



HAL
open science

**”L’amende pour recours abusif: augmentation du
montant, augmentation du contrôle”, note sous CE 24
sept. 2018**

Caroline Lantero

► **To cite this version:**

Caroline Lantero. ”L’amende pour recours abusif: augmentation du montant, augmentation du contrôle”, note sous CE 24 sept. 2018. La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales, 2018, n° 45, p. 2309. hal-01924510

HAL Id: hal-01924510

<https://uca.hal.science/hal-01924510>

Submitted on 21 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'amende pour recours abusif : augmentation du montant, augmentation du contrôle.

CE 24 septembre 2018, n° 419757, aux t.

Caroline Lantero, MCF en droit public, UCA, EA4232

JCPA N° 45, 12 nov. 2018, p. 2309

Confronté à la situation d'un administré – probablement impécunieux – condamné à une amende pour recours abusif de 5000€, le Conseil d'État se prononce classiquement sur le l'appréciation du *caractère abusif* de la requête en précisant utilement qu'un recours répétitif n'est pas nécessairement abusif, et complète sa jurisprudence antérieure en réservant expressément l'existence d'un contrôle de la dénaturation sur le *montant* de l'amende.

*

Un ressortissant comorien avait introduit un recours en référé liberté (L. 521-2 du code de justice administrative) contre un arrêté préfectoral portant obligation de quitter le territoire français (OQTF) et interdiction de retourner sur le territoire français (IRTF) pendant 3 ans. Sa requête a été rejetée par « le tri », c'est-à-dire par une ordonnance prise sur le fondement de l'article L. 522-3 du code de justice administrative, lequel permet de rejeter, sans audience et sans instruction contradictoire, un référé non urgent, ou manifestement irrecevable ou mal fondé. Ce type d'ordonnance ne suit pas le régime du référé-liberté, dont les ordonnances peuvent faire l'objet d'un appel au Conseil d'État, et ne peut que faire l'objet d'un pourvoi en cassation. Le requérant a donc introduit un pourvoi contre l'ordonnance du juge des référés du TA de Mayotte qui, non seulement a rejeté sa requête en référé-liberté par le tri, mais lui a également infligé une amende pour recours abusif d'un montant de 5000 €. Le pourvoi était dirigé contre la seule amende.

1 - L'amende pour requête abusive – Ce dispositif sanctionnant (uniquement) le requérant existe depuis la loi n° 56-780 du 4 août 1956 et s'élevait alors à un montant maximum de 5800 francs devant les TA et 11 500 francs devant le CE. Ce montant a été augmenté à 10 000 francs en 1978 pour les TA (décret n° 78-62), 20 000 francs en 1989 pour les TA et CAA (décret n° 89-641) et en 1990 pour le CE (décret n° 90-400). L'amende est prévue par l'article R 741-12 du code de justice administrative et, alors qu'elle était fixée à un montant maximum de 3000 € depuis 2001 (décret n° 2001-373), le décret n°2016-1480 du 2 novembre 2016 dit « JADE » a de nouveau substantiellement augmenté le montant possible de la condamnation : « *le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 10 000 euros* ». On s'est interrogé sur une telle inflation s'agissant d'une pratique à la fois indiscriminée quant à l'état de fortune des requérants (précisons que l'État requérant ne peut jamais se voir infliger une telle amende : *CE 27 avr. 1979 n° 11485, Min. de l'Économie et des Finances c/ Mme Lestrade*), et discriminante entre les parties dès lorsque la défense peut aussi être parfois abusive (v. H. Fartes, « Le regard de l'avocat », RFDA 2017, p. 29 ; F. Poulet, « La justice administrative de demain selon les décrets du 2 novembre 2016, Quelles avancées, quels reculs ? », AJDA

2017, p. 279 : S. Diémert, Jugement - Frais et charges de procédure, JCL Justice administrative, Fasc. 70-17, §§ 209-212), mais qu'elle ne peut jamais se voir infliger une telle condamnation (*CE 15 avr. 1988, n° 69315, Commune de Lompnieu, aux t.*).

Cette amende peut être infligée par tous les juges : en référé (*CE 10 mai 1989, n° 96810, S.A. des établissements Laurent, aux t.* ; *CE 23 janv. 2001, n° 308591, Mazo*) comme au fond, même si le juge est incompétent pour statuer (*CE 31 juillet 1992, n°121006, Ribert, aux t.*) ; et à tout moment, même à l'occasion d'un refus d'admission d'un pourvoi en cassation (*CE, 26 mars 2001, n° 223854, ENAC, aux t.*), ou même si la décision donne satisfaction partielle au demandeur (*CE 26 mars 1993, n° 66031, Padritge, aux t.*).

Elle devrait donc être présente et visible. Pourtant, il est unanimement admis que le dispositif de l'amende est très peu mis en œuvre quantitativement (d'ailleurs, la question de l'étendue du contrôle du juge de cassation sur le principe de l'amende n'a été tranchée qu'en 2007) et que son caractère dissuasif est sujet à caution face à une certaine forme de « quérulence processuelle » que peuvent rencontrer les juges (*CE 24 avril 2006, n° 292742, AJDA 2006, p. 1185, note P. Cassia*). Elle relève du pouvoir propre – donc souverain – du juge et toute conclusion tendant à la condamnation de l'adversaire est irrecevable (*CE 27 févr. 1987, n° 38482, Bertin, aux t.*), tout comme une intervention tendant au maintien d'une amende pour recours abusif (*CE 21 oct. 1994, n° 144617, Comité de défense intercommunal de Maisons-Mesnil-le-Pecq, aux t.*) ou des conclusions reconventionnelles tendant à une telle condamnation (*CE 24 janv. 1986, n° 41283, Rosset, aux t.*).

2 - La requête abusive et son contrôle de la qualification juridique

Typologie de la requête abusive - Le Conseil d'État estime que le juge n'est pas tenu de motiver son amende (*CE 17 nov. 1999, n° 199098, Société Sodex, aux t.*, confirmé en section par l'arrêt *CE, sect, 9 nov. 2007, n° 293987, Pollart, DA 2008. Comm. 11, note F. Melleray*, et rappelé dans le présent arrêt), et il est difficile de dessiner un portrait-robot de la requête abusive. Une typologie émerge toutefois par recensement, notamment depuis qu'avec l'arrêt *Pollart* de 2007, le Conseil d'État exerce en cassation un **contrôle de la qualification juridique** de la requête abusive prononcée par les juges du fond. Stéphane Diémert en a dressé un panorama particulièrement complet (S. Diémert, préc. § 205) duquel il ressort que l'amende sanctionne principalement l'acharnement procédural et plus accessoirement la mauvaise foi « pure » du requérant telle que le recours fondé sur une fraude (*CE, 13 juill. 1966, Monge : Rec. CE 1966, p. 505*) ou reposant sur des faux (*CE, 30 avr. 1993, n°126677, Hannachi*). Lorsque le Conseil d'État prononce lui-même une telle amende, l'absence de motivation prive d'explication. Mais l'agacement parfois palpable des magistrats (pour ne pas dire la franche exaspération : *CE 24 avril 2006, n° 292742 préc.*) dans la rédaction de la décision autorise certaines déductions. Il ressort par exemple de lectures récentes que la sanction vise clairement l'acharnement du requérant à contester des décisions purement confirmatives de décisions ayant déjà fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (*CE 28 juin 2018, n° 408975, Coscas et a. : amende de 2000€*) ou encore, à solliciter des injonctions qui ne ressortissent manifestement pas à l'office du juge des référés-libertés (*CE, Ord., 19 juin 2018, n° 421412, Bidalou : amende de 2000€*). Parfois, le contrôle de la qualification juridique ne renseigne pas davantage avec précision sur ce qui relève ou non de la requête abusive puisque le juge de cassation peut se borner à énoncer « qu'eu égard à l'objet de la demande et aux moyens qui y étaient développés, le juge (...) l'a inexactement qualifiée d'abusives » (*CE, Ord. 26 janv. 2018, n°413663, Vernier*). Mais la plupart du temps, les amendes

qui passent le contrôle de la qualification juridique en cassation sont relatives à des litiges déjà tranchés à plusieurs reprises par la juridiction administrative et « revêtant, en l'absence d'éléments nouveaux, un caractère abusif » (par ex. *CE 6 janv. 2017, n° 387674, SCI SEBIMO*: amende de 1000€).

Une requête qui n'est pas abusive...ne doit pas faire l'objet d'une amende pour requête abusive - Dans la décision commentée, on comprend à la lecture de l'arrêt que le requérant avait déjà fait l'objet d'un refus de titre, d'une OQTF et d'un éloignement et était revenu à Mayotte. On apprend, à la lecture de l'ordonnance attaquée (*TA Mayotte, Ord., n° 1800481, 10 mars 2018*) que le requérant avait en réalité été déjà éloigné « au moins par quatre fois », et que le juge des référés a sanctionné la récidive d'un requérant indiquant « les mêmes moyens sans qu'il ne soit établi ni même allégué que sa situation personnelle et familiale aurait été substantiellement modifiée ». Le Conseil d'État censure ici une erreur dans la qualification juridique de requête abusive. Il rappelle que les précédentes requêtes « étaient dirigées contre des décisions d'éloignement distinctes » et « qu'en égard à l'objet de cette nouvelle demande et à son contenu, et quand bien même les moyens soulevés s'apparentaient à ceux sur le bien-fondé desquels le tribunal s'était auparavant prononcé », il n'y a pas là de requête abusive. L'apparente lapalissade énoncée est par elle-même importante et il est heureux que le Conseil d'État rappelle à l'ordre les juges qui seraient (légitimement ou non, ce n'est pas la question) agacés par le caractère répétitif des contentieux de masse. **Un contentieux répétitif n'est pas nécessairement abusif.**

3 - Le montant de l'amende et son contrôle de la dénaturation – Jusqu'à présent, le contrôle de cassation ne s'était jamais porté sur le montant de l'amende prononcée, le Conseil d'État laissant sur ce point aux juges du fond leur pouvoir souverain d'appréciation (*CE, sect, 9 nov. 2007, Pollart, préc.*) comme il le fait en de nombreuses matières relevant des pouvoirs que les juges ont la faculté d'exercer. Or en l'espèce, le requérant avait été condamné à une somme record de 5000€ par le juge des référés de Mayotte. Cette somme a dû interpellé le juge de cassation qui, sans se prononcer sur le montant puisqu'il censurerait le principe, a glissé dans sa décision qu'il allait désormais exercer un contrôle de ce montant. Il complète ainsi la décision *Pollart* en réservant expressément l'existence d'un contrôle de dénaturation : « le montant de l'amende relève (du) pouvoir souverain d'appréciation (du juge) **et n'est susceptible d'être remis en cause par le juge de cassation qu'en cas de dénaturation** ». Il nous semble que les fortes sommes auxquelles les requérants sont désormais susceptibles d'être condamnés (y compris comme en l'espèce, dans des situations de très probable précarité) ne sont pas étrangères à l'apparition d'un contrôle en cassation, même limité à la dénaturation.