



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS

Tél : 01.43.54.21.26. - Fax : 01.43.29.96.20.

E-mail : contact@union-syndicale-magistrats.org

Site : www.union-syndicale-magistrats.org

Paris, le 14 mars 2019

Audition de l'USM par la commission Nallet sur la réforme du pourvoi en cassation

L'Union Syndicale des Magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (70,8% des voix aux élections à la commission d'avancement en 2016).

Elle s'interdit tout engagement politique et a pour objet d'assurer l'indépendance de la fonction judiciaire, garantie essentielle des droits et libertés du citoyen, de défendre les intérêts moraux et matériels des magistrats de l'ordre judiciaire et de contribuer au progrès du droit et des institutions judiciaires, afin de promouvoir une justice accessible, efficace et humaine.

I / Au-delà de la mission : parachever une réforme complète de la procédure civile ?

A/ Les étapes préalables

1) La commission de réflexion sur la réforme de la Cour de cassation installée en octobre 2014 par le premier président de la Cour a remis en mars 2017 le rapport de son président M. JP Jean, dont deux propositions ont été privilégiées, concernant le filtrage des pourvois et l'enrichissement de la motivation des arrêts.

Pour autant trois propositions de ce rapport étaient en lien avec le présent sujet :

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

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

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

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

Cette décision peut être cantonnée à une partie du pourvoi.

Elle n'a pas à être spécialement motivée.

Elle n'est pas susceptible de recours. »

2) Dans les suites immédiates de ce rapport Jean, M. Pireyre, directeur du SDER a été chargé de transformer les deux propositions retenues en projet de dispositifs opérationnels, dans les délais contraints choisis par le Premier président, en fonction du calendrier législatif sur le projet de loi de programmation de la justice. M. Pireyre a été désigné pour animer deux commissions à cet effet, dont une par lettre de mission du 20 mars 2017 pour le premier projet limité au contentieux civil qui occupe la présente mission, l'autre commission étant consacrée à la proposition de méthodes d'harmonisation des motivations enrichies, les deux projets étant liés.

Le 20 mars 2018 le Premier président de la Cour de cassation a transmis au garde des Sceaux un rapport, un projet d'étude d'impact ainsi que des projets très aboutis de modifications législatives et réglementaires nécessaires à sa mise en œuvre.

Il est ainsi proposé de créer une procédure d'autorisation préalable du pourvoi, ouverte à la partie souhaitant se pourvoir en cassation, dans un délai de trois mois à compter de la notification de la décision à attaquer, pour justifier que le recours répond aux critères de sélection. La demande d'autorisation serait examinée à cet effet par une formation de trois magistrats de la chambre compétente, statuant selon une procédure non contradictoire, dans les trois mois après avis du Ministère public. Le rejet serait prévu sans motivation et sans recours. Après admission, le pourvoi serait formé et instruit dans des délais réduits (15 jours). L'autorisation ne serait pas requise pour les pourvois du Ministère public dans l'intérêt de la loi et dans les matières dans lesquelles l'examen du pourvoi obéit à un délai particulier.

Les critères permettant l'admission du pourvoi seraient les suivants aux termes de l'article L.411-1-2 nouveau à insérer dans le COJ :

En matière civile, le pourvoi en cassation est, hors les pourvois du procureur général près la Cour de cassation (...) soumis à autorisation.

La Cour de cassation n'autorise le pourvoi que :

1° si l'affaire soulève une question de principe présentant un intérêt pour le développement du droit

2° si l'affaire soulève une question présentant un intérêt pour l'unification de la jurisprudence

3° si est en cause une atteinte grave à un droit fondamental.

Toutefois, l'autorisation n'est pas requise pour les matières dans lesquelles l'examen du pourvoi obéit à des délais particuliers."

3) Suivant lettre de mission du 19 décembre 2018 la garde des Sceaux, a confié une mission sur la réforme du traitement des pourvois à M. Henri Nallet. Elle comprend l'évaluation des principes et modalités à retenir pour mettre en place une réforme ambitieuse et partagée du pourvoi en cassation, en se fondant sur les travaux déjà conduits à la Cour de cassation, l'intérêt du justiciable devant être au centre des réflexions.

Il est rappelé que le dispositif doit être intégré à une réforme plus large de la procédure civile dans son ensemble, la réflexion sur les voies d'accès à la Cour de cassation devant être repensée en liaison avec la réforme de la procédure d'appel. Un élargissement de la réflexion aux attributions dévo-

lues aux cours d'appel apparaît souhaitable, le tout à mettre en perspective avec les évolutions prévues dans la loi de programmation de la Justice (LPJ) récemment adoptée (mais non encore promulguée).

Il est également fait référence à la mission confiée à l'IGJ le 7 février 2019, d'évaluation de la réforme de l'appel en matière civile, commerciale et sociale dont le rapport est attendu pour le 16 mai 2019, et dont les résultats doivent nourrir la réflexion, avec la double préoccupation d'articuler harmonieusement les voies de recours d'appel et de cassation et de garantir au justiciable une justice de qualité rendue dans un délai raisonnable.

Un groupe de travail, auquel participe notamment le président Pireyre qui a conduit l'important travail produit par la Cour de cassation, assiste M. Nallet qui doit rendre un rapport d'étape fin mai 2019 et un rapport final fin septembre 2019.

B/ Dans ces conditions, l'USM :

– qui n'a pas été entendue en cette qualité au stade des réflexions menées au sein des deux commissions internes de la Cour de cassation malgré la possibilité ouverte par la lettre de mission du Premier président,

– qui a déjà pris position contre le projet de filtrage des pourvois (communiqué commun avec le SM, FNUJA, SAF et AJAC) du 18 avril 2018, à la suite de la parution des rapports du président du SDER,

– qui n'a pas encore, au stade de l'audition, formalisé auprès de l'IGJ ses observations sur la réforme de la procédure d'appel,

reprendra les observations qu'elle a déjà pu faire dès les premiers projets de réforme de l'appel dans la loi de J21, dans le cadre des auditions menées pour les chantiers de la Justice et la LPJ récemment adoptée (réforme de la 1^{ère} instance, exécution provisoire, appel voie de réformation) sur la réforme de la première instance et de l'appel sans revenir à ce stade sur le détail de son argumentation, et s'agissant de projet de filtrage sans entrer dans le détail de la critique des textes présentés par la Cour de cassation.

II/ Le filtrage des pourvois : une proposition critiquable et largement critiquée

Le rapport de la commission de réflexion du projet de réforme de la Cour de cassation contenait un certain nombre de propositions visant notamment à renforcer la place du parquet général, à instaurer un traitement spécifique de l'urgence manifeste, à créer des circuits différenciés de traitement des pourvois selon l'importance de l'affaire, à créer un filtrage des pourvois, soit externe (autorisation de pourvoi par la cour d'appel- cf. amendement créant un article L.411-2-1 du COJ non adopté dans la loi J21) ou interne (le filtrage des pourvois tel que retenu) avec une possible « délocalisation » vers les cours d'appel du contentieux disciplinaire « léger ».

L'hypothèse du filtrage interne ayant été celle retenue, l'USM a déjà exprimé sa ferme opposition à cette proposition de réforme radicale et à la tentation d'alignement de la Cour de cassation sur un modèle de Cour suprême à « l'anglo-saxonne », s'agissant de retenir le principe d'un choix des affaires à traiter.

Ce système de filtrage combiné à la perspective, dessinée par la réforme de la procédure civile, que les cours d'appel n'exercent plus qu'un contrôle de légalité des jugements de première instance, en lieu et place d'un réexamen de l'affaire en droit comme en fait pour tenir compte de l'évolution possible du litige, remet en définitive en cause le droit d'accès au juge et l'égalité devant la loi, les premières victimes de ce système étant les justiciables.

Les autres points négatifs soulignés par les organisations signataires du communiqué du 18 avril 2018 étaient :

- l'abandon du principe fondamental selon lequel tout justiciable peut soumettre un recours à la Cour de cassation afin qu'elle contrôle la conformité de la décision attaquée à la règle de droit,
- un relâchement généralisé du contrôle de légalité au détriment d'une application uniforme de la loi sur tout le territoire de la République,
- le risque de développement de jurisprudences « régionales », hors contrôle de légalité.

Il en est de même pour une grande partie de la doctrine (cf. tribune publiée dans les Echos le 19 juillet 2018 par une soixantaine de professeurs agrégés des facultés de droit et autres commentaires doctrinaux tels que « Menaces sur la cassation à la française : des propositions consternantes » ; « La tentation radicale de la Cour de cassation » et autres publications) qui expose que la Cour de cassation souhaite limiter les pourvois dont elle est saisie afin de se consacrer davantage à la « création normative », une fonction qu'elle n'a, selon les signataires de la tribune précitée, aucune légitimité à exercer et qui la place en concurrence avec le législateur lui-même.

La réforme priverait les justiciables de voies de recours contre des décisions entachées d'irrégularité, alors que la mission première de la Cour de cassation n'a jamais été pour l'essentiel de créer la norme mais de la faire respecter par les juges, réserve étant faite d'un certain effet créateur découlant de l'interprétation de la loi.

Parmi les très rares voix dissonantes face à l'unanimité de la critique de la doctrine figurent notamment le professeur Jamin qui participe au groupe de travail.

Il en est ainsi également pour nombre d'avocats, incluant les avocats aux conseils spécialistes de ces questions (cf. note sur le projet de filtrage des pourvois par la Cour de cassation) qui rappellent en substance que cette question relève de l'accès effectif et égal au juge de cassation ; qu'il ne s'agit pas d'un simple sujet technique, mais « d'un sujet politique qui touche à la conception de l'autorité s'attachant à la loi, à l'égalité devant la loi, à la séparation des pouvoirs et au rôle de l'autorité judiciaire ».

Ainsi, en l'état de la réflexion sur le projet de filtrage des pourvois, certaines décisions, bien que contraires à la loi, ne seraient plus contrôlées, dès lors qu'elles ne présenteraient pas un intérêt suffisant pour la Cour de cassation. Le Premier président de la Cour de cassation a d'ailleurs mis en exergue la souplesse de ces critères.

Ce relâchement du contrôle n'est pas de nature à renforcer l'autorité de la Cour de cassation. Ces critères sont en réalité extrêmement flous et malléables, avec pour conséquence un refus d'autorisation du pourvoi sans aucune motivation, ni recours. C'est pourquoi l'USM s'associe complètement aux critiques précitées de la doctrine et des avocats.

A/ Sur les objectifs visés par la réforme

Selon l'exposé des motifs de la commission de réforme interne à la Cour de cassation, l'instauration d'un mécanisme de filtrage a vocation à lui permettre de se recentrer sur sa mission normative essentielle et doit s'accompagner d'un renforcement appuyé des moyens octroyés au juge de première instance, juge naturel de la fin du procès, ainsi que d'une réforme substantielle de l'appel civil qui mette les cours d'appel en situation de recentrer leur office sur l'appréciation de la régularité et de la qualité du jugement de première instance, frappé de recours (appel voie de réformation).

Par ailleurs la réforme projetée est présentée dans l'exposé des motifs de la réforme comme porteuse à terme d'économies en emplois budgétaires de magistrats et de fonctionnaires de greffe : sur la base des pourvois reçus en 2017 (22890 pourvois civils, avec un taux de couverture de 90,29%), 26 % des affaires terminées ont donné lieu à cassation, signifiant que trois quarts des pourvois sont voués à l'échec, de sorte que le gain résultant du système de filtrage proposé peut, selon la Cour, être estimé à 54% de l'ensemble des décisions rendues en une année (taux de rejet non spécialement motivés + taux d'irrecevabilité + taux de rejet motivés sans publication + taux AJ refusée pour défaut de moyen sérieux).

S'agissant tout d'abord de la mission essentiellement normative que la Cour de cassation veut promouvoir afin de se positionner dans un environnement judiciaire concurrentiel, en termes de reconnaissance et d'attractivité, que ce soit au niveau national (par le jeu de la QPC) ou international par le rôle croissant de la CEDH et CJUE, il y a lieu de souligner que l'existence même de cette mission essentiellement normative est contestée par la doctrine et les praticiens du droit.

Il est rappelé, historiquement, la mission spécifique et première de contrôle de la légalité des décisions de justice rendues sur tout le territoire de la République et celle d'unification de l'interprétation et de l'application de la loi sur ce même territoire.

L'USM souscrit à ces points de vue sur le rôle premier de la Cour de cassation qu'elle ne doit pas abandonner par une réforme aussi radicale qu'incertaine dans les gains escomptés, sans négliger l'impact sur la restriction majeure au droit à un recours effectif pouvant alimenter un sentiment d'injustice chez le justiciable privé du droit de soumettre une décision irrégulière qui lui fait grief au juge de cassation.

S'agissant ensuite de la nécessité de moins juger pour juger mieux, il est soutenu que le nombre élevé de pourvois empêche actuellement la Cour de remplir pleinement son office. Il ressort toutefois de l'évolution des données chiffrées, citées notamment par la doctrine à partir des rapports annuels de la Cour que le nombre global de pourvois devant les chambres civiles à peu près constant autour de 19000 affaires jusqu'en 1992, a augmenté ensuite dans des proportions qui restent raisonnables de 1992 à 2009 (20000 affaires nouvelles environ) et qu'il reste globalement stable depuis, de l'ordre de 22.000 recours par an. Sachant qu'environ 20% des pourvois ne sont pas soutenus (en 2016 le stock de pourvois civils à juger était de 22052 dossiers, soit en réalité 16000 pourvois civils à traiter) et en 2018 avec stock de 19835 moins de 16000. En d'autres termes, il n'y a pas d'augmentation massive des recours, qui justifierait des moyens drastiques de sélection des affaires à juger.

Par ailleurs, le délai moyen de traitement des pourvois civils en 2016 était de 421 jours (14 mois environ) et de 402 jours en 2018 et il n'a pas augmenté significativement en 10 ans (400 jours en 2007), ce qui fait dire à la doctrine que la Cour juge vite et bien.

Enfin, le taux de pourvoi par rapport au nombre de litiges engagés devant les tribunaux est de l'ordre de moins de 1%, et le taux de cassation peut être estimé à environ 30% en matière civile, en réalité avec les pourvois non soutenus à environ 37%.

L'USM en déduit qu'il n'y a surtout pas lieu d'abandonner ce contrôle de la qualité des décisions rendues, qui ne concerne en réalité qu'un petit nombre d'affaires, mais conforte la sécurité juridique de l'ensemble du système.

B/ sur les conséquences au sein de la Cour de cassation

En pratique cette réforme pose de nombreuses questions qui ont été largement débattues au sein des commissions par les présidents de chambre et par le parquet général. Toutefois la proposition ne fait pas consensus au sein de la Cour.

Les interrogations qui méritent d'être évoquées sont les suivantes :

1) la procédure actuelle de non admission :

Un certain « filtrage » existe déjà depuis la réforme de l'admission des pourvois de 2001 qui a modifié l'ancien article L.131-6 du COJ (actuellement article L.436-1). Cette procédure de sélection permet de déclarer non admis les pourvois irrecevables ou non fondés sur un moyen sérieux (procédure confiée à une formation de trois magistrats appartenant à la chambre à laquelle les affaires ont été distribuées), par une décision qui est désormais motivée succinctement. La préparation des dossiers est malgré tout devenue un système chronophage, contrairement aux directives initiales lors de sa création par le président Canivet, variable d'une chambre à l'autre dans ses pratiques. Pourtant cette procédure de non admission a l'avantage de laisser place à l'analyse du dossier avec un rapport et à un certain contradictoire par la prise en compte des observations des avocats aux conseils. Ils sont en effet avisés de l'orientation de l'affaire et peuvent solliciter l'examen par une formation qui rendra un arrêt motivé. La question peut donc se poser d'améliorer ce système plutôt que de le remplacer par une procédure plus radicale de filtrage sans contradictoire.

2/ La procédure de filtrage proposée réclame une connaissance de la technicité du contentieux auquel le pourvoi se rapporte. En effet, il est prévu un examen dans chaque chambre et au sein de celle-ci par une formation ad hoc dont la composition est guidée par la nature de l'affaire en cause (le président de la chambre, le doyen de la section compétente en raison de la nature de l'affaire, un conseiller ou conseiller référendaire expérimenté). La formation statue après rapport et avis du parquet général, par une décision d'admission ou de refus non motivée et non susceptible de recours. Outre l'investissement qui peut paraître disproportionné par rapport à l'examen du fond du litige, les membres de cette commission pourront-ils siéger au fond en cas d'autorisation de former pourvoi ? Doit-on en déduire que paradoxalement l'essentiel du travail de filtrage sera l'apanage des conseillers les plus expérimentés et que la jurisprudence de la chambre sera élaborée avec l'apport des conseillers les moins expérimentés ?

3) Les critères de filtrage retenus selon le projet de texte créant l'article L.411-2-1 du COJ :

1° une question de principe présentant un intérêt pour le développement du droit

2° une question présentant un intérêt pour l'unification de la jurisprudence

3° lorsqu'est en cause une atteinte grave à un droit fondamental

sont rédigés dans des termes volontairement généraux et portent en eux-mêmes un risque d'arbitraire, outre celui d'une interprétation différente par chaque chambre concernée. La création d'un comité inter-chambres pour pallier cette difficulté n'élimine pas complètement ce risque pour le justiciable.

4) La jurisprudence et son évolution : un des inconvénients pointés est l'appauvrissement de celle-ci : en effet quid de la résistance des cours d'appel dans ce système ? Quid de l'unification de la jurisprudence sur l'ensemble du territoire avec un système qui laisse survivre nécessairement encore plus de décisions irrégulières jamais sanctionnées ? Il est ainsi cité par les avocats le nombre de 6000 cassations prononcées chaque année, avec une estimation au maximum de l'ordre de 400 à 500 dossiers pouvant répondre aux critères de sélection (questions de principe inédites ou problématiques des droits fondamentaux). Qu'en sera-t-il des 5500 décisions de cassation "ordinaire" pour

violation d'une règle de fond ou de procédure ? L'USM souscrit aux critiques de rupture d'égalité devant la loi et de dégradation de la qualité des décisions de justice en découlant.

5) Quel sera le sort du pourvoi incident ? L'autorisation du pourvoi principal vaudra-t-elle pour un éventuel pourvoi incident ?

6) Quid de l'incidence de la procédure d'admission du pourvoi sur les conditions et le traitement des demandes d'aide juridictionnelle ? L'abandon possible du contrôle de l'existence d'un moyen sérieux (qui ne recouvre pas les trois nouveaux critères d'autorisation proposés) pourrait conduire à accorder l'aide juridictionnelle sur le seul critère des ressources, ce qui aboutirait à un nombre d'autorisations de pourvoi nettement plus important que le nombre des pourvois pour lesquels l'aide juridictionnelle est octroyée. L'augmentation de la charge de travail des formations d'admission a été relevée comme une donnée à ne pas négliger. L'augmentation du coût pour les finances publiques en est une autre.

C/ Sur l'accès à la justice pour tout justiciable

Ce projet s'inscrit dans le cadre de :

- la loi de programmation pour la Justice, laquelle réduit considérablement l'accès au juge dès la première instance, comme l'ont déjà expliqué tous les syndicats de magistrats, de greffiers, les barreaux et les syndicats d'avocats ;
- du projet de réforme de la procédure civile, en première instance et surtout en appel, qui s'achemine vers la reconnaissance du premier juge comme celui du commencement et de l'achèvement normal du procès, consacrant l'immutabilité du litige entre la première instance et l'appel, ce dernier étant consacré au seul examen du jugement (appel réformation en voie de consécration) auquel l'USM a marqué sa désapprobation dès sa participation au projet J21 :

«L'USM considère que l'intérêt du justiciable doit prédominer sur des considérations de gestion et de traitement des flux. Elle n'est pas favorable à une évolution de la procédure d'appel qui d'une part compliquerait l'instruction des procédures par l'examen préalable de l'existence ou non d'un élément nouveau et d'autre part priverait le justiciable d'un réexamen complet de son affaire ».

Le mouvement global avec cette réforme du pourvoi est donc bien celui d'une réduction des droits du justiciable dès lors qu'il n'est pas assuré d'un renforcement des garanties d'une justice de qualité en première instance.

D/ Sur les conséquences pratiques pour les juridictions d'appel et de première instance

L'USM rappelle au préalable qu'elle a marqué son opposition à la réforme de la 1^{ère} instance, notamment sur le volet du renforcement du jugement via l'exécution provisoire de droit, compte tenu, non pas d'une défiance envers les magistrats concernés, mais essentiellement du fait des conditions effectives de travail des juges, outre un système de suspension de l'exécution provisoire qui était globalement satisfaisant. En effet le recul de la collégialité, la charge de travail considérable, le manque d'effectifs suffisants, le manque de temps pour se consacrer pleinement, tant à la formation et l'accueil des nouveaux collègues qu'à sa propre formation, l'absence de réelle équipe autour du juge avec des intervenants dotés d'un statut attractif ne permettent pas d'atteindre pleinement l'objectif de qualité maximale des décisions rendues en première instance : or, il s'agit là de la pierre angulaire de l'ensemble de la réforme projetée.

La lettre de mission du garde des Sceaux de décembre 2018 relative à la réforme du pourvoi ouvre, par une allusion sibylline, la porte de la révision des modalités d'accès et de la procédure en appel.

Il s'agit, notamment, des questions suivantes sur lesquelles les juridictions d'appel sont actuellement interrogées :

* de l'instauration du caractère exécutoire par provision de plein droit des jugements de première instance, afin de mettre fin aux appels dilatoires.

* de prévoir éventuellement un contrôle du contentieux disciplinaire dit "léger" des arrêts par les cours d'appel (idée initialement envisagée par la présente réforme du pourvoi).

Cependant pour l'USM, chacune de ces mesures signerait en réalité le naufrage des cours d'appel qui ne disposent pas, en l'état, des effectifs suffisants pour répondre dans un délai raisonnable à l'existant.

La qualité des arrêts, même dans un système d'appel réformation auquel l'USM s'est opposée dès le début des réflexions sur la loi J21 est dépendante de l'application du principe de collégialité en cour d'appel. Or, cette parfaite collégialité est un leurre dans les faits, dont les raisons en sont connues depuis longtemps : pression des stocks d'affaires à juger à répartir en multipliant les audiences à juge rapporteur, pas de véritable délibéré collégial systématiquement en retour faute de temps. L'USM dénonce ce système qui va à l'encontre de la collégialité qu'elle a toujours prônée dans le cadre de la démarche qualité.

De même la gestion des ressources humaines souhaitée avec une revitalisation des tribunaux de 1^{ère} instance par des collègues expérimentés est un leurre sans une véritable étude d'impact menée par la DSJ : à supposer la question des équivalences en grade résolue, combien de collègues HH reviendraient en TGI ? Combien de conseillers référendaires à l'issue de leur passage de plusieurs années à la Cour demanderaient leur nomination en 1^{ère} instance où leur expérience serait une richesse inestimable pour la qualité des décisions et la formation de leurs pairs ?

III/ En conclusion : la position de l'USM sur la réforme d'ensemble de la procédure civile et sur le projet de réforme de la Cour de cassation en particulier

Le débat Cour de cassation versus Cour suprême est un faux débat : le rôle historique de la cour de cassation n'est pas celui d'une cour suprême de droit anglo-saxon mais celui d'une cour régulatrice chargée de faire respecter la loi par les juges sur l'ensemble du territoire de la République.

La méthode

L'USM rejoint les critiques de la majeure partie de la doctrine et des avocats et s'oppose à ce projet qui apparaît comme une limitation injustifiée pour le justiciable du droit à un recours effectif.

S'agissant de la réforme présentée, la prudence commanderait, à tout le moins une phase d'expérimentation préalable au sein de la Cour dans certaines chambres ; en ce sens l'USM souscrit, très subsidiairement, aux propositions émanant du parquet général.

Les moyens pour mieux juger

Le rapport CEPEJ de 2018 établit que le nombre de juges pour 100 000 habitants a diminué de 10,5 à 10,4 alors que la moyenne européenne a augmenté de 20,9 à 21,5 et que le nombre de procureurs est de 2,9 pour 100 000 habitants alors que la moyenne européenne augmente de 11,3 à 11,7. Dans ce contexte, il appartient au Ministère de la Justice, de prévoir les postes nécessaires de magistrats pour permettre à la Cour de cassation d'effectuer une analyse qualitative des pourvois, une motivation plus lisible et compréhensible des arrêts ainsi que le développement du contrôle de proportionnalité exigé par les conventions internationales et le suivi approfondi du contentieux à caractère

constitutionnel. En toute hypothèse, il est certain qu'il n'appartient pas aux justiciables de supporter les difficultés auxquelles la Cour de cassation doit faire face.

Quelles propositions alternatives et/ou complémentaires ?

La réforme pour un rôle revivifié du parquet général, un traitement spécifique de l'urgence et un meilleur fonctionnement du filtrage actuel avec des circuits différenciés selon l'analyse qui peut être faite du pourvoi (non sérieux, contrôle de légalité classique orienté vers une formation restreinte, question inédite ou susceptible de faire évoluer la jurisprudence orientée vers une formation plus solennelle) recueille plus favorablement les suffrages de l'USM.

En tout état de cause et dans la logique d'une réforme des voies d'accès à la juridiction suprême qui parachèverait l'édifice complexe de la réforme de la procédure civile, la seule réforme du pourvoi proposée par la commission de la Cour de cassation présidée par M.Pireyre doit nécessairement être repoussée.

Aucune nouvelle réforme ne devrait intervenir avant que ne soient sérieusement tirées les conséquences :

- d'une part de la réforme de la procédure d'appel engagée par les réformes résultant du décret n° 2009-1524 du 9 décembre 2009 entré en vigueur en janvier de 2011, et des décrets postérieurs n° 2012-634 du 3 mai 2012 et n°2017-891 du 6 mai 2017 dont les bénéfices escomptés ne sont pas réellement connus (cf. la mission de l'IGJ en cours),
- d'autre part, des réformes initiées par la nouvelle loi de programmation pour la Justice qui modifie substantiellement tout l'édifice de l'accès à la justice.

Pour reprendre les propos du professeur F. Ferrand dans son article paru au Dalloz 2017 « la tentation radicale de la Cour de cassation » : « ne conviendrait-il pas de commencer à la base de la pyramide (première instance) le travail de refondation ? Tout architecte sait en effet que la stabilité d'une construction résulte de ses fondations, de ses proportions et d'un équilibre indispensable. Est-il conforme aux règles de l'art de débiter par le haut de la pyramide ? Une maîtrise du chantier dans sa globalité est primordiale, sauf à déséquilibrer encore plus notre justice déjà fragilisée ».

Le bureau de l'USM