

Paris, le 7 octobre 2022

Le garde des sceaux, ministre de la justice

à

**Monsieur le Premier président de la Cour de cassation
Monsieur le Procureur général près la Cour de cassation
Mesdames et Messieurs les premiers présidents des cours d'appel
Monsieur le président du tribunal supérieur d'appel
Mesdames et Messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel
Madame la procureure de la République près le tribunal supérieur d'appel
Mesdames et Messieurs les présidents des tribunaux judiciaires
Mesdames et Messieurs les procureurs de la République
près les tribunaux judiciaires
Madame la directrice de l'École nationale de la magistrature
Madame la directrice de l'École nationale des greffes**

OBJET : Dépêche relative à l'arrêt du Conseil d'Etat n° 436939, 437002 en date du 22 septembre 2022

TEXTES DE REFERENCE : Décret n°2019-1333 du 11 décembre 2019 réformant la procédure civile

MOTS-CLES : Recours pour excès de pouvoir, annulation, effets dans le temps, tentative préalable obligatoire de médiation, de conciliation ou de procédure participative

Le Conseil d'Etat a rendu le 22 septembre 2022 une décision d'annulation partielle du décret n°2019-1333 du 11 décembre 2019 à la suite des recours pour excès de pouvoir exercés par le Conseil national des barreaux, la Conférence des bâtonniers, l'ordre des avocats au barreau de Paris, l'Association des avocats conseils d'entreprises, la Confédération nationale des avocats ainsi que la Fédération nationale des unions de jeunes avocats, et par le Syndicat des avocats de France et le Syndicat de la magistrature.

Le Conseil d'Etat écarte la plupart des griefs élevés par les requérants à l'encontre du décret. Néanmoins, il découle de cette décision, dont les conséquences sont en partie modulées dans le temps, que plusieurs articles sont annulés.

1. L'annulation des articles 901 et 933 du code de procédure civile (CPC) dans leur rédaction issue de l'article 29 du décret attaqué, en tant qu'ils renvoient à l'ensemble des mentions prévues à l'article 57 du même code sans exclure l'indication des pièces sur lesquelles la demande est fondée

L'article 901 du CPC énonce les mentions que doit contenir la déclaration d'appel en procédure ordinaire avec représentation obligatoire devant la cour d'appel. L'article 933 du CPC énonce les mentions obligatoires de la déclaration d'appel en procédure sans représentation obligatoire devant la cour d'appel.

Le Conseil d'Etat annule **les articles 901 et 933 du CPC**, tels qu'issus de l'article 29 du décret, **en tant qu'ils renvoient à l'ensemble des mentions prévues à l'article 57 du même code** sans exclure l'indication des pièces sur lesquelles la demande est fondée, *« alors même qu'en vertu des dispositions de l'article 908 du même code, sauf procédures particulières, l'appelant dispose d'un délai de trois mois à compter de cette déclaration pour remettre ses conclusions au greffe, avec la possibilité de joindre de nouvelles pièces »*.

Depuis le décret attaqué, ces deux articles ont été modifiés par le décret n° 2020-1452 du 27 novembre 2020 portant diverses dispositions relatives notamment à la procédure civile et à la procédure d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

A la suite de cette modification, ils ne renvoient plus à l'ensemble des mentions prescrites par l'article 57 du CPC mais uniquement au *« troisième alinéa de l'article 57 »*, c'est-à-dire, lorsque la déclaration est formée par une seule partie, à l'indication des nom, prénoms et domicile de la personne contre laquelle la demande est formée ou s'il s'agit d'une personne morale, de sa dénomination et de son siège social.

Le quatrième alinéa de l'article 57, qui porte sur l'indication des pièces sur lesquelles la demande est fondée, est donc désormais exclu du renvoi opéré par les articles 901 et 933 du code de procédure civile.

Au demeurant, l'article 901 a de nouveau été modifié par décret n° 2021-1322 du 11 octobre 2021, pour renvoyer au cinquième alinéa de l'article 57 qui précise que la requête doit être datée et signée.

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2021, **la mention, à peine de nullité, du bordereau de pièces n'est plus exigée** pour l'appelant.

L'annulation prononcée n'a pas d'effet juridique sur les procédures en cours (sous la réserve, hypothétique, d'instances en cours devant la Cour de cassation engagées à l'encontre d'une décision de cour d'appel rendue sur ce fondement, antérieurement au 1^{er} janvier 2021), dès lors que les textes ont d'ores et déjà été modifiés et que le grief retenu par le Conseil d'Etat n'existe plus.

2. L'annulation de dispositions d'entrée en vigueur du décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019

L'article 55 du décret attaqué disposait que :

« I. – Le présent décret entre en vigueur le 1^{er} janvier 2020. Il est applicable aux instances en cours à cette date.

II. – Par dérogation au I, les dispositions des articles 3 s'appliquent aux instances introduites devant les juridictions du premier degré à compter du 1^{er} janvier 2020. Les dispositions des articles 5 à 11, ainsi que les dispositions des articles 750 à 759 du code de procédure civile, du 6^o de son article 789 et de ses articles 818 et 839, dans leur rédaction résultant du présent décret, sont applicables aux instances introduites à compter du 1^{er} janvier 2020.

III. – Par dérogation au II, jusqu'au 1^{er} septembre 2020, dans les procédures soumises, au 31 décembre 2019, à la procédure écrite ordinaire, la saisine par assignation de la juridiction et la distribution de l'affaire demeurent soumises aux dispositions des articles 56, 752, 757 et 758 du code de procédure civile dans leur rédaction antérieure au présent décret.

Jusqu'au 1^{er} septembre 2020, les assignations demeurent soumises aux dispositions de l'article 56 du code de procédure civile, dans sa rédaction antérieure au présent décret, dans les procédures au fond suivantes :

1^o Celles prévues aux articles R. 202-1 et suivants du livre des procédures fiscales ;

2^o Celles prévues au livre VI du code de commerce devant le tribunal judiciaire ;

3^o Celles diligentées devant le tribunal paritaire des baux ruraux.

Le Conseil d'Etat annule le I et le II de l'article 55, dans leur rédaction issue de son article 4.

a. L'annulation de l'article 55 I du décret attaqué

L'arrêt relève que « les dispositions du I de l'article 55 du décret attaqué ont eu pour effet de rendre applicables, selon les cas, aux instances en cours ou aux instances introduites à compter du 1^{er} janvier 2020, soit moins de vingt jours après sa publication, l'essentiel des nouvelles dispositions du code de procédure civile issues du décret attaqué. Or, eu égard à l'ampleur de la réforme opérée et à son caractère systémique, au nombre et à l'envergure des modifications apportées aux procédures applicables, mais également aux conséquences susceptibles de s'attacher à la méconnaissance d'un certain nombre de formalités introduites, sanctionnées par l'irrecevabilité, voire la nullité, des actes de procédure concernés pour les justiciables ou leurs représentants, il incombait au pouvoir réglementaire, pour des motifs de sécurité juridique, de leur permettre de disposer d'un délai raisonnable pour être à même de se conformer à ces dispositions nouvelles. Par suite, en ne prévoyant pas le report, de trois mois au moins, de l'entrée en vigueur des dispositions qui n'étaient pas directement rendues nécessaires par l'instauration des tribunaux judiciaires au 1^{er} janvier 2020 en vertu du XXIII de l'article 109 de la loi du 23 mars 2019 précitée, le pouvoir réglementaire a méconnu le principe de sécurité juridique. Les requérants sont dès lors fondés à demander l'annulation du I de l'article 55 du décret attaqué ».

- b. **L'annulation de l'article 55 II du décret attaqué en tant qu'il ne mentionne pas les articles 760 à 768 du CPC, dans leur rédaction issue de son article 4, parmi les dispositions faisant l'objet d'une application aux instances introduites à compter du 1^{er} janvier 2020**

Les articles 760 à 768 du CPC, modifiés par l'article 4 du décret, ne sont pas visés à l'article 55 II. Dès lors, conformément à l'article 55 I, ces articles sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2020 et sont applicables aux instances en cours à cette date.

Ils prévoient les cas dans lesquels la constitution d'avocat est obligatoire, la forme que celle-ci doit prendre ainsi que la forme et la teneur des conclusions lorsqu'elles sont déposées par un avocat.

Parmi ces dispositions, certaines ont fait l'objet d'une simple recodification (les articles 760, 763, 764 alinéa 1^{er}, 765, 766, 767, 768) : la date de leur entrée en vigueur n'a pas modifié l'état du droit. D'autres ont instauré des règles nouvelles. Ainsi, l'article 764 alinéa 2 est lié à l'introduction de la procédure sans audience, qui ne peut être mise en œuvre qu'à la demande des parties. D'autres, encore, ont été rendues nécessaires par la fusion des tribunaux d'instance et des tribunaux de grande instance, effective au 1^{er} janvier 2020. Ainsi, l'article 767 liste les cas de dispense de représentation obligatoire par avocat devant le tribunal judiciaire. L'article 762 précise les cas de représentation hors représentation obligatoire par avocat, reprenant des dispositions de l'ancien article 828 qui était applicable au tribunal d'instance uniquement.

Le Conseil d'Etat rappelle néanmoins que l'article 5 de la loi du 23 mars 2019, relatif aux critères qui dispensent de la représentation obligatoire par ministère d'avocat, constitue le support législatif de l'article 4 du décret modifiant les articles 760 à 768 du CPC.

Or l'article 109 de cette même loi prévoit que l'article 5 ne s'applique qu'aux instances introduites à compter du 1^{er} janvier 2020.

Il en déduit que le décret attaqué ne pouvait prévoir que ces dispositions nouvelles s'appliqueraient aux instances en cours au 1^{er} janvier 2020.

c. Les effets dans le temps de ces annulations

Par principe, les décrets entrent en vigueur au lendemain de leur publication, sauf disposition contraire : l'annulation prononcée, qui porte sur la disposition ayant différé l'entrée en vigueur, entraînerait ainsi rétroactivement l'entrée en vigueur du décret, publié le 12 décembre 2019, au 13 décembre 2019.

Toutefois, le Conseil d'Etat module l'effet de sa décision d'annulation dans le temps et décide que **les effets produits par les procédures et décisions affectées, entre le 13 décembre 2019 et le 1^{er} janvier 2020 (date d'application effective du texte), sont définitifs.**

Ce faisant, il annihile les conséquences juridiques que pourrait avoir cette annulation sur les procédures et décisions affectées.

L'annulation de la disposition d'entrée en vigueur du décret n'a **donc pas d'effet sur les procédures en cours.**

3. L'annulation de l'article 750-1 du CPC, dans sa rédaction issue de l'article 4 du décret attaqué

L'article 750-1 du CPC est un texte d'application de [l'article 4 de la loi n° 2016-1547](#) du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle, dans sa rédaction issue de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019.

Aux termes de l'article 4 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016, dans sa rédaction issue de l'article 3 de la loi du 23 mars 2019 précitée :

« Lorsque la demande tend au paiement d'une somme n'excédant pas un certain montant ou est relative à un conflit de voisinage, la saisine du tribunal judiciaire doit, à peine d'irrecevabilité que le juge peut prononcer d'office, être précédée, au choix des parties, d'une tentative de conciliation menée par un conciliateur de justice, d'une tentative de médiation, telle que définie à l'article 21 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, ou d'une tentative de procédure participative, sauf :

1° Si l'une des parties au moins sollicite l'homologation d'un accord ;

2° Lorsque l'exercice d'un recours préalable est imposé auprès de l'auteur de la décision ;

3° Si l'absence de recours à l'un des modes de résolution amiable mentionnés au premier alinéa est justifiée par un motif légitime, notamment l'indisponibilité de conciliateurs de justice dans un délai raisonnable ;

4° Si le juge ou l'autorité administrative doit, en application d'une disposition particulière, procéder à une tentative préalable de conciliation.

Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités d'application du présent article, notamment les matières entrant dans le champ des conflits de voisinage ainsi que le montant en-deçà duquel les litiges sont soumis à l'obligation mentionnée au premier alinéa. Toutefois, cette obligation ne s'applique pas aux litiges relatifs à l'application des dispositions mentionnées à l'article L. 314-26 du code de la consommation. »

Cette disposition n'est pas suffisamment précise pour être autonome. Elle prévoit d'ailleurs un décret en Conseil d'Etat.

En outre, dans sa [décision n°2019-778 DC du 21 mars 2019](#), le Conseil Constitutionnel a précisé que *« le législateur a prévu que cette condition de recevabilité n'est pas opposable lorsque l'absence de recours à l'un des modes de résolution amiable est justifiée par un motif légitime. Au titre d'un tel motif, le législateur a expressément prévu l'indisponibilité de conciliateurs de justice dans un délai raisonnable.*

Cependant, s'agissant d'une condition de recevabilité d'un recours contentieux, il appartiendra au pouvoir réglementaire de définir la notion de « motif légitime » et de préciser le « délai raisonnable » d'indisponibilité du conciliateur de justice à partir duquel le justiciable est recevable à saisir la juridiction, notamment dans le cas où le litige présente un caractère urgent. » (§ 19 et 20).

Pour répondre à la loi et aux exigences du Conseil constitutionnel, le décret du 11 décembre 2019 a introduit l'article 750-1 du CPC qui dispose :

« A peine d'irrecevabilité que le juge peut prononcer d'office, la demande en justice doit être précédée, au choix des parties, d'une tentative de conciliation menée par un conciliateur de justice, d'une tentative de médiation ou d'une tentative de procédure participative, lorsqu'elle tend au paiement d'une somme n'excédant pas 5 000 euros ou lorsqu'elle est relative à l'une des actions mentionnées aux articles R. 211-3-4 et R. 211-3-8 du code de l'organisation judiciaire.

Les parties sont dispensées de l'obligation mentionnée au premier alinéa dans les cas suivants :

1° Si l'une des parties au moins sollicite l'homologation d'un accord ;

2° Lorsque l'exercice d'un recours préalable est imposé auprès de l'auteur de la décision ;

3° Si l'absence de recours à l'un des modes de résolution amiable mentionnés au premier alinéa est justifiée par un motif légitime tenant soit à l'urgence manifeste soit aux circonstances de l'espèce rendant impossible une telle tentative ou nécessitant qu'une décision soit rendue non contradictoirement soit à l'indisponibilité de conciliateurs de justice entraînant l'organisation de la première réunion de conciliation dans un délai manifestement excessif au regard de la nature et des enjeux du litige ;

4° Si le juge ou l'autorité administrative doit, en application d'une disposition particulière, procéder à une tentative préalable de conciliation. »

La précision ainsi apportée au 3° consiste à exiger que le juge apprécie le délai raisonnable d'indisponibilité au regard seulement de la nature et des enjeux du litige, aucun autre paramètre ne pouvant être pris en compte.

Dans le dispositif de sa décision, le Conseil d'Etat annule l'article 750-1 dans sa rédaction issue de l'article 4 du décret attaqué.

Il peut être souligné que, devant les juridictions administratives, l'autorité de la chose jugée s'attache au dispositif ainsi qu'aux motifs qui en constituent le soutien nécessaire ([CE 9 juin 1989, 54635](#)).

Le Conseil d'Etat écarte ainsi tous les griefs élevés par les requérants, à l'exception de celui tenant à l'indétermination de l'exception à l'obligation de tentative préalable de règlement amiable du litige en cas d'indisponibilité de conciliateurs de justice.

Il retient que les dispositions du 3° de l'article 750-1 du CPC *« n'ont pas défini de façon suffisamment précise les modalités et le ou les délais selon lesquels cette indisponibilité pourra être regardée comme établie. S'agissant d'une condition de recevabilité d'un recours juridictionnel, l'indétermination de certains des critères permettant de regarder cette condition comme remplie est de nature à porter atteinte au droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction, garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. »*

Dans les motifs de la décision, il en conclut que *« les requérants sont fondés à en demander l'annulation en tant qu'il ne précise pas suffisamment les modalités selon lesquelles cette indisponibilité doit être regardée comme établie ».*

L'argumentation selon laquelle les critères retenus à l'article 750-1 3° sont soumis à l'appréciation des juges du fond qui disposent d'une connaissance du nombre de conciliateurs de justice dans leur ressort ainsi que de leur disponibilité, données qui varient fortement d'un territoire à l'autre, a été écartée par le Conseil d'Etat.

Le Conseil constitutionnel avait indiqué, dans sa [décision n°2019-778 DC du 21 mars 2019](#), que la possibilité de recourir à un MARD non payant constituait une condition nécessaire à l'instauration d'une obligation de tentative de MARD préalable obligatoire, au regard du principe de gratuité de l'accès à la justice. Dès lors, il est également nécessaire, afin de préserver la constitutionnalité du dispositif d'ensemble, que les justiciables puissent se prévaloir d'un motif d'exonération particulier lié à l'indisponibilité de conciliateur.

La suppression du motif d'exonération tenant à l'indisponibilité de conciliateurs de justice, à elle seule, porte donc atteinte à l'équilibre global du texte. Le grief retenu à l'encontre de l'article 750-1 du CPC ne peut avoir pour conséquence nécessaire que d'invalider le texte dans son ensemble.

La **modulation des effets dans le temps** n'est prononcée **que sous réserve des actions engagées à la date de la décision du Conseil d'Etat**. Il précise que « *les effets produits par l'article 750-1 du code de procédure civile dans sa rédaction issue de l'article 4 du décret attaqué dans la mesure précisée au point 43 avant son annulation [...] sont définitifs, sous réserve des actions engagées à la date de la présente décision.* »

Ramenée à la procédure civile, la notion d'« actions engagées à la date » de la décision du Conseil d'Etat ne peut s'interpréter qu'au travers de celle **d'instance en cours**.

Par conséquent, il n'est plus possible, dans l'ensemble des instances en cours, de prononcer ou de confirmer l'irrecevabilité de la demande sur le fondement de l'article 750-1 du CPC, même si au jour de la demande celle-ci n'avait pas été précédée d'une tentative de conciliation, de médiation ou de procédure participative.

Un décret sera publié prochainement pour tirer les conséquences de cette annulation et apporter les précisions requises à l'article 750-1 du CPC.

Vous voudrez bien veiller à la diffusion de la présente dépêche et à m'informer des difficultés susceptibles de résulter de sa mise en œuvre sous le timbre de la direction des affaires civiles et du sceau (dacs-C3@justice.gouv.fr).

Le directeur des affaires civiles et du sceau



Rémi DECOUT-PAOLINI