombrement croissant est d'autant plus inquiétant qu'il révèle l'insuffisance des efforts, pourtant substantiels, entrepris jusqu'à présent par les pouvoirs publics pour y remédier.

## **B. DES SOLUTIONS NOMBREUSES MAIS ENCORE INSUFFISANTES**

Le rôle de la Cour de cassation est, rappelons-le, celui d'un unificateur du droit. Elle est, de par sa vocation, appelée à donner son interprétation de la norme de droit lorsque celle-ci paraît susceptible de donner lieu à des divergences entre juges du fond. Le recours en cassation ne constitue en aucune manière un troisième degré de juridiction.

Cette mission essentielle ne saurait s'accommoder de pourvois dilatoires, justifiés par le seul souci du demandeur de retarder l'exécution d'une décision de justice. En revanche, le bon fonctionnement de la justice exige que toute difficulté soumise à la Cour de cassation puisse être résolue dans les plus brefs délais.

C'est pourquoi, les réformes entreprises pour permettre à cette juridiction d'assumer sa mission dans les meilleures conditions ont poursuivi un double objectif :

- conserver au recours en cassation son caractère exceptionnel ;
- permettre à la Cour de cassation de se prononcer dans les meilleurs délais.

### **1. Les réformes tendant à préserver le caractère exceptionnel du recours en cassation**

Afin de conserver au recours en cassation une certaine solennité, deux séries de réformes ont été entreprises, tendant respectivement à éviter les pourvois dilatoires et à remédier aux difficultés d'interprétation du droit susceptibles de se poser aux juges du fond.

Ces réformes, dont plusieurs ont été prises à la suite d'une initiative de M. le Premier Président Pierre Draï, se sont révélées de nature à enrayer efficacement l'inflation des pourvois en cassation.

a) *Eviter les pourvois dilatoires*

La Cour de cassation, juge du droit, ne saurait être considérée comme un troisième degré de juridiction. Plusieurs dispositions du nouveau code de procédure civile tendent ainsi à limiter les pourvois dilatoires qui, invoquant une violation de la norme de droit, viseraient en fait à retarder l'exécution d'une décision juridictionnelle.

1. Le retrait du rôle (article 1009-1 du Nouveau Code de Procédure Civile)

En vertu de l'article 1009-1 du Nouveau Code de Procédure Civile, résultant d'un décret du 20 juillet 1989, *«hors les matières où le pourvoi empêche l'exécution de la décision attaquée, le premier président peut, à la demande du défendeur et après avoir recueilli l'avis du procureur général et des parties, décider le retrait du rôle d'une affaire lorsque le demandeur ne justifie pas avoir exécuté la décision frappée de pourvoi, à moins qu'il ne lui apparaisse que l'exécution serait de nature à entraîner des conséquences manifestement excessives.*

*Il autorise la réinscription de l'affaire au rôle de la Cour sur justification de l'exécution de la décision attaquée».*

Cette disposition a pour objet d'assurer au bénéficiaire d'une décision de justice exécutoire la pleine effectivité des prérogatives qui lui ont été reconnues par les juges du fond.

On rappellera en effet que le Nouveau Code de Procédure Civile précise, en son article 579, que les recours par une voie extraordinaire, dont fait partie le pourvoi en cassation, *«ne sont pas suspensifs d'exécution si la loi n'en dispose autrement».*

Ledit code considère ainsi comme suspensifs les pourvois en cassation contre les décisions concernant :

- le prononcé du divorce (article 1121) ;
- la nationalité (article 1045) ;
- la déclaration d'absence (article 1069).

Exemption faite des pourvois considérés expressément comme suspensifs, le recours en cassation ne saurait justifier l'inexécution de la décision des juges du fond.

L'article 1009-1 précité vise à donner à ce principe sa pleine application en permettant au Premier président de la Cour de cassation de retirer une affaire du rôle.

Le retrait du rôle a pour premier effet d'assurer la différence effective entre l'appel (qui a, en tant que voie de recours ordinaire et en application de l'article 539 du nouveau code de procédure civile, un effet suspensif) et le pourvoi en cassation. Ainsi que l'énoncent les motifs d'une ordonnance de retrait du rôle prise le 12 octobre 1989, cette mesure *« ne constitue ni la sanction d'un défaut de diligences, ni celle d'une irrecevabilité quelconque ; elle est une mesure d'administration et de régulation destinée à rappeler le caractère extraordinaire du recours en cassation et à faire assurer au bénéficiaire d'une décision de justice exécutoire la pleine effectivité des prérogatives qui lui ont été reconnues par les juges du fond... »*.

En second lieu, ainsi que le précise une ordonnance en date du 8 novembre 1993, le retrait du rôle n'empêchant pas le délai de péremption de courir, l'inexécution de la décision attaquée conduit, à l'expiration du délai de deux ans exigé par l'article 386 du nouveau code de procédure civile, à la péremption de l'instance.

En 1993, il a été fait application de cette disposition à 532 affaires. Toutefois, au-delà de cet aspect purement quantitatif, cette faculté doit s'analyser comme étant de nature à dissuader les justiciables de se pourvoir en cassation avec, pour unique objectif, de retarder l'exécution d'un jugement.

L'ensemble des personnes entendues par votre rapporteur sur ce sujet ont d'ailleurs mis en avant l'utilité de cet article.

## 2. La condamnation pour recours abusif (article 628 du Nouveau Code de Procédure Civile)

L'article 628 du Nouveau Code de Procédure Civile, résultant d'un décret du 17 décembre 1985, prévoit la possibilité de condamner à une amende civile pouvant atteindre 20.000 F et à une indemnité envers le défendeur, le demandeur qui succombe à un pourvoi en cassation en cas de recours jugé abusif.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, 246 amendes ont ainsi été prononcées en 1992 et 201 lors du premier semestre de l'année 1993.

### **3. Le refus de l'aide juridictionnelle (article 7 de la loi du 10 juillet 1991)**

L'article 7 de la loi du 10 juillet 1991 permet de refuser l'aide juridictionnelle à toute personne qui se pourvoit en cassation «*si aucun moyen de cassation sérieux ne peut être relevé*».

Ainsi, en 1992, sur 6 119 décisions du bureau d'aide juridictionnelle de la Cour de cassation refusant cette aide, 2 039 l'ont été pour défaut de moyen sérieux. En 1993, 3 084 refus ont été prononcés pour ce même motif.

#### ***b) Prévenir les pourvois liés aux difficultés d'interprétation de la norme de droit***

Plusieurs dispositifs permettent à la Cour de cassation de donner une interprétation claire de la loi, évitant ainsi une multiplication ultérieure de pourvois relatifs à la même disposition.

#### **1. La saisine de l'assemblée plénière de la Cour de cassation dès le premier pourvoi**

Ainsi que le précise l'article L. 131-2 du code de l'organisation judiciaire, tel qu'il résulte de la loi du 3 janvier 1979, le renvoi devant l'assemblée plénière de la Cour de cassation peut être ordonné dès le premier pourvoi «*lorsque l'affaire pose une question de principe, notamment s'il existe des solutions divergentes soit entre des juges du fond, soit entre les juges du fond et la cour de cassation*».

La solennité d'une décision rendue par l'assemblée plénière permet de lui conférer une autorité de nature à réduire sensiblement les réticences des juges du fond sur l'interprétation ainsi donnée et, partant, les risques de pourvois ultérieurs.

#### **2. La saisine pour avis de la Cour de cassation**

En vertu de l'article L. 151-1 du code de l'organisation judiciaire, «*avant de statuer sur une demande soulevant une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, les juridictions de l'ordre judiciaire peuvent, par une*



*décision non susceptible de recours, solliciter l'avis de la Cour de cassation qui se prononce dans le délai de trois mois de sa saisine».*

Cet article, issu de la loi du 15 mai 1991, vise, en permettant une unification plus rapide de l'interprétation de la loi, à prévenir les contentieux.

L'avis ainsi soumis à la Cour de cassation relève, en vertu de l'article L. 151-2 du code de l'organisation judiciaire, d'une formation présidée par le premier président et comprenant les présidents de chambre et deux conseillers désignés par chaque chambre spécialement concernée.

M. Pierre Draï, premier président de la Cour de cassation, a indiqué à votre commission des Lois que ce dispositif fonctionnait de manière satisfaisante, citant en exemple les avis donnés sur la législation relative au surendettement des particuliers.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, 11 affaires ont ainsi été soumises à la Cour de cassation en 1992, 24 en 1993 et 20 du 1er janvier au 21 septembre 1994.

## **2. Les réformes tendant à rationaliser l'examen des pourvois par la Cour de cassation**

Trois séries de réformes ont eu pour objectif de permettre une accélération du délai moyen de jugement des affaires soumises à la Cour de cassation.

### *a) La reconnaissance d'une voie délibérative aux conseillers référendaires*

La loi du 3 juillet 1967 avait institué au sein de la Cour de cassation des conseillers référendaires, jeunes magistrats chargés d'assister les conseillers traditionnels. Face aux résultats encourageants de cette expérience, le législateur est de nouveau intervenu par la loi du 12 juillet 1978, afin de leur reconnaître une voix délibérative.

Ainsi, en sa rédaction actuelle, l'article L. 131-7 du code de l'organisation judiciaire dispose que «*les conseillers référendaires siègent, avec voix consultative, dans la chambre à laquelle ils sont*

*affectés. Ils ont voix délibérative dans le jugement des affaires qu'ils sont chargés de rapporter.*

*En outre, un ou deux conseillers référendaires pris par ordre d'ancienneté dans leurs fonctions, dans le premier et à défaut dans le second grade, peuvent, avec voix délibérative, être appelés à compléter la chambre à laquelle ils appartiennent lorsque le nombre minimum de membres, prévu à l'article L. 131-6 (alinéa 1er) du présent code, n'est pas atteint».*

Cet article L. 131-6 prévoit en effet le quorum de la formation de jugement. C'est cette dernière disposition que le législateur de 1981 a doublement modifiée, d'une part, en réduisant ce quorum et, d'autre part, en prévoyant l'institution de formations restreintes.

#### *b) La diminution du quorum par formation de jugement*

La loi du 6 août 1981 a apporté une première modification de l'article L. 131-6 du code de l'organisation judiciaire en réduisant de sept à cinq le nombre minimum de membres présents ayant voix délibérative pour que les chambres rendent les arrêts.

Ainsi que le faisait observer notre ancien collègue Jacques Thyraud, alors rapporteur au nom de la commission des Lois, ce chiffre de cinq est celui retenu «*dans la plupart de cours suprêmes étrangères (...). Cette réduction du quorum devrait permettre aux chambres qui le désireraient de se constituer en sections et de libérer ainsi les magistrats en surnombre de façon qu'ils puissent se consacrer à d'autres tâches que le délibéré*».

#### *c) L'institution de formations restreintes*

Une seconde modification apportée par la loi du 6 août 1981 a consisté à prévoir que le premier président ou le président de la chambre concernée pourrait, lorsque la solution du pourvoi lui paraîtrait s'imposer, décider de faire juger l'affaire par une formation restreinte de trois magistrats.

Ainsi que l'a écrit M. André PERDRIAU, doyen honoraire de la Cour de cassation, dans un article récent consacré à ces formations restreintes (JCP 1994 n° 3768), leurs attributions dépendent «*non pas du contentieux en cause, non plus que de la nature de la décision attaquée, mais de la valeur procédurale du pourvoi et du degré de pertinence des moyens que celui-ci met en oeuvre*».

Le rapport d'activité de la Cour de cassation pour l'année 1993 permet de mesurer le rôle essentiel désormais tenu par ces formations restreintes au sein des chambres civiles. Elles ont en effet rendu :

- 59 % du total des décisions de la première chambre civile (qui connaît notamment des affaires liées aux personnes et aux successions) ;

- 20,67 % du total des décisions de la deuxième chambre civile (compétente pour les affaires de responsabilité, de divorce et de procédure) ;

- 31,8 % du total des décisions de la troisième chambre civile (compétente pour les affaires relatives au droit immobilier) ;

- 64,55 % du total du contentieux de la chambre commerciale ;

- 56,04 % du total des arrêts rendus par la chambre sociale.

Ces pourcentages élevés traduisent une constante augmentation des décisions rendues par les formations restreintes. Dans l'article précité, M. André PERDRIAU observe que le nombre d'arrêts rendus annuellement par ces formations, inférieur à un millier jusqu'en 1985, excède aujourd'hui 6 000. La proportion d'affaires jugées en formation restreinte se situe ainsi à 44 % de l'ensemble des affaires soumises aux chambres civiles sur les cinq dernières années (50 % pour l'année 1993) contre 20 % sur les cinq années précédentes.

\*

\* \*

Les multiples réformes législatives ou réglementaires intervenues au cours des quinze dernières années ont, pour la plupart, donné des résultats satisfaisants. Il ne fait en effet aucun doute qu'elles ont contribué à éviter que l'augmentation des affaires soumises à la Cour de cassation conduise à une situation intolérable.

Elles n'ont pas pour autant permis de remédier à un encombrement croissant.

Aussi convient-il d'aller plus loin sans pour autant sacrifier à l'efficacité les droits fondamentaux des justiciables.

Le projet de loi qui vous est soumis propose à cette fin de créer, au sein de chaque chambre civile, une formation d'admission des pourvois en cassation qui rejeterait les pourvois manifestement irrecevables ou dépourvus de tout moyen sérieux.

## **II. L'OBJECTIF DU PROJET DE LOI : L'INSTITUTION AU SEIN DE CHAQUE CHAMBRE CIVILE D'UNE FORMATION D'ADMISSION DES POURVOIS EN CASSATION**

Le projet de loi portant réforme de l'organisation de la Cour de cassation comprend quatre articles :

- l'article premier crée une nouvelle formation ;
- l'article 2 prévoit une sélection des pourvois ;
- les articles 3 et 4 sont relatifs aux interventions du ministère public devant la nouvelle formation.

### **A. LA CRÉATION D'UNE FORMATION D'ADMISSION DES POURVOIS EN CASSATION**

L'article premier prévoit la constitution, au sein de chaque chambre civile, d'une formation d'admission des pourvois en cassation. La solution proposée par le projet de loi consiste donc à agir sur l'organisation même de la Cour de cassation pour remédier à son encombrement.

Cette solution ne traduit pas une idée nouvelle puisque, dès 1950, soit trois ans après la suppression de la chambre des requêtes, le président Léon LYON-CAEN déclarait, à propos de la Cour de cassation :

*« Personnellement, je persiste à penser (...) que, pour fonctionner sans heurts, elle comporte nécessairement un barrage, un tri, destinés à écarter rapidement, dès l'abord, les pourvois dilatoires, téméraires, frustatoires émanant de plaideurs obstinés ou chicaniers, et dont le foisonnement ne fait que préjudicier à l'étude et à l'expédition des requêtes solides, appuyées sur des moyens sérieux ».*

Pour autant, le projet de loi ne vise pas à opérer un quelconque rétablissement de la chambre des requêtes.

### **1. La création d'une formation d'admission ne constitue pas une résurgence de la chambre des requêtes**

L'idée de constituer au sein de la juridiction suprême de l'ordre judiciaire une formation chargée de rejeter les pourvois manifestement irrecevables ou dépourvus de tout moyen sérieux ne constitue pas une nouveauté.

En effet, un règlement du 28 juin 1738 avait institué au sein du Conseil du Roi une formation de sélection, composée de maîtres des requêtes, chargée d'examiner les pourvois et d'admettre leur renvoi devant le Conseil des parties.

Cette procédure, reprise par la loi des 27 novembre et 1er décembre 1790, a fonctionné devant la Cour de cassation jusqu'en 1947.

La suppression de cette structure interne, appelée section puis chambre des requêtes, résulte, d'une part, de la division en trois sections (section des requêtes, section civile et section criminelle) du Tribunal de cassation décidée dès 1793 et, d'autre part, de la suppression en 1826 du roulement annuel des magistrats entre ces trois sections.

Ces modifications avaient en effet progressivement conduit à l'apparition d'une formation autonome incitée à sortir de son rôle de sélection des pourvois dépourvus de tout moyen sérieux et à développer sa propre jurisprudence, parfois contraire à celle de la chambre civile.

Par ailleurs, l'examen de plus en plus approfondi des pourvois par cette formation avait engendré un fort ralentissement de leur instruction. M. Jean LÉONNET, directeur du Service de documentation et d'étude de la Cour de cassation, a ainsi fait observer, lors d'un colloque sur l'image doctrinale de la Cour de cassation tenu en décembre 1993, que, à la veille de la seconde guerre mondiale, plusieurs milliers de dossiers durent attendre trois ans en moyenne avant d'être examinés par la chambre civile, impliquant ainsi, en cas d'admission, un délai de cinq à sept ans entre le dépôt du pourvoi et la décision finale.

Cette situation a conduit à la suppression de la chambre des requêtes par la loi du 23 juillet 1947.

Lors de son audition par votre commission des Lois, M. le Premier Président Pierre Drai a fait observer que cette suppression avait été décidée en dépit de l'opposition unanime de la Cour de cassation.

Le projet de loi n'a cependant pas pour objet de créer une nouvelle chambre des requêtes. La formation d'admission dont il propose l'institution au sein de chaque chambre civile serait en effet multiple. Par ailleurs, émanation de la chambre au sein de laquelle elle serait constituée, elle ne pourrait être considérée comme une formation autonome tentée de développer sa propre jurisprudence telle que le fut la chambre des requêtes.

En fait, loin de s'inspirer du fonctionnement de la chambre des requêtes, le projet de loi a pour objet de réformer l'organisation de la Cour de cassation en tirant les enseignements de plusieurs expériences menées au cours des dernières années tant au Conseil d'Etat qu'au sein de la Cour de cassation elle-même.

## **2. La création d'une formation d'admission s'inspire d'expériences récentes menées au sein du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation**

Diverses expériences ont en effet été conduites, tant au Conseil d'Etat, qu'au sein de la Cour de cassation elle-même. Il paraît utile à votre rapporteur de dresser le bilan de ces expériences dont s'inspire le présent projet de loi.

### **a) la commission d'admission des pourvois en cassation du Conseil d'Etat**

La création proposée par le projet de loi s'inspire très largement, y compris dans son appellation, de la « *commission d'admission des pourvois en cassation* » créée par la loi de 1987 au sein du Conseil d'Etat et dont la présidente, Mme Jacqueline BAUCHET, a été entendue par votre rapporteur.

Cette commission aurait permis, selon le rapport de MM. Haenel et Arthuis, d'écarter près de 80 % des pourvois en cassation présentés devant le Conseil d'Etat. Les statistiques fournies

par le Conseil d'État à votre rapporteur confirment cette estimation puisque, sur la période allant du 1er janvier 1989 au 6 juillet 1994, cette commission a admis 1 891 pourvois en cassation sur 7 637 affaires (soit 24,76 %).

Appliquée à l'ordre judiciaire, cette procédure ne pourra donner qu'un résultat plus modeste, que la Chancellerie fixe à un tiers des pourvois.

La formation dont la création est proposée au sein de la Cour de cassation présente en effet une différence essentielle avec la commission du Conseil d'Etat : alors que cette dernière est unique et examine les pourvois présentés devant toutes les sous-sections de la section du contentieux, la formation prévue par le projet de loi sera multiple (une «*au sein de chaque chambre civile*») et ne concernera pas la chambre criminelle (qui connaît environ un quart des pourvois en cassation).

*b) les enseignements de la loi du 3 janvier 1979*

La loi du 3 janvier 1979 avait déjà prévu, au sein de la chacune des chambres de la Cour, la création d'une formation restreinte, composée de trois magistrats au moins et chargée de rejeter «*les pourvois irrecevables ou manifestement infondés*».

Dans son rapport précité, M. Jacques Thyraud écrivait : «*cette réforme, dont l'opportunité n'a pas été remise en cause, n'a pas encore eu tous les résultats espérés. C'est ainsi que l'encombrement de la Haute Juridiction n'a nullement été réduit de façon sensible. Le nombre des pourvois a continué à croître plus vite que le nombre des affaires jugées*».

Il précisait néanmoins que «*la nouvelle organisation, ajoutée aux efforts incontestables faits par les magistrats, a abouti au jugement de plus de 15.000 affaires au cours de l'année passée (soit en 1980) contre 10.000 seulement en 1975*». Ainsi, au cours de l'unique année d'application de cette expérience, le nombre total d'affaires terminées est passé de 15.217 à 17.069.

La loi du 6 août 1981 a mis fin à ce dispositif dont le résultat relativement décevant tenait notamment au caractère facultatif de sa mise en oeuvre. Ainsi, d'une part, certaines chambres, telle la chambre commerciale, n'avaient pas utilisé la faculté qui leur avait été ouverte ; d'autre part, certaines avaient préféré à cette organisation une division en sections spécialisées, à l'instar de la chambre sociale qui disposait d'une formation connaissant du

contentieux de la sécurité sociale et d'une formation connaissant celui du droit du travail.

Par ailleurs, compte tenu du fait que cette formation restreinte ne pouvait prononcer que des arrêts de rejet, les parties ayant qualité de demandeur au pourvoi ne pouvaient qu'être réticentes à sa saisine et ce d'autant plus que, en précisant qu'elle examinait les pourvois «*dès la remise de son mémoire par le demandeur*», le législateur avait expressément exclu le respect de la contradiction devant cette formation.

*c) l'expérience menée au sein la première chambre civile*

Le dispositif du projet de loi s'inspire directement d'expériences menées au sein de certaines chambres civiles de la Cour de cassation.

Ainsi, au début de la présente décennie, fut mis en place, au sein de la première chambre civile, une «formation spéciale» composée du premier président, du président de la chambre et d'un conseiller référendaire. Cette formation rejetait, après une rapide délibération, les pouvoirs manifestement irrecevables ou dépourvus de tout moyen sérieux de cassation. Selon les informations fournies à votre rapporteur, 45 à 50 arrêts par mois auraient été rendus selon cette procédure.

Actuellement, une «formation restreinte spéciale» fonctionne au sein de cette chambre. Elle comprend le président et le doyen ainsi que le conseiller référendaire chargé de procéder à la distribution des dossiers entre les magistrats de la chambre. A l'occasion de cette distribution, ce conseiller référendaire prend personnellement en charge des dossiers dont un premier examen rapide lui donne à penser que la solution (de rejet ou de cassation) s'impose. Après une étude approfondie de ces dossiers, il les présente à la «formation restreinte spéciale» qui statue au fond si la solution est effectivement évidente ou renvoie à un conseiller rapporteur dans l'hypothèse inverse. Cette procédure permettrait d'examiner environ 12 % des dossiers soumis à la première chambre civile.

Une expérience similaire est également conduite au sein de la chambre commerciale depuis 1993.



## B. LA MISE EN PLACE D'UN MÉCANISME DE SÉLECTION DES POURVOIS EN CASSATION

L'article 2 prévoit que la formation des pourvois en cassation, composée de trois magistrats, opère une sélection des pourvois.

C'est pourquoi, il pose en principe l'examen par cette formation de «*toutes les affaires distribuées à la chambre*».

Ce dispositif aurait pu se heurter à deux critiques majeures dans la mesure où il aurait contenu en germe :

- d'une part, le risque d'un ralentissement du cours de la justice, auquel le projet de loi a précisément pour objet de remédier. En effet, l'institution d'un mécanisme de sélection des pourvois en cassation conduirait à un double examen des affaires admises : le premier par la formation d'admission, le second par la formation de jugement ;

- d'autre part, le risque d'une atteinte au principe d'égalité devant la justice, puisque les pourvois rejetés par la formation d'admission le seraient, ainsi que l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, après un «*examen sommaire*».

C'est pourquoi, afin de prévenir ces deux critiques, le projet de loi prévoit un encadrement du mécanisme de sélection des pourvois en cassation.

Ainsi, le second alinéa de l'article 2 subordonne le refus d'admission du pourvoi soit à son irrecevabilité manifeste, soit à l'absence de tout moyen sérieux de cassation. Dès lors, compte-tenu de l'évidence du rejet des pourvois concernés, un refus d'admission à la suite d'un examen rapide ne porterait pas atteinte à l'égalité des justiciables.

Cet examen rapide ne constituerait pas non plus un véritable facteur de ralentissement de la procédure pour les affaires admises et ce d'autant moins que l'article 2 du projet de loi autorise le Premier Président ou son délégué, d'office ou à la demande du Procureur Général, à «*renvoyer directement une affaire urgente à la formation de jugement*».

L'article 3 prévoit que le procureur général portera la parole aux audiences de la nouvelle formation quant il le jugera convenable.

L'article 4 prévoit que, devant ladite formation, les avocats généraux porteront la parole au nom du procureur général.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : RENFORCER L'EFFICACITÉ DU DISPOSITIF PROPOSÉ DANS UN MEILLEUR RESPECT DES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA PROCÉDURE CIVILE**

Votre commission des Lois approuve pleinement le souci du Garde des Sceaux de chercher les moyens propres à faire face à la situation d'encombrement croissant que connaît aujourd'hui la Cour de cassation.

La solution proposée par le présent projet de loi est en effet de nature à garantir le caractère extraordinaire du recours en cassation et, partant, à rappeler le rôle de «sentinelle du droit» joué par la Cour de cassation dans notre organisation judiciaire.

Il lui semble toutefois nécessaire de mieux affirmer la conformité de ce texte aux principes fondamentaux de la procédure civile.

Par ailleurs, il lui paraît que plusieurs modifications peuvent être apportées au dispositif qui vous est proposé afin d'aboutir dans les meilleurs conditions à ce qui, selon votre commission, doit demeurer l'objectif premier du projet de loi : une diminution de la durée des procédures dans le respect des droits fondamentaux des justiciables.

#### **A. ASSURER LE RESPECT DES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA PROCÉDURE CIVILE**

Votre commission des Lois considère que la création d'une formation d'admission chargée de rejeter les pourvois en cassation irrecevables ou manifestement infondés ne saurait permettre la méconnaissance des principes fondamentaux de la procédure civile.

Une telle méconnaissance conduirait en effet à faire passer le souci d'une justice expédiente avant le respect des droits fondamentaux des justiciables.

Aussi s'est-elle assurée que le dispositif proposé par le projet de loi respecterait les principes de contradiction et de motivation des décisions juridictionnelles.

### **1. Assurer le respect du principe de la contradiction**

Votre commission des Lois considère que les parties doivent être mises à mêmes, d'une part, de faire connaître au juge, quel qu'il soit, leurs prétentions et arguments, d'autre part, de répondre aux moyens qui leur sont opposés.

Le principe de la contradiction, lors d'une procédure juridictionnelle, constitue l'aspect essentiel du principe du respect des droits de la défense, dont la valeur constitutionnelle a été reconnue par le Conseil constitutionnel le 2 décembre 1976.

Il est d'ailleurs de l'intérêt même du juge de recueillir les observations des parties avant de rendre sa décision. Lors de son audition par votre commission des Lois, M. Pierre Draï, premier président de la Cour de cassation a ainsi fait observer que, même si la loi demeurerait silencieuse sur ce point, aucun juge n'accepterait de se prononcer sans avoir, au préalable, pris connaissance des observations de chacune des parties.

Le Nouveau Code de Procédure Civile classe le principe de la contradiction parmi les «*principes directeurs du procès*». L'article 16 dispose ainsi que «*le juge doit, en toutes circonstances, faire observer et observer lui-même le principe de la contradiction.*

*Il ne peut retenir, dans sa décision, les moyens, les explications et les documents invoqués ou produits par les parties que si celles-ci ont été à même d'en débattre contradictoirement.*

*Il ne peut fonder sa décision sur les moyens de droit qu'il a relevés d'office sans avoir au préalable invité les parties à présenter leurs observations.»*

Ces dispositions, qui sont la mise en oeuvre réglementaire du respect des droits de la défense, gouvernent notamment la procédure devant la Cour de cassation.

Votre commission des Lois estime néanmoins opportun de garantir, par son insertion dans le texte même de la loi, le respect du principe du contradictoire par la formation d'admission.

On observera certes que, le défendeur au pourvoi ayant intérêt à son rejet, le refus d'admission, même décidé sans avoir reçu ses observations, ne peut que lui donner satisfaction. Par ailleurs, ainsi que le démontre l'exemple de la commission d'admission du Conseil d'Etat, le défendeur pourra toujours faire valoir ses arguments en cas de renvoi de l'affaire devant la juridiction de jugement.

Il n'en demeure pas moins que le respect du principe du contradictoire dès l'examen du pourvoi par la formation d'admission représentera une garantie supplémentaire pour le défendeur.

Aussi, votre commission des Lois vous propose-t-elle de préciser que l'examen des pourvois par la formation d'admission ne pourra intervenir qu'après le dépôt de son mémoire par chacune des parties.

Elle souhaite par ailleurs que le Gouvernement prenne en considération les conséquences sur la durée des procédures devant la Cour de cassation de la nécessité pour celle-ci d'examiner les mémoires. Bien que justifiée par le souci d'assurer le principe de la contradiction, que notre excellent collègue Lucien Lanier a fort légitimement considéré comme un principe fondamental du droit français, cette nécessité impose en fait un «retard procédural» certes indispensable mais d'une durée sur laquelle plusieurs personnes entendues par votre rapporteur se sont interrogées.

En effet, dans la mesure où le nouveau code de procédure civile accorde, tout au moins pour les matières avec représentation obligatoire, cinq mois au demandeur pour remettre son mémoire ampliatif (article 978) puis trois mois (article 982) au défendeur pour déposer son mémoire en défense, un délai de huit mois peut s'écouler après le pourvoi avant que la Cour de cassation examine une affaire. Ce délai incompressible constitue un facteur de ralentissement de la procédure sur la durée duquel il convient de s'interroger. Il a notamment été fait observer à votre rapporteur que les parties comprenaient difficilement comment on pouvait les laisser développer leurs arguments pendant huit mois sur un pourvoi finalement déclaré irrecevable.

Lors de l'examen du présent projet de loi par votre commission, notre excellent collègue Jean Chamant s'est interrogé sur la possibilité de prévoir un délai spécifique de dépôt pour que les mémoires soient examinés par les formations d'admission. Plus

généralement, notre excellent collègue Pierre Fauchon s'est déclaré partisan d'une accélération de la remise des mémoires au secrétariat-greffe de la Cour de cassation.

Aussi, eu égard au caractère réglementaire des dispositions en question, votre commission des Lois appelle-t-elle de ses vœux une réflexion sur la possibilité de réduire les délais prévus pour la remise des mémoires sans porter atteinte au principe fondamental du caractère contradictoire de la procédure devant la Cour de cassation.

## **2. Le principe de la motivation des décisions juridictionnelles**

Ainsi que l'indique l'article 2 du projet de loi, le refus d'admission d'un pourvoi sera prononcé par la formation d'admission par décision juridictionnelle.

Dans la mesure où une telle décision mettra foi à la procédure, il n'est pas concevable, aux yeux de votre commission des Lois, qu'elle ne comporte aucune motivation.

Aussi votre commission s'est-elle interrogée sur l'opportunité de préciser expressément que les refus d'admission devraient être motivés. Une telle précision ne lui a pas paru superfétatoire dans la mesure où la nature de décision juridictionnelle d'un refus d'admission impliquait nécessairement sa motivation.

## **B. L'AMÉLIORATION DU DISPOSITIF PROPOSÉ**

Votre commission des Lois partage le souci du présent projet de loi de remédier à un encombrement chronique de la Cour de cassation *«de nature à compromettre le bon exercice de sa fonction de gardienne de la Loi»*.

Les nombreuses auditions auxquelles a procédé votre rapporteur ont toutefois mis en avant certains inconvénients que présenterait ce texte et notamment le risque d'une «ossification» du droit prétorien dans la mesure où tout pourvoi tendant à remettre en cause une jurisprudence établie pourrait être considéré comme dépourvu de moyens sérieux de cassation.

Votre commission partage ce souci d'éviter une paralysie de la jurisprudence afin de permettre à la Cour de cassation de s'adapter au changement social, voire d'attirer l'attention du législateur sur l'obsolescence de certaines dispositions.

Elle constate cependant que le projet de loi n'exclut pas une telle adaptation puisque les juges du fond pourront toujours adopter des solutions novatrices sur lesquelles la formation de jugement sera appelée à se prononcer (une solution novatrice donnant lieu, par hypothèse, à un moyen sérieux de cassation).

De même, l'affirmation du caractère contradictoire de la procédure devant la formation d'admission des pourvois en cassation, que vous propose votre commission des Lois, permettra aux parties d'invoquer devant la juridiction suprême de l'ordre judiciaire la nécessité d'une éventuelle inflexion de la jurisprudence.

Enfin, la notion d'« affaire urgente » permettant au premier président de saisir directement la formation de jugement, s'entend, selon votre commission des Lois, comme couvrant les affaires qui doivent être écartées rapidement soit en raison d'une situation de fait, soit en raison d'un état du droit qu'il conviendrait d'adapter à la société en fixant une jurisprudence ou en la modifiant. Ainsi, l'urgence, qui ne recouvre pas le seul intérêt des parties mais également celui de la société, permettra au premier président de renvoyer directement devant la formation de jugement une affaire posant une question de droit nouvelle ou concernant une jurisprudence qu'il souhaiterait voir évoluer.

Ces différentes considérations donnent à penser à votre commission que le présent projet de loi ne contient pas de risque d'une paralysie de la jurisprudence. En d'autres termes, le fait qu'un pourvoi vise à mettre en cause une jurisprudence constante ne saurait conduire à le considérer ipso jure comme dépourvu de tout moyen sérieux de cassation.

Elle a en revanche estimé que, en sa rédaction actuelle, le projet de loi qui vous est proposé présentait certains inconvénients tenant :

- au risque d'une réapparition d'une chambre des requêtes au sein de chaque chambre civile dans la mesure où, si les magistrats de la formation d'admission devaient se limiter à sélectionner les pourvois manifestement irrecevables ou dépourvus de tout moyen sérieux, ils seraient, à terme, incités à aller au-delà de cette mission et à développer une jurisprudence propre à chacune de ces formations ;

- au risque d'une augmentation de la durée de la procédure pour les affaires admises, dans la mesure où se cumuleraient un examen par la formation d'admission et un examen par la formation de jugement ;

- au risque d'une régression par rapport à l'organisation actuelle des chambres qui ont constitué en leur sein des sections tenant compte de la spécialisation des conseillers.

Aussi vous propose-t-elle de compléter le dispositif qui vous est proposé par quatre séries de modifications de nature, lui semble-t-il, à permettre un traitement plus rapide des affaires soumises à la Cour de cassation tout en répondant aux légitimes aspirations des justiciables.

### **1. La prise en considération de la spécialisation des magistrats**

Les affaires soumises à la Cour de cassation sont réparties entre les chambres puis, au sein de celles-ci, entre les magistrats qui les composent en fonction de leur spécialisation.

Cette spécialisation constitue un gage d'efficacité qu'il importe de prendre en considération.

Aussi, votre commission des Lois souhaite-t-elle prévoir la possibilité de constituer au sein d'une même chambre non pas une mais plusieurs formations d'admission.

Ainsi, par exemple, au sein de la chambre sociale, pourraient être constituées une formation d'admission composée de magistrats spécialisés dans le droit du travail et une formation d'admission comprenant des spécialistes du droit de la sécurité sociale. De même, la deuxième chambre civile pourrait comprendre, si une telle organisation paraissait souhaitable, une formation spécialisée dans le droit général de la responsabilité et une connaissant plus spécialement des affaires liées à la procédure.

### **2. L'association des présidents de chambre à la désignation des membres des formations d'admission**

Votre Commission estime utile de préciser que les désignations des membres des formations d'admission interviendront sur proposition du président de chaque chambre intéressée et après avis du procureur général.

Une telle précision présente en effet le double avantage d'instaurer une collaboration étroite, pour une décision importante, entre les principaux magistrats de la Cour de cassation et, par l'intervention des présidents de chambre, de garantir des affectations au sein de chaque formation en fonction de la spécialisation des magistrats.

### **3. L'institution d'un roulement des membres des formations d'admission afin d'éviter la résurgence d'une chambre des requêtes**

Lors de son audition par votre commission des Lois, M. Pierre DRAI, Premier président de la Cour de cassation, a estimé que l'une des causes de l'encombrement croissant de la chambre des requêtes (et donc de sa suppression en 1947) avait tenu à l'absence de roulement des magistrats la composant : ceux-ci, ne pouvant passer à l'une des chambres de jugement, avaient été incités à rendre des décisions allant au-delà du seul problème de l'admission des pourvois.

Votre commission des Lois a largement débattu, tant à l'occasion de l'audition de M. le Premier président Pierre DRAI que lors de l'examen du présent projet de loi, du problème du roulement des membres de la formation d'admission des pourvois en cassation. Ainsi, le président Jacques LARCHÉ et notre excellent collègue Maurice ULRICH, ont estimé opportun de prévoir, dans le texte même de la loi, que ces magistrats seraient désignés pour une durée déterminée.

Aussi, votre commission des Lois vous propose-t-elle de préciser que leur désignation, à laquelle il appartiendra au Premier président de procéder, s'effectuera chaque année parmi les conseillers de la chambre concernée (on rappellera que, en vertu de l'article R. 131-2 du code de l'organisation judiciaire, les conseillers sont répartis chaque année entre les chambres pour l'année judiciaire).



#### **4. Permettre aux magistrats des formations d'admission de siéger au sein des autres formations de la Cour de cassation**

Votre commission des Lois s'est montrée fort soucieuse, d'une part, d'éviter un allongement de la durée des procédures pour les affaires qui seraient admises par les formations d'admission et, d'autre part, de ne pas cantonner les magistrats de ces formations à la mission de sélectionner les pourvois dépourvus de tout moyen sérieux.

Sur le premier point, et dans l'hypothèse où les magistrats de cette formation ne siègeraient pas au sein de la formation de jugement, le nombre minimum de conseillers chargés d'examiner une affaire admise serait alors porté :

- de cinq à huit dans l'hypothèse d'un renvoi devant la formation ordinaire ;

- de trois à six si la solution paraissait s'imposer.

Sur le second point, il serait doublement contestable de limiter le rôle des magistrats des nouvelles formations à une simple sélection des pourvois :

- d'une part, un tel cantonnement priverait les autres formations de la Cour de cassation de conseillers expérimentés ;

- d'autre part, il contiendrait en germe le risque d'une résurgence de la chambre des requêtes, ces magistrats pouvant être tentés d'aller au-delà d'un examen de la recevabilité et du sérieux des pourvois pour développer leur propre jurisprudence.

Aussi, votre commission des Lois vous propose-t-elle de préciser que l'appartenance à une formation d'admission ne fera pas obstacle à la possibilité de siéger au sein d'une autre formation de la Cour de cassation, qu'il s'agisse d'une formation de jugement (formation de la chambre, chambre mixte ou assemblée plénière) ou de la formation compétente en cas de saisine pour avis.

\*

\* \*

**Votre commission des Lois approuve donc pleinement le principe de l'institution d'un mécanisme de sélection des pourvois en cassation destiné à éliminer les pourvois parasites et dilatoires qui détournent la Cour de cassation de sa mission de «sentinelle du droit».**

**Elle considère néanmoins nécessaire d'assurer un meilleur respect des principes fondamentaux de la procédure civile et d'éviter la résurgence d'une chambre des requêtes au sein de chaque chambre civile.**

**Aussi vous propose-t-elle d'adopter le présent projet de loi en lui apportant cinq modifications de fond tendant respectivement :**

**- à prévoir expressément que la procédure devant les formations d'admission respectera le principe de la contradiction en précisant qu'elles ne pourront se prononcer qu'après le dépôt des mémoires par les parties ;**

**- à permettre la constitution de plusieurs formations d'admission au sein d'une même chambre civile afin de prendre en compte la spécialisation des magistrats ;**

**- à associer les présidents de chambre et le Procureur général à la nomination des magistrats de la formation d'admission ;**

**- à assurer le roulement de ces magistrats en prévoyant que leur désignation interviendra chaque année ;**

**- à éviter tout cloisonnement entre les formations d'admission et les autres formations de la Cour de cassation en permettant à ces magistrats de siéger au sein de celles-ci.**

**Sous le bénéfice de ces observations et des modifications qu'elle vous soumet, votre commission des Lois vous propose d'adopter le présent projet de loi.**

## **EXAMEN DES ARTICLES**

### *Article premier*

#### **Création d'une formation d'admission des pourvois en cassation**

En vertu de l'article L. 121-3 du code de l'organisation judiciaire, la Cour de cassation comprend des chambres civiles et au moins une chambre criminelle.

Le présent article premier propose d'ajouter un <sup>alinéa</sup> à cette disposition afin de créer, au sein de chacune des chambres civiles, actuellement au nombre de cinq (trois chambres civiles, une chambre commerciale et une chambre sociale), une formation d'admission des pourvois en cassation.

Cette formation, inspirée de la commission d'admission des pourvois en cassation instituée au sein du Conseil d'Etat par la loi du 31 décembre 1987, présenterait cependant deux différences essentielles avec celle-ci :

- en premier lieu, cette formation ne serait constituée qu'au sein des chambres civiles, à l'exclusion de la chambre criminelle, alors que la commission du Conseil d'Etat connaît de l'ensemble des pourvois en cassation.

Votre commission des Lois approuve pleinement cette limitation en raison de la spécificité du droit pénal et du fait que la chambre criminelle juge les affaires qui lui sont soumises dans un délai beaucoup plus bref que les chambres civiles : 7,2 mois en moyenne en 1987 (dernière statistique disponible) contre 18,4 mois pour les secondes.

- en second lieu, alors que la commission instituée au Conseil d'Etat est unique, la formation dont le présent article propose

la création serait multiple : chaque chambre civile aurait sa formation d'admission.

Votre commission des Lois approuve également ce choix du projet de loi qui lui paraît de nature à éviter la résurgence d'une chambre des requêtes dont l'indépendance vis-à-vis des autres chambres de la Cour de cassation pourrait se révéler problématique.

En effet, une telle indépendance risquerait, comme l'a démontré le précédent de la chambre des requêtes, d'inciter les magistrats qui la composent à aller au-delà d'un examen de la recevabilité ou du sérieux des pourvois et à développer leur propre jurisprudence.

Par ailleurs, l'institution d'une formation d'admission unique irait à l'encontre de la nécessaire spécialisation des magistrats de la Cour de cassation liée à la diversité du droit privé.

C'est précisément en raison de cette spécialisation que votre commission des Lois estime opportun de permettre la constitution de plusieurs formations d'admission au sein d'une même chambre.

Aussi vous propose-t-elle un amendement en ce sens.

Elle vous demande d'adopter le présent article ainsi modifié.

## *Art. 2*

### **Composition et attributions de la formation d'admission des pourvois en cassation**

Cet article a pour objet d'insérer au sein du code de l'organisation judiciaire un article L. 131-5-1 relatif à la composition et aux attributions de la formation d'admission des pourvois en cassation.

S'agissant de la composition de cette formation, le présent article se limite à préciser qu'elle comprendra trois magistrats. Selon les informations fournies à votre rapporteur, ceux-ci devraient être désignés par le Premier Président de la Cour de cassation parmi les magistrats appartenant à la chambre intéressée.

S'agissant de ses attributions, la formation dont la création est proposée a vocation à examiner l'ensemble des affaires

distribuées à la chambre, sous réserve du pouvoir du Premier président ou de son délégué, d'office ou à la demande du procureur général, de renvoyer directement une affaire urgente à la formation de jugement. Il lui appartiendra de refuser, par décision juridictionnelle, l'admission du pourvoi dès lors qu'il sera manifestement irrecevable ou qu'aucun moyen sérieux de cassation ne pourra être retenu.

La notion d'«*affaire urgente*» doit, ainsi qu'indiqué dans l'exposé général du présent rapport, s'entendre non seulement au regard de l'intérêt des parties mais aussi de celui de la société. Le premier président pourra ainsi renvoyer directement à la formation de jugement une affaire qui, sans revêtir un caractère d'urgence aux yeux des parties, poserait une question de droit nouvelle ou concernerait une jurisprudence qu'il souhaiterait voir évoluer.

Comme l'indique l'exposé des motifs du présent projet de loi, ce dispositif «*se fonde sur la constatation que plus d'un tiers des pourvois pourraient être écartés, à la suite d'un examen sommaire, pour un motif ressortant de l'évidence*». Il en va ainsi, par exemple :

- des pourvois en cassation à l'encontre des jugements non rendus en dernier ressort ;

- des pourvois fournis hors délai ou par des personnes n'ayant pas qualité pour se pourvoir en cassation ;

- des pourvois ne comportant que des moyens de fait.

Sur le plan des principes, votre commission approuve le souci des rédacteurs du projet de loi d'instituer un mécanisme de sélection des pourvois en cassation de nature à permettre un examen rapide de ceux dont le rejet s'imposerait manifestement. Il convient en effet de réduire autant que faire se peut l'encombrement de la Cour de cassation par des affaires qui, ne présentant aucun caractère sérieux, l'éloignent de sa mission fondamentale de «*sentinelle du droit*».

Il lui apparaît toutefois nécessaire d'assurer le respect des règles fondamentales de la procédure civile que constituent le principe de la contradiction et le principe de la motivation des décisions juridictionnelles.

Ainsi qu'indiqué dans l'exposé général du présent rapport, le premier représente l'aspect essentiel du principe du respect des droits de la défense et améliore l'information du juge. Il favorise par ailleurs l'évolution de la jurisprudence en permettant aux parties d'attirer l'attention de ce dernier sur les adaptations que peut rendre souhaitable l'évolution de la société.

La motivation des décisions juridictionnelles, quant à elle, permet notamment de mieux faire accepter par la partie qui succombe la solution retenue par le juge.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, la formation d'admission devrait être soumise au respect de ces deux principes fondamentaux et ce en application du nouveau code de procédure civile :

- l'article 16 prévoit en effet que le juge doit, en toutes circonstances, faire observer et observer lui-même le principe de la contradiction ;

- l'article 455 impose quant à lui la motivation de tout jugement.

Votre commission des Lois considère que, compte tenu du caractère juridictionnel des décisions de rejet que prendront les formations d'admission, celles-ci seront tenues au respect de ces deux principes. Il lui apparaît toutefois opportun de préciser expressément que lesdites formations examineront les pourvois après le dépôt des mémoires par chacune des parties afin que le principe de la contradiction soit toujours observé, y compris pour les décisions d'admission, lesquelles n'auront pas un caractère juridictionnel. Elle vous propose donc un amendement apportant cette précision.

On rappellera que, sans proposer elle-même de modification en ce sens du projet de loi, votre commission demande au Garde des Sceaux de réduire par décret les délais prévus pour la remise des mémoires.

Ainsi que l'a fait observer le président Jacques Larché, le souci de préserver les droits fondamentaux des justiciables peut conduire à allonger excessivement la durée des procédures devant la Cour de cassation et donc à réduire substantiellement l'efficacité du projet de loi. Ce souci doit en conséquence être concilié avec les impératifs liés au bon fonctionnement de la justice. A cet égard, une réduction des délais prévus pour la remise des mémoires paraît constituer un impératif. Notre excellent collègue Pierre Fauchon, qui s'est déclaré favorable au respect du principe de la contradiction par les formations d'admission, a également appelé de ses vœux une telle réduction.

Par ailleurs, pour les raisons indiquées dans l'exposé général du présent rapport, votre commission estime souhaitable de permettre aux principaux magistrats de la Cour de cassation de participer à la désignation des membres des formations d'admission et de prévoir un examen régulier de l'opportunité de maintenir leur

affectation. Aussi vous propose-t-elle, par amendement, de préciser que la désignation de ces magistrats interviendra chaque année et relèvera de la compétence du Premier président, sur proposition des présidents de chambre et après avis du Procureur général.

Enfin, dans le but de permettre à la Cour de cassation de bénéficier à plein des compétences de ces juristes éminents, il vous est proposé de prévoir, par amendement, que les magistrats des formations de jugement pourront siéger au sein des autres formations de la Cour, à savoir :

- les formations de jugement, qu'il s'agisse de la formation (restreinte ou ordinaire) de la chambre, des chambres mixtes ou de l'assemblée plénière ;

- la formation appelée à se réunir en cas de saisine pour avis de la Cour de cassation.

Votre commission des Lois vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

#### *Article 3 et Article 4*

### **Interventions du ministère public**

Ces articles ont pour objet de modifier les articles L. 132-1 et L. 132-3 du code de l'organisation judiciaire, relatifs aux interventions du ministère public près la Cour de cassation :

- la première de ces dispositions prévoit, en sa rédaction actuelle que, lorsqu'il le juge convenable, le procureur général porte la parole aux audiences des chambres de la Cour de cassation et devant la formation appelée à se prononcer sur une demande d'avis, l'article 3 du présent projet de loi propose de lui ouvrir la même faculté devant la formation d'admission des pourvois en cassation.

- l'article L. 132-3 du code de l'organisation judiciaire dispose que les avocats généraux portent la parole, au nom du procureur général, devant les chambres auxquelles ils sont affectés ; l'article 4 du projet de loi prévoit qu'ils la porteront également devant la formation d'admission des pourvois en cassation.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter ces articles modifiés chacun par un simple amendement de conséquence.

*Article additionnel après l'article 4*

**Remplacement des magistrats des formations d'admission  
en cours d'année judiciaire**

Votre commission des Lois vous propose d'adopter un amendement permettant au pouvoir réglementaire de préciser des conditions de remplacement des magistrats des formations d'admission en cours d'année judiciaire.

Il s'agit en effet de pallier l'absence de l'un ou plusieurs d'entre eux pour des motifs tels que la cessation ou l'interruption de fonctions ou, plus fréquemment, les congés annuels.

Votre commission vous propose donc d'insérer à cette fin un article additionnel après l'article 4.



## TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Code de l'organisation judiciaire</p>		
<p>LIVRE PREMIER LA COUR DE CASSATION</p>		
<p>TITRE PREMIER Institution et compétence</p>		
<hr/>		
<p>TITRE DEUXIÈME Organisation</p>		
<hr/>		
<p><i>Art. L. 121-3.</i>- La Cour de cassation comprend des chambres civiles et au moins une chambre criminelle.</p>	<p>Article premier.</p> <p>Il est ajouté à l'article L. 121-3 du code de l'organisation judiciaire un second alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>Article premier.</p> <p>Alinéa sans modification.</p>
	<p>"Au sein de chaque chambre civile est constituée une formation d'admission des pourvois en cassation."</p>	<p>"Au... ...constituée une ou plusieurs formations d'admission... ...cassation."</p>
	<p>Art. 2.</p> <p>Il est créé après l'article L. 131-5 du code de l'organisation judiciaire un article L. 131-5-1 ainsi rédigé :</p>	<p>Art. 2.</p> <p>Alinéa sans modification.</p>
	<p>"Art. L. 131-5-1. La formation d'admission des pourvois en cassation, composée de trois magistrats, examine toutes les affaires distribuées à la chambre, sous réserve du pouvoir du premier président ou de son délégué, d'office ou à la demande du procureur général, de renvoyer directement une affaire urgente à la formation du jugement.</p>	<p>"Art. L. 131-5-1. Après que les mémoires ont été déposés, toutes les affaires distribuées à la chambre sont examinées par une formation d'admission des pourvois en cassation, sous réserve...  ...jugement.</p>

**Texte**

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la commission**

**TITRE TROISIÈME  
Fonctionnement.**

*Art. L. 132-1.-* Le procureur général porte la parole aux audiences des chambres mixtes et de l'assemblée plénière ainsi que dans les assemblées générales de la cour.

Il la porte aux audiences des chambres et devant la formation prévue à l'article L. 151-2, quand il le juge convenable.

**TITRE CINQUIÈME  
Saisine pour avis de la  
Cour de cassation.**

*Art. L. 151-2.-* La formation de la Cour de cassation qui se prononce sur la demande d'avis est présidée par le premier président.

Elle comprend, en outre, les présidents de chambre et deux conseillers désignés par chaque chambre spécialement concernée.

"La formation d'admission des pourvois en cassation refuse l'admission du pourvoi par décision juridictionnelle s'il est manifestement irrecevable ou si aucun moyen de cassation sérieux ne peut être retenu."

**Art. 3.**

Le deuxième alinéa de l'article L. 132-1 du code de l'organisation judiciaire est ainsi rédigé :

"Il la porte aux audiences des chambres, à celles de leur formation d'admission des pourvois en cassation, et devant la formation prévue à l'article L. 151-2, quand il le juge convenable."

*"Chaque formation d'admission des pourvois en cassation est composée de trois magistrats désignés chaque année par le Premier président sur proposition du président de la chambre concernée et après avis du Procureur général.*

*"Ces magistrats peuvent siéger au sein des autres formations de la Cour.*

Alinéa sans modification.

**Art. 3.**

Alinéa sans modification.

"Il...

...devant les formations  
prévues à l'article...  
...convenable."

**Texte**

En cas d'empêchement du premier président, la formation est présidée par le président de chambre le plus ancien. En cas d'empêchement de l'un des autres membres de la formation, il est remplacé par un conseiller désigné par le premier président ou, à défaut de celui-ci, par le président de chambre qui le remplace.

Elle ne peut siéger que si tous les membres qui doivent la composer sont présents.

**TITRE TROISIÈME**

*Art. L. 132-3.-* Les avocats généraux portent la parole, au nom du procureur général, devant les chambres auxquelles ils sont affectés.

Ils peuvent être désignés par le procureur général pour la porter également devant les autres formations de la cour.

*Art. L. 132-5.-* Les modalités d'application du présent titre et du titre II ci-dessus sont fixées par des décrets en Conseil d'Etat.

**Texte du projet de loi**

**Art. 4.**

Le premier alinéa de l'article L. 132-3 du code de l'organisation judiciaire est ainsi rédigé :

"Les avocats généraux portent la parole, au nom du procureur général, devant les chambres auxquelles ils sont affectés, ainsi que devant leur formation d'admission des pourvois en cassation."

**Propositions de la commission**

**Art. 4.**

Alinéa sans modification.

"Les ...

...devant leurs formations d'admission des pourvois en cassation."

**Art. additionnel après l'article 4**

L'article L. 132-5 du code de l'organisation judiciaire est complété par un alinéa ainsi rédigé :

«Un décret en Conseil d'état précise les conditions dans lesquelles des magistrats peuvent être désignés en cours d'année judiciaire pour siéger au sein des formations d'admission des pourvois en cassation.»

**ANNEXES**

## ANNEXE I

### AUDITIONS DE LA COMMISSION ET DU RAPPORTEUR

#### I. Audition de la commission des Lois

Mardi 7 juin 1994 :

M. Pierre DRAI, Premier président de la Cour de cassation.

#### II. Auditions du rapporteur

Jeudi 2 juin 1994 :

Me Jean-René FARTHOUAT, Bâtonnier de Paris

M. Michel OLIVIER, Conseiller honoraire à la Cour de cassation, ancien directeur du Service d'étude et de documentation

Me Jacques GUINARD et Me Charles CHOUCROI, Président et ancien Président de l'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation

Cabinet de M. Pierre MÉHAIGNERIE, ministre d'Etat, garde des Sceaux, ministre de la Justice.

Vendredi 3 juin 1994 :

M. Pierre TRUCHE, Procureur général près la Cour de cassation ;

Me Frédéric THIRIEZ, Me Arnaud LYON-CAEN, Me Claire WAQUET, Me Jean BARTHELEMY, M. Roland KESSOUS (avocat général à la Cour de cassation) et M. Pierre SARGOS (magistrat du siège à la Cour de cassation) ;

Mme Jacqueline BAUCHET, présidente de la Commission d'admission des pourvois en cassation du Conseil d'Etat

Mercredi 14 septembre 1994 :

M. Roger BEAUVOIS, Président de la 3ème chambre civile de la Cour de cassation

M. Olivier de BOUILLANE de LACOSTE, Président de la 1ère chambre civile de la Cour de cassation

M. Pierre BEZARD, Président de la chambre commerciale de la Cour de cassation

Jeudi 15 septembre 1994 :

M. Olivier KHUNMUNCH, Président de la chambre sociale de la Cour de cassation

Mercredi 21 septembre 1994

M. Ivan ZAKINE, Président de la deuxième chambre civile à la Cour de cassation

M. Christian CHARRUAULT, Président de chambre à la cour d'appel de Bordeaux, ancien conseiller référendaire à la première chambre civile de la Cour de cassation

M. Pierre DRAI, Premier président de la Cour de cassation.

Jeudi 22 septembre 1994

Cabinet de M. Pierre MÉHAIGNERIE, ministre d'Etat, Garde des Sceaux, ministre de la Justice

ANNEXE II

**AUDITION DE M. PIERRE DRAI,  
PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DE CASSATION  
PAR LA COMMISSION DES LOIS  
(Mardi 7 juin 1994)**

Après avoir indiqué que le projet de loi visait à remédier à un problème essentiel, en l'occurrence celui de l'encombrement grandissant de la Cour de cassation, **M. Pierre Drai, Premier président de la Cour de cassation**, s'est livré à l'historique de cette juridiction. Il a ainsi rappelé que, à l'origine, celle-ci comportait une chambre des requêtes, une chambre criminelle et une chambre civile. Il a souligné que la chambre des requêtes avait pour mission d'assurer l'examen préalable du sérieux des pourvois en cassation ; au lendemain de la seconde guerre mondiale, cette chambre a vu son rôle croître sensiblement au point de mettre des mois, voire des années, avant de rendre une décision. Il a fait observer que cette situation de blocage avait conduit, en dépit de l'opposition unanime de la Cour de cassation, à la suppression de la chambre des requêtes par la loi du 27 juillet 1947 et à la création de deux nouvelles chambres civiles. Il a estimé que l'une des causes de l'encombrement croissant de cette chambre avait tenu à l'absence de roulement des magistrats la composant, lesquels, ne pouvant passer à l'une des deux chambres de jugement, avaient été incités à rendre des décisions allant au-delà du seul problème de l'admission des pourvois.

**M. Pierre Drai, Premier président de la Cour de cassation**, a ensuite indiqué que les cinq chambres civiles connaissaient aujourd'hui un problème d'encombrement. Il a souligné que celui-ci se faisait sentir avec une particulière acuité au sein de la chambre sociale en raison du nombre important des pourvois, dispensés de l'intervention d'un avocat.

Il a constaté que le pourvoi en cassation avait perdu son caractère originel de voie de recours extraordinaire, de sorte que la Cour de cassation était devenue en fait un troisième degré de juridiction. Il a déploré cette dérive, à laquelle devrait s'ajouter bientôt un quatrième degré, à savoir la Cour européenne de Strasbourg.

Après avoir évalué à une journée et demie le temps minimum devant être consacré par un conseiller à chaque dossier, il a estimé difficile de donner au même magistrat plus d'une douzaine d'affaires par mois. Or, il a précisé que, compte tenu de l'augmentation des pourvois en cassation, il conviendrait de donner à chaque conseiller environ dix-sept dossiers par mois. Il a ajouté que ce décalage entre le nombre de pourvois en cassation et le nombre d'affaires effectivement réglées, qu'il a évaluées à 26.000 par an, conduisait à une augmentation structurelle des stocks d'affaires soumises à la Cour de cassation, qui atteignent aujourd'hui le chiffre inquiétant de 30.000.

Il a indiqué que, depuis sa nomination en tant que Premier président de la Cour de cassation, en juillet 1988, il s'était efforcé de remédier à cette situation, soulignant que les efforts entrepris se heurtaient à deux difficultés.

**M. Pierre Drai** a estimé que la première de ces difficultés tenait au recrutement des magistrats. Il a fait observer que, en règle générale, les présidents et procureurs généraux des cours d'appel ne souhaitaient pas devenir conseillers à la Cour de cassation. S'agissant des autres magistrats, et notamment des présidents de chambre de cours d'appel, il a considéré que leur nomination à la Cour de cassation rendait parfois nécessaire des changements de résidence de nature à les dissuader. Il a précisé qu'il s'efforçait de favoriser le recrutement des professeurs d'université, actuellement au nombre de trois à la Cour de cassation, espérant pouvoir parvenir, comme avant la seconde guerre mondiale, à un universitaire par chambre.

**M. Pierre Drai** a estimé que la seconde difficulté liée au recrutement des magistrats de la Cour de cassation tenait à la nécessité d'opérer chez les nouveaux conseillers, forts de leur expérience de juges du fond, un changement de mentalité en les habituant à vérifier la seule légalité des décisions évoquées. Il a évalué à dix-huit mois la durée minimale pour permettre à un conseiller à la Cour de cassation d'être pleinement opérationnel.

Il a ensuite considéré que le rejet pour irrecevabilité d'un pourvoi en cassation au bout de deux, voire trois années, conduisait nécessairement le requérant à s'interroger sur le fonctionnement de la justice. Il a donc appelé de ses vœux une réforme des méthodes de travail de la Cour de cassation afin, notamment, de pouvoir juger dans les plus brefs délais les pourvois irrecevables, ceux fondés uniquement sur des éléments de fait ou ceux tendant à remettre en cause une jurisprudence constante.

Il a indiqué qu'un premier pas en ce sens avait été effectué avec le décret du 20 juillet 1989, insérant dans le nouveau code de procédure civile un article 1009-1 qui permet au Premier président de la Cour de cassation de retirer une affaire du rôle lorsque le demandeur n'a pas exécuté une décision des juges du fond et sauf si cette exécution apparaît de nature à entraîner des dommages difficilement réparables.

**M. Pierre Drai, Premier Président de la Cour de cassation**, a précisé que, depuis le début de l'année 1994, plus de 600 affaires avaient été retirées du rôle, correspondant au travail de cinq conseillers. Il a par ailleurs rappelé la possibilité pour les juges du fond, introduite par la loi du 15 mai 1991, de saisir la Cour de cassation pour obtenir



sôn avis sur des dispositions posant un problème d'interprétation. Il a indiqué que ce dispositif fonctionnait de manière satisfaisante, citant en exemple les avis rendus sur la législation relative au surendettement des particuliers.

Il a mis l'accent sur la nécessité de poursuivre ces efforts afin de faire face à l'augmentation incessante des pourvois en cassation, soulignant que le problème du sur-encombrement des juridictions suprêmes n'était pas propre à la France mais se rencontrait également dans des pays comme le Portugal, l'Espagne ou la Belgique.

Tout en reconnaissant que la renaissance de la chambre des requêtes serait inopportune, il a appelé de ses voeux la constitution, au sein de chaque chambre civile, d'une formation de magistrats expérimentés compétente pour rejeter les pourvois irrecevables ou manifestement infondés. Il a précisé qu'une telle réforme ne saurait conduire à une justice à deux vitesses, dans la mesure où les pourvois ne viendraient devant ladite formation qu'après le dépôt de leur mémoire par les parties.

**M. Pierre Draï** a indiqué que les praticiens reconnaissent, pour la plupart, que 25 à 30 % des pourvois n'étaient pas sérieux et pouvaient en conséquence être rejetés directement. Il a par ailleurs fait observer que le projet de loi s'inspirait d'une disposition de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, prévoyant que si aucun moyen sérieux n'était relevé, la demande d'aide juridictionnelle pouvait être rejetée.

Il a rappelé son souci de voir maîtriser le flot de pourvois soumis à la Cour de cassation dans le respect des règles fondamentales de la procédure civile. Il a fait observer que la Cour européenne des droits de l'homme connaissant également une situation d'encombrement et qu'il avait été décidé d'instituer en son sein un comité de trois juges, se prononçant à l'unanimité sur l'éventuel rejet pour défaut de motif sérieux avant la saisine de la chambre compétente.

**M. Pierre Draï** a conclu son propos en rappelant la citation de Gladstone selon laquelle la justice retardée est une justice déniée. Considérant que c'était l'image même de la Cour de cassation qui était en jeu, il a estimé en définitive que le projet de loi n'était en rien attentatoire aux droits fondamentaux des justiciables.

**M. Jacques Larché, président**, s'est ensuite inquiété de l'âge de la retraite des hauts magistrats. Il a considéré que le dispositif actuel, qui ne permet pas aux présidents de chambre de demeurer à leur poste au-delà de 65 ans alors que les magistrats peuvent demander à rester en fonction jusqu'à 68 ans, était contraire à l'intérêt de l'Etat, privant les juridictions du bénéfice de l'expérience des juges les plus confirmés.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a interrogé **M. Pierre Draï** sur le caractère contradictoire des décisions de la formation d'admission des pourvois en cassation.

Il a précisé que la commission d'admission des recours en cassation mise en place au Conseil d'Etat en 1989 se prononçait sans recevoir les observations du défendeur, celui-ci pouvant, en cas d'admission du pourvoi, faire connaître son point de vue devant les formations de jugement. Tout en reconnaissant que le nouveau code de procédure civile posait, dans son article 16, le principe de la contradiction, il s'est interrogé sur la possibilité de prévoir dans la loi que la formation d'admission des pourvois en cassation ne se prononcerait qu'après avoir reçu les mémoires des deux parties.

**M. Pierre Drai, Premier président de la Cour de cassation**, a rappelé que, même si une telle précision ne figurait pas dans la loi, aucun juge appartenant à l'ordre judiciaire n'accepterait de rendre une décision juridictionnelle sans avoir pris connaissance des observations des deux parties. Il a mis en avant une particularité du contentieux administratif dans lequel tout pourvoi en cassation doit faire l'objet d'une motivation de la part du requérant. Il a rappelé qu'à l'inverse le pourvoi devant la Cour de cassation n'était pas motivé et qu'il fallait attendre, pour connaître la motivation du pourvoi, le mémoire en demande et au nom de l'égalité des parties le mémoire en défense. Il a ajouté que les observations des parties seraient souvent utiles pour éclairer la formation d'admission. Il a conclu en estimant que la précision évoquée par le rapporteur serait un élément positif.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a ensuite interrogé le Premier président de la Cour de cassation sur la motivation des décisions de la formation d'admission. Estimant que les justiciables souhaitaient connaître avec précision les raisons d'un rejet, il lui a demandé s'il ne serait pas possible de prévoir dans la loi une motivation minimale des décisions de cette formation.

**M. Pierre Drai** lui a objecté que le pourvoi en cassation constituait une voie de recours extraordinaire et avait pour seul objectif, en vertu de l'article 604 du nouveau code de procédure civile, de permettre la censure des jugements ayant méconnu la règle de droit. Il a précisé que cette situation conduisait d'ores et déjà à des motivations sommaires faisant référence à l'appréciation souveraine du juge du fond.

Le rapporteur s'est ensuite inquiété du risque d'ossification du droit, estimant qu'il convenait de permettre à la jurisprudence d'évoluer.

**M. Pierre Drai**, après avoir reconnu l'existence théorique d'un tel risque, a considéré qu'il pouvait être évité grâce à l'esprit de coopération animant les praticiens. Il a ainsi précisé que le procureur général et les avocats généraux pourraient toujours appeler l'attention de la Cour de cassation sur la nécessité d'une évolution jurisprudentielle. Il a ajouté que, compte tenu du caractère contradictoire de la procédure suivie devant la formation d'admission des pourvois en cassation, les avocats pourraient soulever tout argument justifiant une évolution jurisper-

dentielle. Il a enfin rappelé que la doctrine elle-même pourrait appeler de ses vœux une telle évolution.

Puis, **M. Charles Jolibois, rapporteur**, s'est interrogé sur la possibilité de renvoyer directement à la formation de jugement une affaire qui paraîtrait devoir donner inévitablement lieu à cassation, ainsi que sur la possibilité de confier l'admission des pourvois aux formations restreintes de trois magistrats créées en 1981.

**M. Pierre Drai, Premier président de la Cour de cassation**, a fait observer que l'article 2 du projet de loi permettrait au Premier président ou à son délégué de renvoyer directement une affaire à la formation de jugement. Il a estimé que l'extension de cette faculté aux avocats des parties méritait d'être examinée. Il a en revanche fait part de son scepticisme sur le fait de confier aux formations restreintes les décisions d'admission, rappelant son souci d'avoir au sein de chaque chambre civile une organisation similaire.

Après que **M. Charles Jolibois, rapporteur**, lui eut demandé si la création de formations d'admission propres à chaque chambre ne risquerait pas de favoriser les divergences de jurisprudence, **M. Pierre Drai** a indiqué que les arrêts de rejet n'étaient qu'exceptionnellement des décisions de principe. Il a ajouté que, dès lors qu'apparaîtraient des divergences entre les chambres, il serait toujours possible de réunir une assemblée plénière.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a enfin interrogé le Premier président de la Cour de cassation sur la possibilité d'étendre les cas de saisine directe de la formation de jugement aux affaires posant une question de principe. Il lui a également demandé s'il ne serait pas opportun de permettre aux présidents de chambre, et non seulement au Premier président ou à son délégué, de saisir la formation de jugement. Après avoir fait observer qu'avant son passage au Conseil d'Etat le texte prévoyait que toutes les affaires, et non seulement les affaires urgentes, pouvaient être directement soumises par le Premier président à la formation de jugement, **M. Pierre Drai** a estimé que la reconnaissance d'un droit d'évocation au profit des présidents de chambre était une idée acceptable sous réserve que la décision soit ensuite rendue rapidement.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a ensuite fait part de ses réactions à l'intervention de **M. Pierre Drai**. Il a estimé qu'il convenait effectivement de s'attaquer au problème d'ensemble de l'augmentation exponentielle des affaires soumises aux juridictions, précisant que cette croissance ne concernait pas uniquement la Cour de cassation mais toutes les juridictions. La meilleure solution lui a paru résider dans l'augmentation du nombre de magistrats. Il s'est également interrogé sur les inconvénients d'une organisation judiciaire centralisée dominée par une cour de cassation unique.

Il a ensuite interrogé **M. Pierre Draï** sur le sentiment des membres de la Cour de cassation à l'égard du projet de loi, sur le risque d'aboutir à la création de plusieurs chambres des requêtes ainsi que sur la possibilité de favoriser le roulement des magistrats des futures formations d'admission.

Après avoir rappelé le problème des décisions rendues en premier et dernier ressort, il a relativisé les propos de **M. Pierre Draï** en précisant qu'il était toujours possible d'attirer l'attention de la Cour de cassation sur les faits en évoquant leur dénaturation. Il a estimé souhaitable de prendre en compte le précédent de la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme en prévoyant que le rejet du pourvoi ne pourrait intervenir qu'à l'unanimité.

Il a conclu en estimant que le projet de loi conduirait, contrairement à son objectif, à allonger les délais de jugement par la Cour de cassation et que la première solution à envisager pour remédier à l'encombrement des juridictions et préserver la sérénité de la justice consisterait dans l'augmentation de leurs moyens.

**M. Pierre Draï** a jugé qu'il convenait de distinguer la Cour de cassation des autres juridictions, compte tenu de la spécificité de sa mission. Il a précisé que, pour éviter la réapparition de la chambre des requêtes, la nomination des membres des formations d'admission serait de la compétence du Premier président, responsable du bon fonctionnement de la Cour de cassation. Il a néanmoins indiqué que ces nominations se feraient en coopération avec les présidents de chambre.

S'agissant du problème du roulement des magistrats, dont il a reconnu la nécessité, il a fait observer qu'il était parfois limité par le souhait des intéressés de conserver le même secteur de compétences. Il a précisé que l'affectation des conseillers devrait, en vertu de l'article R. 131-2 du code de l'organisation judiciaire, faire l'objet d'un examen annuel après avoir recueilli les observations du procureur général et du président de chambre. Il a estimé que, si la possibilité de renvoyer l'affaire à la formation de jugement était reconnue à chaque magistrat de la formation d'admission, il conviendrait de s'assurer que les affaires concernées seraient ensuite rapidement examinées.

Puis, **M. Maurice Ulrich** a fait observer que la loi pourrait prévoir que les membres des formations d'admission seraient désignés pour une durée déterminée. **M. Pierre Draï** lui ayant fait observer que cette précision relevait du domaine réglementaire, il lui a répondu que son insertion dans la loi serait opportune. **M. Jacques Larché, président**, a estimé souhaitable de préciser que les membres de la formation d'admission pourraient être désignés pour une durée d'un an, non renouvelable immédiatement.

**M. Maurice Ulrich** a ensuite estimé utile d'effectuer une distinction entre les nombreuses affaires subalternes et les affaires importantes. Il a estimé opportun de prévoir que, dans la mesure du possible, les premières relèveraient d'une formation différente des secondes, considérant que le jugement d'une affaire mineure nécessitait autant de temps que celui d'une affaire plus grave.

Après que Mme Françoise Seligmann eut interrogé M. Pierre Drai sur le rôle des magistrats en surnombre, ce dernier a indiqué qu'il s'agissait de conseillers restant affectés à leur chambre d'origine. Il a conclu en annonçant son intention de développer le service de documentation et d'étude de la Cour de cassation afin de lui permettre d'opérer une première sélection des affaires. A cette fin, il a estimé souhaitable d'y affecter des magistrats à la retraite en tant que vacataires.