

N° 412271 – M. K...

N° 412310 – M. K...

6^e et 5^e chambres réunies

Séance du 1^{er} avril 2019

Lecture du 24 avril 2019

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public

Ces deux requêtes sont dirigées contre le décret n° 2017-892 du 6 mai 2017 qui a modifié divers aspects du code de procédure civile. Elles critiquent la réforme des diverses amendes civiles que le juge judiciaire peut prononcer, généralement en cas de recours abusif, dont les articles 2 et 67 du décret relèvent le maximum de 3 000 euros à 10 000 euros. Là où le code de justice administrative comporte une disposition générale permettant au juge d'infliger une amende pour recours abusif, le code de procédure civile procède différemment : d'une part, son article 32-1 institue une amende civile pour toute action abusive ou dilatoire ; d'autre part, une série d'articles instituent des amendes civiles spéciales pour certaines procédures particulières ou incidents procéduraux : les principaux sont l'appel (art. 559), le pourvoi de cassation (art. 628) ou l'exercice d'une voie extraordinaire de recours (art. 581) ; la demande en récusation ou en renvoi pour cause de suspicion légitime (nouvel art. 348) ; la vérification d'écriture (art. 295) ; la demande d'inscription en faux (art. 305) ; la défaillance du témoin (art. 207).¹ Encore y a-t-il des variations entre ces articles. La plupart subordonnent le prononcé de l'amende au caractère abusif ou dilatoire de la demande. Cependant, les articles relatifs à la vérification d'écriture et à la demande d'inscription en faux prévoient qu'une amende est prononcée si la demande est infondée. Il semble que la jurisprudence judiciaire soit en ce sens qu'une amende doit toujours être prononcée (Cass. civ. 3^e, 28 févr. 2018, n° 16-27.616 ; CA Paris, 16 mars 2017, n° 15/19917). Ce point n'est cependant pas certain et le juge garde en tout état de cause un pouvoir d'appréciation lui permettant de la prononcer à un montant symbolique. Enfin, l'article relatif à la demande en récusation ou en renvoi, qui a été entièrement réécrit par le décret du fait d'une réforme de ces procédures, prévoit simplement qu'une amende « peut » être prononcée si la demande est rejetée, sans se restreindre aux demandes abusives ou dilatoires. Ces amendes sont versées au trésor et sont bien sûr sans

1. Le décret modifie de même les articles 1180-19 et 1216 du code de procédure civile, R. 121-22 et R. 213-8 du code des procédures civiles d'exécution et R. 3252-25 du code du travail.

incidence sur l'éventuelle indemnisation que peut obtenir l'autre partie du fait du caractère abusif de l'action intentée par son adversaire.

Vous pourrez admettre l'intervention d'une association. Il ne fait aucun doute à nos yeux que ces deux recours sont infondés mais le choix des motifs par lesquels vous écarterez le moyen tiré d'une méconnaissance du principe constitutionnel des délits et des peines pose une question délicate.

Les autres moyens peuvent être aisément écartés. En premier lieu, le décret est conforme aux documents soumis et élaboré par le Conseil d'Etat.

En deuxième lieu, il est acquis depuis longtemps que ces amendes civiles, qui ne sont ni des sanctions pénales, ni des impôts, ni une indemnité qui toucherait aux règles de la responsabilité civile, relèvent uniquement de la procédure civile et donc de la compétence du pouvoir réglementaire (CE, ass., 12 février 1977, Groupe des industries métallurgiques et minières de la région parisienne, n° 97407, Rec. p. 81 ; Ass, 12 oct. 1979, Rassemblements des nouveaux avocats de France, Rec. p. 370 ; CE, Ass., 31 octobre 1980, Fed. nat. des unions de jeunes avocats e.a., n° 16929, Rec ; CE, ass., 5 juillet 1985, CGT e.a., n° 21893, Rec.). Quant au cas spécifique de l'amende qui peut être infligée en cas de rejet d'une demande de récusation ou de renvoi pour cause de suspicion légitime, elle ne restreint pas le droit d'agir en justice d'une façon qui dépasse ce que peut faire le pouvoir réglementaire lorsqu'il fixe les règles de procédure, et ne relève donc pas plus du législateur.

En troisième lieu, le moyen fondé sur l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales nous semble opérant mais infondé. Vous avez jugé que l'on peut critiquer l'institution des amendes pour recours abusif au regard de l'article 6 de la CEDH (CE, 25 juillet 1986, M. C..., n° 50095, T.) et vous avez écarté le moyen. Le rehaussement de l'amende à 10 000 euros ne nous semble pas devoir vous amener à changer cette réponse dès lors que l'amende ne doit en principe être infligée qu'en cas d'abus. En matière de vérification et d'inscription en faux elle présente, comme nous vous l'avons dit une forme d'automatisme : c'est le risque couru par celui qui choisit d'activer cet incident de procédure. Le juge garde un pouvoir d'appréciation. Il a l'obligation de la fixer à un niveau qui est approprié, proportionné aux faits de l'espèce, en tenant compte de l'éventuelle bonne foi du demandeur. Il en va de même pour l'amende qui *peut* être infligée en cas de rejet d'une demande en récusation ou renvoi pour cause de suspicion légitime : même si le texte ne subordonne pas son prononcé à la caractérisation d'un abus, cela ne signifie évidemment pas que le juge puisse prendre une décision arbitraire. Nous vous proposons donc d'écarter le moyen au fond. Vous pourrez faire de même, si vous le souhaitez, pour l'article 14 du pacte international relatif aux droits civils et politiques puisque vous l'avez déjà fait (CE, 6 mai 1988, MM. B... et M..., n° 57594, T.), mais le moyen est à notre sens dépourvu des précisions nécessaires faute d'indiquer quels alinéas de ce long article sont en cause, sachant que son effet direct s'apprécie alinéa par alinéa. Une dernière précision sur ces moyens est nécessaire : ce que vous jugez, c'est que l'institution de ces amendes civiles à l'intérieure d'une procédure civile soumise à l'article 6 de la CEDH ne méconnaît pas le droit au procès équitable. En revanche, la procédure par laquelle est réglée un incident tel qu'une vérification d'écriture ou une demande en récusation, et *a fortiori* celle par laquelle

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

est infligée une telle amende, ne constituent pas un procès dans le procès qui devrait à lui seul satisfaire à toutes les règles du procès équitable. En ce sens, la cour de cassation a jugé que la demande en récusation, qui peut conduire au prononcé d'une amende, ne porte pas sur un droit civil ou une accusation pénale et n'entre donc pas dans le champ de l'article 6 de la CEDH (Civ. 2e, 15 déc. 2005, n° 04-17.166, Civ. 2e, 26 avr. 2006, n° 06-01.594, Civ. 2e, 14 oct. 2004, n° 02-18.708, Civ. 2e, 13 nov. 2008, n° 08-01.791). En répondant au fond au moyen à l'occasion du recours contre le décret, vous ne contredisez aucunement cette position de la Cour de cassation.

Reste donc le dernier moyen, tiré d'une méconnaissance du principe constitutionnel de légalité des délits et des peines consacrées à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. Les requérants critiquent notamment sur le fait que l'amende spécifique aux demandes de récusation et de renvoi peut être infligée sans autre condition que le rejet de la demande, sans que soit exigée la caractérisation d'une demande abusive ou dilatoire. Ce moyen pose, plus généralement, la délicate question de la qualification de ces amendes civiles : constituent-elles des « sanctions ayant le caractère d'une punition », auxquelles ce principe est applicable, quoique de façon adaptée à la nature de la sanction (v. par ex. CC, 17 janvier 1989, n° 88-248 DC, cons. 35 à 42) ?

Le premier mouvement nous porte à répondre que oui. La jurisprudence du Conseil constitutionnel s'attache à la réalité de la mesure, à son objet. Or ces amendes sont bien prononcées dans une forme de discipline du procès, qui vient punir un exercice inapproprié des voies de droit. Cela est évident quand l'amende sanctionne explicitement un abus de droit, donc une forme de faute. Nous pensons que cela n'est pas différent pour les trois amendes qui ne sont pas explicitement subordonnées à la caractérisation d'un abus : l'objet n'est pas préventif, car le mal est déjà fait et seule l'existence de la sanction est préventive, comme pour toute punition ; par ailleurs, la somme payée, qui n'est pas un impôt, n'est pas calculée, et n'a pas à l'être, comme le prix ou la réparation d'un coût procédural ou d'un dommage procédural. Le Conseil constitutionnel a déjà à plusieurs reprises qualifié d'autres amendes civiles de punitions (CC, 13 janvier 2011, n° 2010-85 QPC ; CC, 18 mai 2016, n° 2016-542 QPC). Si vous reteniez une telle qualification de punition, il vous faudrait ensuite admettre une forte adaptation des principes constitutionnels s'appliquant à toute forme de punition puisque ces amendes sont, dans votre jurisprudence, prononcées sans contradictoire (CE, ass., 5 juillet 1985, CGT e.a., n° 21893, Rec), ni motivation spécifique. Mais ces principes sont, dans une certaine mesure, plastiques en fonction de la nature de la punition et du contexte dans lequel elle intervient. Au regard plus particulièrement du principe de légalité des délits et des peines, vous pourriez écarter le moyen puisque soit le comportement puni est précisément défini lorsqu'il s'agit d'une demande abusive et dilatoire, soit, lorsque ce n'est pas le cas, vous pourriez aisément considérer que le texte implique nécessairement qu'une telle amende, qui peut atteindre 10 000 euros, ne doit être prononcée que lorsque cela est appropriée au regard du contenu de la demande et du comportement du requérant.

Seriez-vous les premiers à vous prononcer qu'une telle qualification nous aurait semblé la solution la plus naturelle, mais ce n'est pas le cas. En effet, la Cour de cassation juge de façon constante que ces amendes civiles constituent des « mesures de procédure civile », prononcées d'office par le juge et sans contradictoire (sur l'art. 32-1, Cass., civ. 2^e, 3

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

septembre 2015, n° 14-11.676, inédit ; en matière de récusation, Cass. civ. 2^e, 7 juin 2018, n° 17-16.521, inédit). L'analyse de cette jurisprudence, notamment un rapport très complet du conseiller Cardini versé au dossier par le requérant (il a été rédigé dans le cadre d'une procédure le concernant), montre que, pour la Cour de cassation, ces amendes ne sont pas des sanctions ayant le caractère d'une punition et que, si elles l'étaient, elles ne pourraient dans son esprit être prononcées sans contradictoire ni, parfois, sans motivation spéciale.² La doctrine a largement repris cette construction. Si une partie s'interroge sur cette notion de « mesure de procédure civile » (H. Croze, *Conditions du prononcé de l'amende civile*, Procédures, n° 11, nov. 2015) ou appelle à un renforcement des droits de la défense, la plus grande partie d'entre elle souligne l'embarras qu'il y aurait à supprimer ces amendes ou à les assimiler à des punitions devant faire l'objet d'une procédure propre d'édiction, impliquant un contradictoire spécifique (v. par ex. Le Bars et H..., *Droit judiciaire privé*, 6^e ed., 2015, n° 1143 ; B... et B... *L'impartialité du juge, entre apparence et réalité*, Dalloz 2001, p. 2427).

De votre côté, sauf erreur de notre part, vous n'avez jamais explicitement jugé que les amendes pour recours abusif constituaient des sanctions ayant le caractère d'une punition, ni en procédure civile, ni en procédure contentieuse administrative. Vous les avez seulement qualifiées de « *mesures de procédure civile* » ou de « *mesure d'ordre public* » (CE, ass., 5 juillet 1985, CGT e.a., n° 21893, Rec.). A plusieurs reprises, des commissaires du gouvernement et rapporteurs publics ont insisté sur le caractère punitif, répressif de cette mesure qui sanctionne un abus. C'est notamment pour cette raison que M. Terry Olson a proposé à la section du contentieux un contrôle de qualification juridique en cassation sur l'existence de l'abus, qui a été retenu par la décision *Mme P...* du 9 novembre 2007 (CE, section, n° 293987, Rec.). Cependant, il faut aussi admettre qu'écarter la qualification de sanction ayant le caractère d'une punition consolidera la construction jurisprudentielle par laquelle vous avez déjà admis qu'il n'y ait pas de contradictoire avant le prononcé de l'amende (CE, ass., 5 juillet 1985, CGT e.a., n° 21893, Rec) et que le motif du rejet de la demande au fond constituait en principe une motivation suffisante de l'amende (CE, 17 nov 1999, Sté Sodex, n° 199098, T. ; CE, section, 9 nov. 2007, *Mme P...*, n° 293987, Rec.).

Nous vous proposons donc de retenir, comme la cour de cassation, que ces amendes sont des mesures *sui generis*, des outils de procédure juridictionnelle dans la main du juge, destinés à maintenir l'ordre public du procès et le fonctionnement du service public de la justice, qui ne doivent pas être regardées comme des sanctions ayant le caractère d'une punition au sens de la Constitution. Vous pourrez pour cela vous appuyer, nous semble-t-il, sur deux éléments.

En premier lieu, l'objet mêlé de ces amendes qui, au-delà de leur objet principal indéniablement répressif, peuvent aussi être regardées comme une façon de compenser le coût pour la collectivité de la désinvolture d'un plaideur, qui bénéficie d'un service public de la justice en principe gratuit. Le rejet de sa demande, surtout s'il est abusif, l'expose alors au paiement d'une somme déterminée par le juge, qui peut aussi être regardée comme la

² La Cour de cassation, contrairement au Conseil d'Etat, exige une motivation particulière lorsque l'article du code de procédure civile conditionne le prononcé de l'amende à la caractérisation du caractère abusif ou dilatoire de la demande (Cass., civ 2^e, 3 nov. 2005, n° 03-20.714 ; Cass. soc., 21 juin 2006, n° 04-44.548), tandis qu'aucune motivation n'est exigée lorsque le code s'en remet au seul pouvoir d'appréciation du juge.

réparation de cet abus (v. M... H..., *L'amende pour requête abusive devant les juridictions administratives*, *Gazette du Palais*, 30 janvier 1999). En outre, l'amende comporte une importante dimension dissuasive, même si cela ne suffit nullement à écarter le caractère de punition.

En second lieu, cette amende se greffe sur une procédure juridictionnelle laquelle, par définition, est entourée de garanties importantes : intervention d'un juge, échange contradictoire, motivation de la décision. On peut davantage admettre que, dans les mains du juge, soit déposé un instrument disciplinaire qui fait tant corps avec la procédure juridictionnelle qu'il ne peut être regardée comme une punition qui s'en détacherait et devrait faire l'objet de garanties propres.

Nous vous proposons donc de juger que les amendes rehaussées par le décret attaqué ne doivent pas être regardées comme des sanctions ayant le caractère d'une punition au sens de l'article 8 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen et que ce dernier moyen doit être déclaré inopérant. **PCM nous concluons au rejet des requêtes.**

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.