

N°s 463506-469529 – M. M...

4<sup>ème</sup> chambre jugeant seule

Séance du 20 janvier 2023

Lecture du 21 février 2023

## Conclusions

**M. Jean-François de MONTGOLFIER, Rapporteur public**

Vous connaissez bien la situation de M. M..., ancien élève de l'IEP d'Aix en Provence condamné à une peine de six mois d'emprisonnement avec sursis pour avoir, le 14 décembre 2014, menacé d'un couteau un de ses camarades de classe, et poursuivi à titre disciplinaire, pour ces faits, dans le cadre d'instance qui est toujours pendante devant le CNESER.

En juillet 2018, M. M... a aussi saisi le tribunal administratif de Marseille de conclusions indemnitaires tendant à réparer le préjudice qu'il estime avoir subi du fait de l'illégalité de la décision du 17 décembre 2014 qui lui interdisait d'accéder aux locaux de l'IEP pour un mois. Le TA a rejeté ses demandes mais a fait droit aux conclusions reconventionnelles de l'IEP en mettant à la charge de M. M... une somme de 500 euros pour recours abusif. Il s'est pourvu en cassation et, par votre décision du 25 novembre dernier<sup>1</sup>, vous avez admis les conclusions du pourvoi dirigé contre le jugement en tant seulement que ce dernier statue sur ces conclusions reconventionnelles.

A l'appui de ses conclusions, M. M... invoque d'abord un moyen d'erreur de droit tiré de ce que la circonstance qu'il a obtenu l'aide juridictionnelle pour saisir le TA de Marseille ferait obstacle à ce que sa demande soit regardée comme abusive. Il entend se prévaloir de ce que l'article 7 de la loi du 10 juillet 1991 conditionne l'octroi de l'AJ à la circonstance que la demande n'est pas manifestement irrecevable ou dénuée de fondement.

Le moyen n'est pas sérieux car l'appréciation du bureau d'aide juridictionnelle, au seul vu de la requête, par une décision qui n'a pas un caractère juridictionnel et n'a pas l'autorité de la chose jugée, ne saurait avoir une quelconque incidence ou autorité sur l'appréciation rendue par le juge à l'issue du débat contradictoire. A titre de comparaison, vous avez déjà jugé que *« La circonstance que le juge des référés se prononce sans faire usage de la procédure prévue par l'article L. 522-3 du code de justice administrative ne fait pas obstacle à ce qu'il prononce une amende au titre de l'article R. 741-12 du même code, le caractère abusif de la demande pouvant notamment apparaître au cours de l'instruction ou de l'audience publique »* (CE, 23 janvier 2008, *M. et Mme X...*, n°308591, B).

---

<sup>1</sup> CE, 25 novembre 2022, M. M... , n°463506, C

\* Le second moyen dénonce l'inexacte qualification juridique des faits dont le TA de Marseille aurait entaché sa décision en jugeant son recours abusif. Il vous faut quelque peu redresser le moyen qui dénonce à tort une amende pour recours abusif (laquelle est prévue par l'article R 741-12 du CJA) alors que le TA de Marseille a fait droit aux conclusions reconventionnelles visant à ce qu'une indemnité pour procédure abusive soit mise à la charge de M. M... L'amende et l'indemnité pour recours abusif ne se confondent pas. La première relève d'un pouvoir propre du juge, a un objet répressif et ne requière pas la motivation du juge, la seconde, suppose que le juge soit saisi de conclusions reconventionnelles qu'il est tenu d'examiner, elle n'est en principe possible que dans le contentieux de pleine juridiction (24 novembre 1967, *N...*, 66271, A ; 7 décembre 1979, *Z...*, 05577, T) et elle a, comme son nom l'indique, pour objet de réparer un préjudice. Ces deux procédures ont toutefois en commun de reposer sur le même motif : le caractère abusif de la procédure et pour l'une comme pour l'autre, vous exercez en cassation un contrôle de qualification juridique de cette condition (pour l'amende : Section 9 novembre 2007, *P...*, 293987, A ; pour l'indemnité : 8 août 2008, *AP de Marseille*, 272033, T).

L'action en justice étant un droit reconnu et protégé, la condition pour qu'une procédure revête un caractère abusif est celle de l'abus de droit, c'est à dire, selon une vieille formulation qu'on empruntera à la Cour de cassation l'usage de ce droit à dessein de nuire et préjudiciable à autrui (Civ, 2<sup>ème</sup> 26 novembre 1953, D 1956, 154).

Vous n'avez jamais fixé de critères pour la reconnaissance du caractère abusif d'une action en justice. Celle-ci peut certes résulter du degré d'ineptie de la requête mais, contrairement à ce que soutient le pourvoi, nous ne pensons pas que le caractère abusif ne puisse s'examiner qu'en prenant en considération les termes de la requête. Le caractère abusif peut résulter d'éléments extérieurs qui éclairent l'intention réelle du demandeur. Nous souscrivons ainsi aux conclusions de Luc Derepas sur la décision *M. et Mme Mazo* précitée, selon lesquelles le caractère abusif du recours doit pouvoir être reconnu « *même si le requérant soulevait de vraies questions. Ainsi il peut arriver qu'un requérant soulève une question délicate, qui ne sera tranchée en sa défaveur qu'après débat et hésitation, mais qu'il le fasse dans un but autre que la défense de ses droits* ».

Qu'en est-il en l'espèce ? Les faits retenus par le juge du fond ne sont pas argués de dénaturation et il convient d'examiner s'il pouvait en déduire le caractère abusif du recours.

Le juge a d'abord pris en considération la circonstance que M. M... n'avait pas attaqué la décision lui interdisant l'accès à l'IEP et qu'il n'a présenté sa demande que plus de trois ans plus tard. Il a ensuite relevé d'autres agissements concomitants : des appels téléphoniques malveillants pour lesquels il a d'ailleurs fait l'objet de poursuites, et des recours indemnitaires multiples et pour des objets vétilleux. La circonstance que, pris isolément, chacun des éléments cités ne soit pas fautif est sans incidence. De ces éléments pris ensemble, il nous semble que le juge pouvait estimer que le recours répondait non pas à l'ambition d'assurer la défense des droits et des intérêts de M. M... mais à tenter d'assouvir un désir de revanche contre l'IEP d'Aix en Provence. Le tribunal n'a donc pas inexactement qualifié le recours d'abusif.

Précisons, même si cela n'est pas contesté, que la somme allouée n'excède certainement pas la charge en temps d'agent que l'IEP supporte pour traiter les requêtes dont M. M... le poursuit et espérons que la décision du TA contribuera, il est encore temps, à dissuader M. M... de s'engager dans le triste destin des quérulents processifs.

2° Car l'affaire ne s'arrête pas là :

Pour vous saisir du pourvoi en cassation, M. M... avait demandé l'aide juridictionnelle, laquelle lui avait été refusé par le BAJ du Conseil d'Etat, puis, sur son recours, par le président de la Section du contentieux. Ces refus étaient fondés sur l'absence de moyen sérieux de cassation.

Estimant que votre décision du 25 novembre dernier d'admettre partiellement son pourvoi induisait la reconnaissance du caractère sérieux des moyens qu'il invoquait et, par suite, contredisait la décision de ne pas lui accorder l'AJ, M. M... a eu l'idée de saisir le JRTA de Paris d'une procédure en référé provision visant à ce que l'Etat lui rembourse la somme qu'il a dû engager sur ses propres deniers pour payer les honoraires de son avocat aux Conseils. Le JRTA de Paris a transmis cette requête au juge des référés du Conseil d'Etat, lequel vous a renvoyé l'affaire comme le permet le troisième alinéa de l'article L. 511-2 du code de justice administrative.

C'est le lien de connexité entre l'examen du pourvoi et le référé provision, qui seul vous donne compétence pour examiner ce dernier et nous vous pourrez joindre cette procédure de référé provision à l'examen du pourvoi.

\* Toutefois, M. M... a présenté deux QPC, l'une devant le JRTA de Paris qui vous l'a transmise avec la requête et l'autre devant vous. Elles visent tout deux l'article 7 de la loi du 10 juillet 1991 déjà évoqué même si la première ne porte que sur son 4<sup>ème</sup> alinéa et la seconde sur ses 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> alinéas.

Les deux premiers alinéas de l'article 7 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique subordonnent l'octroi de l'aide juridictionnelle, pour le demandeur, à la condition que son action n'apparaisse pas, manifestement, irrecevable, dénuée de fondement ou abusive. Le troisième alinéa prévoit un niveau d'exigence plus élevée en matière de cassation, en prévoyant que l'AJ est refusée au demandeur si aucun moyen de cassation sérieux ne peut être relevé. Enfin, le quatrième alinéa prévoit que, si le juge fait néanmoins droit à l'action intentée, le demandeur à qui l'AJ a été refusée pour les motifs que nous venons d'évoquer a droit à un remboursement d'une somme à concurrence de l'aide juridictionnelle dont il aurait dû bénéficier.

Précisons que vous avez déjà examiné une QPC posée par M. M... contre les 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> alinéas de cet article 7. Les moyens invoqués, notamment l'atteinte au droit à un procès équitable et le droit à un recours juridictionnel effectif, ne vous ont pas convaincus de renvoyer la QPC au Conseil constitutionnel (CE, 23 novembre 2020, *M. M...*, n°443832, C). Par une décision du 18 juillet 2018, *D...*, n°419538, 419569, C, vous aviez déjà refusé de transmettre une QPC sur ce même article invoquant sensiblement les mêmes moyens. Précisons, pour ne plus y revenir et écarter ici les moyens d'inconventionnalité qui sont

invoqués au regard de l'article 6-1 de la Convention européenne, que la CEDH a déjà jugé que le dispositif français d'accès à l'aide juridictionnelle « offre des garanties substantielles aux individus, de nature à les préserver de l'arbitraire » (CEDH 26 février 2002, *E... c France*, 49384/99, § 36)

\* La première QPC, celle présentée devant le TA, soutient que le 4<sup>ème</sup> alinéa de l'article 7 institue une différence de traitement non justifiée entre des justiciables présentant des moyens d'égal sérieux mais dont seul l'un se verrait accorder l'aide juridictionnelle du fait d'une erreur commise par le BAJ voire par le président de la Section du contentieux. Elle soutient ensuite qu'en n'ouvrant le droit au remboursement seulement lorsque le pourvoi a été accueilli au fond et non lorsqu'il a été admis, cet article instituerait une différence de traitement inconstitutionnelle.

Dans sa première branche, le moyen est inopérant. Le Conseil constitutionnel juge en effet que l'éventuelle méconnaissance ou mauvaise application de la loi n'entache pas celle-ci d'inconstitutionnalité (Décision n° 91-304 DC du 15 janvier 1992, *Loi modifiant les articles 27, 28, 31 et 70 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons 8 à 10 ; Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, cons. 25 ou Décision n° 2001-446 DC du 27 juin 2001, *Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception*, cons. 5). S'agissant de la seconde branche du moyen, si l'AJ est allouée, *ex ante*, selon le critère du caractère « sérieux » du moyen et, le cas échéant, remboursée *ex post*, après que l'affaire a été jugée, seulement si le juge a fait droit à la demande, c'est parce que la notion de moyen sérieux n'a de sens que tant que le moyen n'est pas jugé. Le « sérieux » d'un moyen est une qualification temporaire et transitoire qui permet de lui faire produire certains effets juridiques, entre le moment où il est formulé et le moment où le juge du fond lui réserve le sort qu'il mérite. Une fois examiné au fond, un moyen n'est plus sérieux : il y a été fait droit ou il a été écarté - parce qu'il a été jugé fondé ou non fondé, voire inopérant. La différence entre le critère d'octroi de l'AJ (le sérieux des moyens) et le critère de remboursement lorsque l'AJ n'a pas été allouée (le bien-fondé de l'action) repose donc sur une différence de situation en lien direct avec l'objet de la loi.

\* La seconde QPC critique les 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> alinéa de l'article 7 en ce qu'ils porteraient atteinte au droit à être jugé dans un délai raisonnable dès lors qu'ils conduiraient à retarder inutilement le point de départ de l'instruction.

Le requérant soutient à tort que sa question est nouvelle. Dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, la diligence des juridictions est à la fois un objectif d'intérêt général qui se rattache à l'OVC de bonne administration de la justice qui permet la poursuite des politiques publiques en matière de justice (2001-445 DC du 19 juin 2001, cons. 52 ou 94-355 DC du 10 janvier 1995, cons. 36) et qui peut justifier des restrictions apportées aux droits des parties dans la procédure pour éviter un effet dilatoire (Décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*,

cons. 4 et 10). C'est ensuite une obligation qui s'impose en toute circonstance au juge (n° 2016-583/584/585/586 QPC du 14 octobre 2016, *Société Finestim SAS et autre*, cons. 12 ou n° 2016-596 QPC du 18 novembre 2016, *Mme S... B.*, cons. 9).

Ensuite, la procédure d'examen de la demande d'AJ ne saurait être regardée comme ayant par elle-même pour effet de retarder l'instruction des affaires. L'incidence de la demande d'AJ sur le cours de la procédure ne résulte pas de l'article 7 mais d'autres dispositions dont il résulte d'ailleurs que, si la demande d'AJ suspend les délais de recours (article 43 du décret du 28 décembre 2020 sur l'AJ) et impose au juge de surseoir à statuer (article 51 du même décret), en revanche, elle est sans incidence sur l'instruction de l'affaire et peut être présentée en cours d'instance (article 18 de la loi du 10 juillet 1991).

Vous pourrez donc juger qu'il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel ces deux QPC qui ne présentent pas un caractère sérieux

**3. Enfin, la demande de référé provision** présentée par M. M... ne vous retiendra pas. Non seulement la créance dont il se prévaut ne présente pas un caractère d'évidence (tel est le critère posé par l'article R. 541-1 du CJA), mais il ne nous paraît guère contestable que M. M... n'est pas fondé à la réclamer. D'abord, si l'article L. 822-1 du CJA conditionne la non-admission à l'irrecevabilité ou au défaut de moyen sérieux, l'admission d'un pourvoi caractérise seulement le non-usage, par la juridiction, d'une faculté de filtrage et ne procède à aucune reconnaissance de la valeur des moyens. Ensuite, et surtout, compte tenu des dispositions de l'article 7 de la loi du 10 juillet 1991, dès lors que vous n'avez pas fait droit au pourvoi, M. M... ne peut se prévaloir d'un droit au versement du montant équivalent à celui qui aurait été versé au titre de l'aide juridictionnelle.

**PCMNC :**

- Rejet du pourvoi de M. M...
- Non-renvoi au Conseil constitutionnel des QPC soulevées par M. M...
- Rejet de la requête en référé provision.